

特區十年施政總觀察

李炳時*

在澳門特別行政區建區十載的日子即將到來之際，以宏觀的視野，觀察特區政府成立以來第一個十年的施政，從中取得特區草創時期建設的歷史經驗和啟示，對於特區未來可持續的進步和發展，具有異常重要、獨一無二的意義。

特區政府從1999年12月20日成立之日起，即以制憲的精神，依基本法履行自身的使命。十年來，澳門成功保持了原有的資本主義制度和生活方式，澳門人成功實行了高度的自我管治，並在這個基礎上，克服各種各樣的挑戰（包括回歸之前低迷的經濟，以及惡化的治安），取得政治、經濟、文化和社會不同程度的繁榮、發展和進步。這一成就，是經過中央政府的全力支持和全澳居民的共同努力，確保特區政府施政的正確、恰當和順利，才能取得的。這一成就，在一個比較寬泛的意義上，亦是澳門社會基本的感受和認知，即便個人際遇的千差萬別，均未可輕言否定。

一、公認澳門向前發展

十年來，特區政府貫徹基本法規定的政治體制，實行行政主導，向立法會負責，接受立法會的監督，尊重、維護特區獨立的司法權和終審權。保障居民的基本權利和自由，以開放、關切的態度和舉措，面對社會訴求，疏導矛盾，並結合致力維持法紀，打擊犯罪，改善治安，保持社會的和諧與穩定。通過行政和法律改革，優化政府服務的角色與功能，使公共行政的效率和質量，以及公務人員的廉潔水平，比特區成立之前有了一定的提升。和各界團體、傳媒緊密合作，增加政府施政的透明度，擴大政策諮詢的社會參與平台，用行政吸納政治

* 行政長官辦公室顧問

的方式，循序漸進地推進特區政治生活的民主化。今天，特區正在逐步發展出一個以行政主導為基礎，兼具開放型、參與型的責任政府，使施政體現澳人治澳的政治本質，體現愛國愛澳的社會情懷。

特區成立十年以來，民意的能量獲得巨大釋放，各種社會訴求高調呈現，傳媒和街頭分別成為訴求的兩大載體。特區政府根據基本法，對訴求作出了應有的尊重和善意的回應，對一些比較激烈的訴求，也保持了必需的包容和自我克制。特區政府這些恰當的做法，既鼓勵民間不同聲音的繼續表達，又間接促進訴求趨向於秩序化、和諧化，從而，在各種訴求有增無減的今天，回歸初期個別較為轟動的訴求現象，反而基本已不復見。這種情況帶出一個深層次的民主經驗，即在行政主導下，通過政府與民間的良性互動，民主發展、社會繁榮和政治穩定，可以並行不悖。

二、深層次問題重疏導

在特區十年的發展歷程上，先後遭逢經濟低迷、非典型肺炎、經濟社會高速轉型、重大貪污事件和國際金融危機等重大挑戰。特區政府和社會緊密合作，應對挑戰，並從中整治，化危為機，再次出發，實現特區更大的發展與成功，成為特區極其寶貴的歷史經驗。

特區政府在推進各項施政工作的同時，在優先完成迫切的施政任務的前提下，自覺或不自覺地借助有關的施政成果，對澳門歷史積累下來的社會各種深層次的矛盾，作出了初步的對治。主要採取發展新事物的策略，以及從矛盾的外部配置漸進的化解因素，使矛盾有所鬆動的策略，既對矛盾給予一定的抑制，又避免在過程中激化矛盾，或衍生出新的矛盾，使社會能在深層次矛盾存在的情況下，依然保持和諧穩定。澳門深層次矛盾之所以難解決，在於敏感度太大，潛在的新問題不一定比已有的問題小，投鼠忌器，迴旋餘地不多；社會亦不會同意根據一個不易把握的長遠前景，用太大的切身代價來換取矛盾的解決，但政府從各種治標的路徑入手，總算為治本的實現，帶來初步的希望。

三、開放賭業別無他選

特區成立之初，澳門繼續處於整體經濟低迷的狀態，與此同時，製造業面臨全球經濟一體化之下激烈的市場競爭前景。在沒有太多選擇的情況下，特區政府實行積極進取的固本培元策略，有條件、有限度地主動開放具有本土傳統產業優勢的博彩業，加快了澳門經濟復興的速度。並藉由博彩業的帶動，革新了傳統旅遊產業的面貌，促進了部分行業的成功轉型和發展，還使會展業成為一個突出的新興產業，從而優化澳門的市場條件，提升澳門經濟的品位，為澳門經濟可持續的長期發展打下來之不易的基礎。政府也作出了初步的舉措，抑制博彩業在經濟、社會、家庭和個人等方面衍生的不良作用。今天檢視，特區政府一個階段性的經濟社會目標基本得以實現，澳門發展成為具有國際知名度和影響力的現代城市，特區的千家萬戶，在不同程度上分享到經濟發展的成果，廣大基層家庭“跨代貧窮”的狀況有所改善，社會生活素質在不少方面有所提升，特區年輕一代的願景，更有奔頭，更有希望。

四、借助外力促進多元

特區政府在推進旅遊博彩業，以解決澳門經濟發展燃眉之急，並重新鞏固澳門經濟基礎的同時，也看到博彩業“一業獨大”的影響，越來越注意到經濟適度多元發展的重要性。博彩業本身，正是採取了適度多元的模式，才在短期內迅速發展起來的，這一成果，又和市場的對外開放及外部需求的創造，有着十分密切的關係。因此，政府從這個經驗中取得啟示並移植，主要透過與鄰近地區加強區域合作，建立和發展多元化的經貿平台，並利用內外聯結的市場力量，為本土有潛質產業和行業的發展，並為催生新的產業和行業，創造有利的市場需求。和解決澳門深層次矛盾一樣，澳門經濟發展的適度多元化，同樣需要大力引進外部因素，政府目前的方向，幾乎是唯一現實可行的。

從持續的低迷，到快速的增長；從高通脹的出現，到國際金融危機的爆發，在經濟社會演進的不同時段，都有不同的突出因素，對廣

大居民尤其是弱勢社群形成生活的挑戰，這種情況，使福利施政成為政府十年施政一個十分顯著的範疇。

五、人文建設潛移默化

在這一施政過程中，政府和社會通力合作，將短期的措施和長期的措施，個別的措施和全面的措施，間接的措施和直接的措施，物質性的措施和非物質性的措施，靈活性的措施和規範化的措施，政府的服務和民間團體的服務，加以協調和整合，在一定程度上協助居民解決生活困難，預防及疏導社會矛盾，保障了特區的和諧、平安和喜樂，並為建設一個具有全面性、永久性的福利保障社會，提供了罕有而獨特的經驗。

考慮到澳門綜合社會素質需要建立一個適應時代的新起點，在人文建設領域，政府採取了基礎性、框架性的施政策略。政府全面實現了非高等教育的免費教育體制；推進現代化、標準化的教育改革和醫療改革；透過申請世遺的努力與成果，加強居民對本土文化的凝聚和自我身份的認同；大力發展普及性的文化藝術及體育康樂事業，使廣大居民的文化生活更加多姿多彩，使學習進修的社會風氣更為濃厚。儘管人文建設的過程具有潛移默化的特點，也不可能在一兩屆政府的任期內有太多的收成，政府依然注意到這一建設不可估量的深遠價值，作出應有的施政努力。

六、國際視野大大拓闊

值得指出的是，十五年免費教育對於澳門發展的戰略意義尤其重要，它確保特區青少年一代整體上獲得包括德育教育在內的教育機會，從而增強他們對博彩業的副作用及其衍生的各種社會誘惑的免疫力；它讓特區的下一代普遍具備一定的知識和技能，從而保持應有的進取心，使一個高福利社會不免產生的安逸心態，得到必要的制約與平衡。

特區成立以來，澳門令人印象深刻的變化和發展，同時反映出政府在對外交往方面的施政投入。藉由經濟的開放，以及多項大型盛事

的舉行，澳門迅速融入區域社會和國際社會，直接或間接引進了大量的新事物、新觀念。作為“一國兩制”之下澳門的歷史首創，特區積極參與中央政府領導下的區域合作。政府緊密配合，將中央政府對特區的寶貴支持，轉化成為特區各方面建設的實際效益。積極推動各界人士前往祖國內地，進行各種形式的學習交流活動，增進了居民對國家的認知和情感。在和祖國，和世界日益緊密的聯繫中，與過去相對封閉和保守的情況相比，今天的澳門，明顯地正在發展成一個更為開放，更為包容，更具有國家視野和國際視野的社會。

七、應對遲緩缺乏警覺

同樣明顯地，特區政府的十年施政也存在不足之處。政府民主化的施政舉措，以及行政與法律的改革，和社會發展及公眾期望仍有不少距離，其中重要的原因，是政府的進步趕不上時代和社會的進步，以及政府的進步主要集中在一般要求的層次，有待達到更加嚴格的標準。雖然政府和社會的聯繫與合作有了空前的加強，但在維持社會利益的均衡上，政府的施政未夠周全，社會深層次的矛盾依然是有待妥善搬動的一塊陳年巨石。政府對經濟社會異常快速的轉型，及其對社會造成的各種衝擊，缺乏足夠的警覺和準備，對於人力資源供求、居民就業和居住、城市交通、中小企生存和發展、弱勢社群處境等問題，以及博彩業發展衍生的社會問題，未能及時理順和舒緩。政府的人文建設工作，尤其是它的核心——道德倫理建設，明顯滯後於經濟社會的發展。在文化藝術的質量提升和本土文化的推動方面，政府還需邁出更為有力的步伐。政府還需要付出更大的心力，改善和優化“澳人治澳”的人才培養環境，確保“一國兩制”的事業薪火相傳，後繼有人。

八、貪腐弊案影響深遠

十年來，對政府施政構成沉重打擊者，莫過於歐案。其實歐案是社會深層次矛盾問題、經濟發展過速問題、政府行政制度及其法律基

礎問題、人文建設問題等的一個集合點和爆發點，可以說是政府施政問題的一個綜合體現，也是澳門歷史慣性的問題和時代新產生的問題的一個綜合體現，也暗示出廉政建設的根本基礎和方向。歐案對政府公信力的打擊，直至最近仍含蓄地反映在立法會直選各組別的政綱，以及有關的民調之中。可幸的是，對政府而言，最艱難的階段已經過去，這除了中央政府和特區居民的寬厚、包容之外，特區政府本身的自我修復能力，也並非無足輕重的。

總的來說，儘管政府的施政不能不受社會客觀情況的種種制約和影響，有些情況甚至是政府單方面暫時難以處理的，但在政府本身施政能力的範圍內，依然存在不少改善的空間。儘管今天一個服務型、電子化的現代政府正在逐步發展出來，但特區政府依然有待更充分地建立起以人為本、仁愛為懷的施政精神，只有立足於此，才能產生出比較嚴格的自我要求，並將之貫徹於各項制度、政策和措施，從而最大限度地堅持正確的施政方向，提高施政的水平，增進施政的效益，避免施政的失誤。

九、相互督促相互包容

在十年施政過程中，特區政府擔任了十分富於戲劇性的角色。經濟的快速發展，既令無數家庭的生活品質出現夢想不到的改觀，也對社會的方方面面一度產生近乎殘酷的衝擊；歐案的發生，令居民震驚得目瞪口呆；現金的分享，令居民開心得笑逐顏開。這一切，都是一個行政主導型政府的施政產物。除非出現非常極端的情況，否則，在一個歷史階段上，一個有能力並在事實上能夠為公眾帶來福祉，又無法不帶着種種不足和潛在問題的行政主導型政府，大致上是可以審慎接受的。

重要的是，在一個像澳門這樣空間狹窄的，政府和社會時刻近距離互相塑造的地方，政府的施政無論得與失，都和社會榮辱與共，從而，這顯得包容和監督同樣重要，包容甚至是監督的一個環節、一個要素。事實上，特區十年發展的成功，最深層的原因即在於政府和社會之間的互相包容，一方面政府包容社會的批評，一方面社會包容政

府施政的局限，容許政府擁有自我完善的時間與空間，讓政府發揮施政的優勢以造福居民。因此，行政長官在每年施政報告的結尾，總要向廣大居民表示感謝，這決非外交辭令或例行公事，而是真實表達出政府的施政感受，這一由衷的感謝正好顯示出，建立在深厚的包容基礎上的行政主導，既是特區政府十年施政經驗的核心，也是“澳人治澳”最寶貴的資產之一。

