

從科學發展的視角解讀 澳門特區政府的施政

林媛*

澳門特別行政區政府在每年的11月份都會發表下一個財政年度的《施政報告》，除了對上一年度的施政情況進行總結和反思，還將提出下一年度的施政重點和改革措施。尤其重要的是，歷年的《施政報告》對特區政府成立以來一直堅持的施政理念、施政原則、施政方針和施政目標作出解讀，清楚地詮釋出特區政府科學施政、適度改革和穩健發展的治政路徑。特區政府經過短暫的治理實踐，治政的理論提煉還有待時日。本文嘗試借用科學發展觀提供的理論基礎，通過回顧特區政府成立以來提出的七份《施政報告》中的主要內容，以科學發展為脈絡，作簡要的總結與分析。

一、科學發展觀理論概述

2003年，中國共產黨第十六屆三中全會提出了“科學發展觀”的理論，其基本價值取向是堅持以人為本，實現全面、協調和可持續發展。科學發展觀是針對當前中國經濟、社會發展中存在的突出問題和矛盾提出來的。改革開放以來，中國經濟發展取得了舉世矚目的巨大成就，但不可否認，也存在一系列突出的矛盾和問題，概括為發展不夠全面和協調，持續發展能力較弱。2003年中國人均國內生產總值首次突破了一千美元，預計到2020年人均國內生產總值將達到三千美元。根據世界發展進程的規律，當人均國民生產總值處於五百美元至三千美元的發展階段，意味著經濟社會發展進入一個新的關鍵階段，也往往對應著社會矛盾最為嚴重的時期。借鑒其他發展中國家的經驗，如果把握不好這個發展的關鍵時期，就容易出現經濟失調、社會

* 澳門科技大學博士研究生

失序、心理失衡、社會倫理需要重建等現象。科學發展觀的提出說明中國政府意識到了自身發展的危機，體現了中國政府治理理念的昇華。

科學發展觀，簡單來說就是堅持以人為本，全面、協調、可持續的發展觀。科學發展觀的本質和核心是堅持以人為本¹。堅持以人為本，既包含中華文明的深厚根基，又體現了時代發展的進步精神。中華文明歷來注重以民為本，尊重人的尊嚴和價值。中國古代思想家早在千百年前就提出了“民惟邦本，本固邦寧”、“天地之間，莫貴於人”等思想，強調要利民、裕民、養民、惠民的觀點。今天強調的“以人為本”，繼承了中國古代的民本思想，但又與它存在著實質上的區別。中國古代的民本思想，體現了樸素的重民價值取向，在一定程度上起到了緩和階級矛盾、減輕人民負擔的作用。民本思想中的“民”，是相對於“君”、相對於統治者而言的，其本質是為了維護封建統治者的統治地位。近代西方人本主義在反對封建、崇尚科學，反對專制、崇尚自由，反對神性、張揚人性的變革浪潮中也強調人本主義的精神。但由於西方近代人本主義強調的是脫離具體時代和各種社會關係的抽象的人，西方當代人本主義強調所謂“感性的”、“個別的”主體，都因其注重缺乏社會實踐性的“抽象人”概念而陷入空談。通過對“以人為本”不

-
1. 當前關於“以人為本”的理解在學術界有多種傾向：第一種是從馬克思主義人學角度來詮釋的，認為“以人為本”所講的人是講“人民”。“以人為本”也就是“以人民為本”。堅持“以人為本”一定要以馬克思主義理論為基礎來講，“以人為本”不能是以少數人和抽象的人為本，這也是目前學術界佔主流的觀點。第二種是從西方人本主義思潮角度來講的，認為人本主義所講的自啟蒙運動以來呼喚和宣揚的“感性的、物欲的、自私自利的人”已經在社會生活中廣泛存在。學者大多認為抽象地談論人的普遍本質和人性，局限於“抽象的人”的研究是沒有意義的。第三種觀點認為“以人為本”既不是“人本主義”意義上的“抽象的人”，也不是某些學者所認為的純粹馬克思主義人學意義上的“人”。隨著社會的發展，所處的社會環境已發生了很大的改變，比如中國的社會階層就已經發生了分化，呈現出多元化的趨勢，中央政府在這時候提出“以人為本”的科學發展觀，就是基於解決改革中出現的各種社會問題，以建立“和諧社會”為目標的。這個和諧社會一定不可能只是一部分人的和諧，而應該是全體人民全社會的和諧。所以此時政府提出建立和諧社會是有明確地導向的，主要是偏向弱勢群體，鞏固黨和國家的社會基礎。由此可見，研究“以人為本”一定要注意其所處的複雜語境。

同含義和來源的辨識，今天提倡的“以人為本”，一方面堅持的是把人民的利益放在首位，體現了人民當家作主的歷史地位，體現了執政黨執政為民的執政理念。另一方面強調的“人”是每一個具體的個體，是政策指向的真實對象。中國共產黨第十六屆三中全會上，提出的“以人為本”是因應中國社會的發展現實，賦予其中國社會的特色，深化了“以人為本”的內涵，體現了政府與民眾之間的新型治理關係，體現了主權在民、發展為民的民本主義精神。“以人為本”，就是以實現人的全面發展為目標，從人民群眾的根本利益出發謀發展、促發展，不斷滿足人民群眾日益增長的物質文化需要，切實保障人民群眾的經濟、政治和文化權益，讓發展的成果惠及全體人民。

科學發展觀是用來指導發展的。“所謂發展，其目標是使全體人民在經濟、社會和公民權利的需要與欲望方面得到持續提高。經濟增長所強調的主要是物質生產方面的問題，而發展則是從更大的視野角度研究人類的社會、經濟、科技、環境的變遷、進化(或進步)狀況。發展所要求的是康樂，是人的潛力的充分發揮，發展的涵義不僅在於物質財富所帶來的幸福，更在於給人提供選擇的自由，即人的個性的創造性的公平、全面發展的自由。”²對於發展的認識，人類是付出了慘重的代價的。多數發展中國家在轉型期都經歷了“效率優先”的發展戰略，在經濟生活中表現為對高速度經濟增長的強烈攀比。這方面的理論代表是“哈樂德—杜馬模型”(Harrod—Domar Model)，其曾受到國際社會廣泛認可的倫理支援就是生產先於分配，發展和公平不可兼得。要想達到經濟發展，必須犧牲社會公正。這種觀點在政治學上的反映，就變成了“實力論”。“實力論”者認為，衡量一個國家的實力，就應只以軍力、國力、國民生產總值(GNP)等作為發展的指標和尺度。總之，效率優先的增長模式和實力論者的共同特點就是只重經濟，將政治參與和社會參與丟在一邊不予考慮。到了九十年代，世界經濟獲得前所未有的發展，物質財富空前增多，但是各國的社會緊張程度卻在增加，全世界有五分之一以上的國家近年來經歷過民族衝

2. 鄧聿文：“科學發展觀基本內涵、提出及實踐”，參見 <http://politics.people.com.cn/GB/8198/32784/45495/3258442.html>。

突。³ 強調“效率優先”的發展戰略，由於只注重經濟增長的自身缺陷而受到了挑戰，世界各國都根據自己的國情進行戰略性調整，在這種情況下，持綜合發展觀的未來學家們提出了“以滿足人的需求為中心的價值取向”，從而將發展的內涵界定為“發展=社會+人”。1995年3月在哥本哈根召開的各國首腦會議通過了《哥本哈根社會發展問題宣言》和《社會發展問題世界首腦會議行動綱領》，這兩個文件闡發了不少重要的理論觀點：(1) 社會發展以人為中心，人民是從事可持續發展的中心課題，社會發展的最終目標是改善和提高全體人民的生活素質。(2) 社會發展與其所發生的文化、生態、經濟、政治和精神環境不可分割。(3) 社會發展是全世界各國人民的中心需要和願望；也是各國政府和民間社會各部門的中心責任；社會性發展應當列入當前和跨入二十一世紀的最優先事項。上述觀點是對綜合發展觀和持續發展觀的繼承和突破，民主、透明和負責的政府管理，對社會公平與社會正義的追求，以及協調經濟、社會和環境保護的可持續發展等理念被世界各國作為現今之後社會發展方略的主要精神。

中國經過二十幾年的改革開放，取得了經濟迅速發展，人民生活普遍改善，綜合國力大大增強的非凡成就。然而，以發展經濟為先導的非均衡發展戰略，在中國改革的初期被演繹成收入分配不公平有利於資本形成和經濟增長，國民生產總值(GNP)的高速增長就是一切，甚至付出了社會、政治、文化方面的代價。簡單地認為只要把經濟的蛋糕做大了，經濟增長的效益就會通過“涓滴效應”⁴(trickle down effect)自動流入社會下層，一些社會經濟問題就會自動改善。因此，導致中國出現了農村和城市發展不平衡、區域發展不平衡、經濟發展與社會其他方面的發展不平衡、社會發展和自然發展不平衡等現象。

3. 何清漣：“什麼樣的“發展”？——對發展中國家現代化道路的反思”，參見 <http://china-week.com/html/01087.htm>。

4. 涓滴效應(Trickle-down effect, 又譯作滲漏效應、滴漏效應)，也稱作“涓滴理論”(Trickle-down theory, 又譯作利益均沾論、滲漏理論、滴漏理論)，指在經濟發展過程中並不給與貧困階層、弱勢群體或貧困地區特別的優待，而是由優先發展起來的群體或地區通過消費、就業等方面惠及貧困階層或地區，帶動其發展和富裕。

這些不平衡已經成為中國進一步深化改革的瓶頸和制肘。因此，需要一種新的思維模式來指導並實現未來的可持續發展戰略。科學發展觀理論施政治理注重全面、協調和可持續的發展。“全面發展”，就是要以經濟建設為中心，全面推進經濟、政治、文化建設，實現經濟發展和社會全面進步。“協調發展”，就是要統籌城鄉發展、統籌區域發展、統籌經濟社會發展、統籌人與自然和諧發展、統籌國內發展和對外開放，推進生產力和生產關係、經濟基礎和上層建築相協調，推進經濟、政治、文化建設的各個環節、各個方面相協調。“可持續發展”，就是要促進人與自然的和諧，實現經濟發展和人口、資源、環境相協調，高度重視資源和生態環境問題，增強可持續發展的能力。

總之，科學發展觀的理論意義，在於其深刻的哲學含義，需要從馬克思主義、西方人本主義等理論入手，從探討人的問題的不同思維模式轉化，與中國的現實相結合，從歷史的實踐的角度，在複雜的語境下作具體分析。科學發展觀的實踐意義，通過對社會發展理論的不斷探索和應用，有助於政府執政理念、施政原則和政策方針的正確性與有效性的提高，對中國未來的發展影響深遠。

二、科學發展在特區政府歷年《施政報告》的體現

澳門特區政府自1999年12月20日成立以來一直堅持科學施政的態度，在“一國兩制”、“澳人治澳”、“高度自治”的方針指引下，以前瞻和務實的態度處理特區的大事小情。特區政府的思路是在積極促進經濟增長的基礎上，大力推動公共行政改革、法務、教育和醫療等領域的改革，在社會治安和民生福利的改善方面也做了大量的工作，短短幾年取得了令人矚目的成績。回顧特區政府回歸後的七份《施政報告》的中心議題，從2000年以來，陸續提出了“固本培元、穩健發展”、“刺激經濟、紓解民困”、“突出重點、兼顧多元”、“深化改革、促進發展”、“優化結構、強化合作”等方針，一直到2005年提出的“提高居民的綜合生活素質”，以至2006年強調的“可持續發展”，都緊緊圍繞著科學發展觀的幾個核心因素。也可以說，澳門回歸後的經濟社會發展正

是特區政府對“以人為本，實現全面、協調、可持續發展”的科學發展觀的不斷探索與實踐。

特區政府回歸前後面臨著政治生態的巨大轉變。澳葡政府時代的統治實際上是一種管治分離的殖民統治，是以總督為代表的威權政制。回歸後，政府與民眾的角色以及之間的關係出現了根本性的轉變，從過去由外來技術官僚佔主體的殖民政府演變成本地培養的公務員為主體的特區政府，澳門民眾從過去的被殖民者變為新政府的參與者。因此，特區政府急需建立一種新的治理模式來樹立新政府的形象和影響力。但由於澳門特殊的歷史原因、社會情境和管治基礎，並沒有現成的治理模式可以參考。特區政府成立之初擬定了“以民為本”的服務型政府的改革方向，這是一種本質上的改變，將威權政制下政治權力不對人民負責，從根本上轉變為以謀求澳門人的利益為施政的目標。在特區政府獨特語境下的“以民為本”，強調的是每位具體的居民的根​​本利益，尤其是弱勢群體的民情民意。特區政府《施政報告》中發表的一系列經濟政策，民生福利等措施都貫穿了“以民為本”的精神實質，體現了對“全面、協調和可持續發展”的思考。

在2000年的《施政報告》中，新一屆政府明確提出了“在特區初期，必須以‘固本培元，穩健發展’為政府整體政策的基本目標。這個目標不但構成本年度施政報告的主題，在未來幾年，它依然是特區政府和全體市民共同努力的主要方向。”“‘固本培元，穩健發展’的戰略含義，就是用固本培元來奠定穩健發展的基礎。與此同時，兩者緊密互動，根基促成發展，發展鞏固根基。根基初步穩固的局部領域，將率先走出發展的第一步，逐漸形成全局的改觀。”以人為本是發展的目的，以經濟建設為中心是達到這個目的的手段。因此，特區政府正視回歸初期經濟發展停滯的現實，採用穩健發展的政策，使澳門的經濟逐漸復蘇，邁出發展的第一步。“促進經濟的復蘇與重建，是政府當務之急。為使此一艱巨而長期的任務得以逐步完成，政府將透過基建工程，改善投資硬環境，增強澳門的國際競爭力，並為區域合作創造條件。政府更將致力完善自由開放、公平競爭的市場軟環境，並通過市場環境的整治和優化來推動經濟復蘇。同時，政府將努力創建和諧的勞資關係，實現經濟與社會的協調發展。”

“澳人治澳”促使澳門特區政府實現了從官僚主義的“衙門文化”向民本主義的“公僕文化”的轉變⁵，也為“以民為本”的施政理念的提出和落實奠定了政治和行政的基礎。在2001年的施政報告中明確提出“‘以民為本’是國家公共行政的基本理念，亦是我國傳統行政文化的精華所在。澳門回歸祖國，管治權出現了質的變化，澳人治澳的基本原則得到全面貫徹。因此，毫無疑問，特區政府的施政必定充分體現本澳市民的整體利益。在全體公務人員中進一步強化服務特區、服務市民的公僕觀念，是特區政府繼續改進行政運作的基本出發點”。政府政策的制定、政府機構的設置、職能的調整、行政程序的設定、人員及財力資源的配備均以公共利益的需求為依據。特區政府進行了一系列簡化行政程序、實行服務承諾、推行“一站式”服務和跨部門合作等改革措施，為居民提供與生活息息相關的優質簡便服務。

在2002年的《施政報告》中提出了“面對機遇與挑戰並存的2002年，特區政府將以刺激經濟、助民解困為施政的重點，不但採取有力措施，高效處理當前的民生急務，而且連帶地開始解決一些長期揮之不去的民生問題。與此同時，加緊為澳門的全面復興作準備。為此，特區政府將積極致力於促進就業、發展文化教育、改善民生，確保社會的穩定和發展。同時提升政府本身的質素和社會整體的競爭力，推動經濟的復蘇。”在經濟發展的基礎上，就需要不斷提高人民的物質文化水準和健康水準。所以特區政府審時度勢地將民生問題作為這一年施政的重點。當時特區的經濟狀況剛剛好轉，特區政府不僅增撥二千萬澳門元援助單親家庭、殘疾人及長期病患者三類弱勢家庭和貧窮學生，還提供四億澳門元作為失業和待業人士的培訓費用。特區政府特別設立了“民政總署”，主要負責公民教育、文化康體和綠化衛生等範疇的事務。“這一機構除提供日常的市政服務之外，還將大力推動各種社會民生工作，這亦正是政府落實‘以民為本’精神的全新安排。”而且，特區政府也深刻地認識到無論落實長期或短期的政策，都必須繼續強調“以民為本”的理念，更要強調將之貫徹於具體施政中。“在市民

5. 婁勝華：“澳門特區行政文化建設的理性審視”，載《行政雜誌》第18卷第1期（總第67期），澳門：澳門行政暨公職局，2005年2月。

的經營和生活尚處艱辛境地時，我們更應關心社會的動態，傾聽市民的心聲，瞭解民困之所在，從而不斷提高施政的水準。”

2003年《施政報告》中，特區政府號召全體澳門居民“勇於自我更新，不懈與時並進，發揮澳門本身的優勢，實現全面發展，必定構成澳門人走向成功的主要奮鬥特徵，也是特區政府今後長遠的主要施政方向所在。”特區政府在短短幾年的執政中，已經認識到追求全面發展的重要性，而且也認識到每一位澳門居民的努力是實現全面發展的基礎。因此，在施政中更加強調施政的周全性與預見性，注重社會整體的協調發展，希望為澳門的未來發展打下更穩固、更全面的基礎。澳門作為一個微型經濟體系，受到自然條件和資源環境的限制，其產業結構的發展一直存在問題。如何實現經濟的可持續發展是擺在特區政府面前一個亟待解決的問題。《施政報告》明確提出，“突出重點、兼顧多元，是促進產業結構調整的基本思路。”因此，催生新的經濟增長點，並根據發展潛力和本身條件，政府繼續培育和支持會議展覽業、離岸服務業、物流業、中藥業、環保產業等新興產業。還指出“遠交近融，是我們拓展對外關係的基本策略。我們將進一步創設機會，透過走出去和請進來雙結合的方式，並結合我們正積極推動的會展產業，努力構建各種合作平臺。”因為根據澳門本身的資源要素、比較優勢，以及產業結構發展定位等多種因素進行綜合考慮，只能得出這樣的結論：澳門必須走對外合作之路。隨著澳門經濟未來新發展，需要更大的合作空間。只有具備寬敞的腹地和強有力的依託，澳門才能實現可持續發展。由此可見，特區政府一直本著高瞻遠矚、實事求是的態度來處理發展策略，不會因經濟在短期內的快速復蘇，而忘乎所以。相反，是從澳門的實際出發，以探求可持續發展的態度來制定策略。

2005年《施政報告》中，特區政府指出“發展經濟的根本目的，就是要逐步提高市民的生活品質，促進市民的全面發展；經濟的可持續發展，則需要一個團結和諧、與時並進的社會環境。這就說明，提高市民的生活品質，是‘以民為本’理念的實踐，是澳門社會對人的關懷的回應，亦是確保社會穩定和發展的客觀要求。因此，特區政府在未來五年以至更長的時期裏，都將與廣大市民一道，為市民生活品質的提

升而共同努力。”政府明確了以“全面提升市民綜合生活素質”為戰略目標，以“提升市民綜合素質”為中心的施政綱領延續了澳門特區政府成立以來一直堅持的“以民為本”理念，既對中央提出的科學發展觀作出積極回應，也對澳門社會進一步的穩定和發展具有重要的意義。綜合生活素質的提升，體現於整體人文發展情況的優化，而提升綜合生活素質的方法，是透過持續提升居民的素質和競爭力，來促進澳門整體社會的發展進步。其中，強調了兩個層面的內容：其一是作為外部力量的政府，通過更好地整合社會資源，改善特區的教育、醫療、居住、交通、環境等領域，使居民的平均生活水準和生活素質得以提高；其二是作為內在因素的個人，堅持終生學習的精神，通過不斷的自我進修來增值，在道德涵養、文化底蘊和藝術修養等方面不斷提升，增強自身的素質和競爭力。在2005年3月，特區政府成立了“綜合生活素質研究中心”，著重就提升居民綜合生活素質的各方面進行集中和深入地研究，並在此基礎上制定借鑒國際先進經驗、適合澳門實際情況並獲得充分科學理據支持的策略，透過相關的施政安排逐漸付諸實施，並借此優化和加快政府現有的工作，使居民和社會的期望，尤其是其中迫切的期望，能得以儘快實現。綜合生活素質研究中心的成立，是特區政府審慎思考未來發展邁出堅實的一步。

在2006年的《施政報告》中，特區政府仍強調“將特別注重於提升經濟發展的品質和可持續程度，著力於經濟和社會的協調發展，努力使發展的成果轉化為整體市民生活素質的提升”。一年多來，提出的“全面提升居民綜合生活素質”的施政方針已得到社會各界的廣泛擁護。與此同時，隨著泛珠三角和亞太區的區域合作日益深化，澳門作為促進中國和葡語國家經貿合作的平臺功能日益明顯，在博彩業的帶動下經濟發展亦日趨國際化。經濟的迅速增長，為澳門的社會發展帶來新的挑戰。因此，特區政府所面對的新問題層出不窮。比如，矛盾日益激化的勞資問題引申出人力資源政策急需調整；人口發展政策的改變又對教育、公共衛生和社會治安造成影響；城市擴展對生活環境的改善造成壓力；教育改革和人力資源培訓在發展知識型社會時面對挑戰；以及經濟結構適度多元化的相關問題等。合理的公共政策必定要建基於審慎地研究和科學的決策。因此，行政長官擴大了原“綜合生活素質研究中心”的職能範圍，並更名為“可持續發展策略研究中心”，透

過中心所開展的研究工作成果，為正確制訂和協調相關策略、目標和公共政策提供理據，確保特區未來的可持續發展並能逐步提高居民的生活素質。由“生活素質”向“可持續發展”的轉變，是層次的提升和範圍的擴大，在“以人為本”的基礎上，考慮到“全面、協調和可持續發展”的需求。說明特區政府敏感地把握到當前形勢的轉變和澳門社會發生的變化，更加重視創新和改革的精神，強調政府官員和各界人士的承擔意識與責任感，時刻思考如何為下一代創立好的基礎。

科學發展觀要求全面、協調的發展，必須以經濟建設為中心，全面推進經濟、政治、文化建設，實現經濟和社會的協調發展。經濟的穩步發展為提升市民生活素質以及社會的可持續發展提供了重要的物質基礎。澳門特區政府在成立初期，將經濟發展作為重中之重，努力開拓發展空間，促進經濟復蘇和產業的重新規劃。在經濟取得一定成效之後，政府的著眼點就從經濟逐漸向民生的改善和生活素質的提高來入手，以期達到經濟和社會協調發展的目的。澳門特區政府《施政報告》的內容驗證了特區政府在回歸後的政策走向基於科學發展的目的，體現了科學發展的內涵與意義。

三、展望特區的未來發展

當前全球化的熱潮一浪高過一浪，區域化合作作為首要任務擺上了議事日程。對於成立不久的特區政府來講，既是發展的機遇又是面對的巨大挑戰。挑戰不僅包括對政府執政能力和管治威信的挑戰，也是對澳門的價值觀念和發展理念的挑戰。在過去的發展歷程中，澳門一直處於特殊的保護環境中，使她曾經在中西文化交流中一展輝煌，也使她在近代經濟發展中一度受挫。但到了全球化時代，開放交流、與世界融合成了必定的趨勢。澳門選擇一條怎樣的發展道路和發展模式才能在未來的競爭中佔領一席之地，就需要首先確立一個正確的發展觀。

將科學發展的觀念融入澳門特區政府的管治之中，從不同的視角深入分析，有其不同的深刻含義。從政府治理的角度分析，“以民為本”理念的提出，標誌著特區政府改變了過去殖民時代的“官本位”思

想，用一種新的思維模式來適應“一國兩制”新形勢的挑戰，努力創造社會的公平與正義，使政府的服務對象更明確，職能更深化。而且，更注重對未來的影響及為未來發展創造的條件，注重政府的管治措施更貼近實際情況，制定的公共政策更具有遠見卓識的意義。

從政府治理的有效性分析，特區政府雖然有“以民為本”的初衷，但未必就會取得促進經濟增長和社會穩步發展的預期成果，使民眾享受到經濟與社會發展的成果。因此，特區政府不僅採用了新的思維，還需要通過切實可行的政策和有效的實施才能得到民眾的支持，需要實事求是地從促進經濟發展和改善民生事務的層面謀求特區真正的發展。在“以民為本”的基礎上，堅持並深化全面、協調和可持續的理念，才能督促政府從只注重經濟指標轉向注重民生品質的提高、環境的持續發展和社會的整體和諧。

從個體發展的角度分析，科學發展觀也對每一位澳門人提出了新要求。每一個個體既是享受到發展成果的個體，又是促成發展的主體。政府將民眾的利益放在首位，從外部條件上提供了民眾能持續發展的因素，為個體主觀能動性的發揮創造了條件。因此，要求每個人要有承擔、有責任，為了自身的利益而尋求未來的發展，為了子孫後代的利益而尋求全面和可持續的發展。澳門未來社會的和諧發展，責任不僅僅在政府，更在於每個人付出的點滴努力。

澳門受到自然條件的限制，必須充分發揮自身的長處才能把握未來發展的機遇。這就需要澳門勇於挑戰自己，調整發展滯後的領域，開創有比較優勢的領域。特區政府作為一個年青的政府，在幾年的施政磨練中已經明確了堅持“以民為本”和追求“可持續發展”的決心。因此，需要進一步結合澳門的實際狀況，將“以民為本”和“可持續發展”的理念繼續深化到各項發展策略和公共決策中。

正確的治理理論的提出，關鍵是對當前最為突出的主要矛盾的把握。中央政府因應時勢地科學發展觀理論準確地把握了中國經濟社會發展的脈搏，科學地提出了治理新模式和新思路。澳門特區在今後的發展中，也要在警惕社會矛盾、尋求和諧發展層面關注幾個關鍵性的問題。

第一，在保證經濟穩步發展的基礎上，解決經濟與社會發展的“長短腿”問題。澳門確定了以旅遊博彩業為龍頭產業的基礎上，正在積極尋求多元化發展和區域合作的道路。但近年來旅遊博彩業的快速發展，超出了澳門人的預期，這個小城面對著從未有過的輝煌，也衝擊著澳門人安分保守、固步自封的傳統心態。結構性的失業、行業間的收入差距，已經引發了社會不同階層和行業間的內部矛盾。社會發展與其所承載的文化、生態、經濟、政治和精神環境不可分割。為了應對經濟發展帶來的社會轉型的矛盾，特區政府需要積極向文化、科技、教育、衛生、生態環境保護等領域傾斜，尋求經濟與社會的和諧發展。

第二，“行政主導”體制下的特區政府“有形的手”發揮的社會調節作用還要不斷強化。澳門作為一個低稅制的自由港，貨幣與港元掛鈎等制度，使得政府無法利用稅收和利率兩個有效的經濟調節工具解決行業之間和個人之間的收入差距拉大問題。因此，要通過完善社會保障制度、提升教育水準等措施，建立合理配置公共資源的制度設置，培育強大的中產階層，使合理的社會階層結構成為今後社會制度安排和政策選擇的核心。歷史經驗表明，在社會中間階層規模較大的社會，社會資源的配置一般都比較合理，分配差距比較小，社會各階層之間的利益矛盾和衝突一般都不會很大，這樣的社會最穩定、最能保持可持續發展的態勢。一直以來澳門的中產階層擴展緩慢，現在是一個適當的時機通過調整社會階層結構來尋求社會內部的和諧發展。

第三，提高政策研究和社會管理水準。為維護社會穩定，保證經濟和社會協調發展，還要注意全面構建現代化的社會管理體系，積極構建“澳門社會穩定預警系統”。社會穩定預警系統，就是要科學、定量、即時地診斷、監測並預警社會穩定的總體態勢。目前，美國、日本等一些發達國家已經建立了相應系統，監測全球或區域的穩定狀況和動亂熱點，分別為其戰略決策、安全體系、外交政策、經濟發展、政策後效評估、危機綜合對策等提供全方位服務。澳門雖然是一個特區性質的地區性城市，但由於其獨特的產業結構和歷史緣由，使它一直得以保持國際城市的形象，而且直接加入國際性的競爭。因此，作為一個國際性的都市，一定要保持前瞻性的視野來看待國際事件，周

邊地區和本地社會的安定是關係其發展存亡的關鍵，具有國際競爭力的政策研究和社會管理水準是置於不敗之地的奧妙所在。

更為重要的一點是，每位澳門居民需要提升自身的素質。社會發展以人為中心，人是追求可持續發展的中心課題，社會發展的最終目標又是改善和提高全體人民的生活素質。因此，在“澳人治澳”的特區政府，每位澳門居民都是主導者，要用可持續發展的眼光來為澳門的未來做出努力。此外，政府政策的正確性也需要實際執行的準確性來保證，這也是對人的素質的重要考驗。今天，澳門人可以感到驕傲，他們擁有世界文化遺產的歷史城區，擁有舉世聞名的博彩產業；未來，澳門人會感到更加驕傲，他們擁有嚴謹務實的特區政府，擁有幾十萬有承擔和責任感的澳門人共同建立的持續發展的特區。在科學發展理念的指引下，澳門的明天會更好。

參考文獻

1. 《澳門特別行政區政府施政報告》，2000年-2006年。
2. 蘇東斌：“智慧的選擇——對2005年施政報告的理論分析”，載《澳門研究》Vol.28，澳門大學澳門研究中心，2005年6月。
3. 婁勝華：“澳門特區行政文化建設的理性審視”，載《行政雜誌》第18卷第1期（總第67期），澳門行政暨公職局，2005年2月。
4. 婁勝華：“連續性與發展性：何厚鏵04《參選政綱》與99《參選政綱》文本比較”，載《行政雜誌》第17卷第4期（總第66期），澳門行政暨公職局，2004年12月。
5. 鄧聿文：“科學發展觀基本內涵、提出及實踐”，參見<http://politics.people.com.cn/GB/8198/32784/45495/3258442.html>，2006年6月22日。
6. 俞可平：“社會公平和善治：建設和諧社會的基石”，參見<http://politics.people.com.cn/GB/8198/32784/45495/3261252.html>，2006年6月22日。
7. 何清漣：“什麼樣的“發展”？——對發展中國家現代化道路的反思”，參見 <http://china-week.com/html/01087.htm>，2006年8月26日。

