

中國評論

習近平對台思想精髓何在

特朗普上台對兩岸有何影響

蔡英文的兩岸政策論述：發展與困境

「台獨」的推進策略和七種形式

兩岸關係發展的理想與現實

「台灣主體意識」的權力化過程探析

王道文化是兩岸關係的活水

新對抗下兩岸文化交流及其前景

南海仲裁與「太平島」地位的挑戰

思想者論壇：金門在兩岸關係中應該如何定位

總第 228 期
2016年12月號

ISSN1608-911005-01



定價每冊港幣40元

· 兩岸特許公開銷售 ·

內地定價：RMB¥35 · 亞洲區定價：US\$4.5
台灣定價：NT\$120 · 其它區定價：US\$6.5

思想者論壇

澳門首份「五年發展規劃」解讀

主辦：澳門經濟學會、中評智庫基金會

- 督導：**郭偉峰（中評智庫基金會董事長）
周建閩（中評智庫基金會執行董事）
- 主持人：**柳智毅（澳門經濟學會理事長）
- 評論員：**劉成昆（澳門科技大學商學院副教授）
鄧益奮（澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授）
曾澤瑤（澳門經濟學會副理事長）
李振國（澳門經濟學會副理事長）
蘇振輝（澳門經濟學會諮詢委員會副主席）
- 執行人：**羅祥喜（中評智庫基金會董事、副執行長）
王平（中評智庫基金會董事）
郭至君（中評智庫基金會國際部主任、董事會秘書）



劉成昆



柳智毅



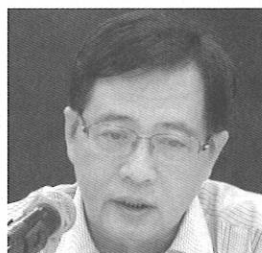
鄧益奮



曾澤瑤



李振國



蘇振輝

時間：2016年第22次（總第311次）

地點：澳門萬豪軒

開場白：柳智毅

非常歡迎各位嘉賓的到來，參與今天的思想者論壇。澳門「五年發展規劃」正式文本，吸納了全民的意見及經過兩次的修訂後，於9月8日上午正式出台。雖然澳門是一個小社會，但是民眾對五年規劃非常關注，政府也是首次和國家的五年規劃對接，在多方面顯示出其特有的意義和重要性。「五年發展規劃」是澳門回歸以來，一個非常關鍵和重要的舉措，也是澳門特別行政區發展的重要里程碑。

今天非常榮幸，澳門經濟學會與中評智庫基金會共同舉辦本次思想者論壇。今天到場的都是澳門有名的思想者，對「五年發展規劃」和澳門的時事觸角敏銳，都是有話語權的學者和專家，包括澳門科技大學商學院可持續發展研究所副教授劉成昆、澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授鄧益奮、澳門經濟學會副理事長曾澤瑤、澳門經濟學會副理事長李振國、澳門經濟學會諮詢委員會副主席蘇振輝；中評智庫基金會董事兼副執行長羅祥喜也出席了今天的論壇。

按照程序，我先做發言，之後請澳門經濟學會諮詢委員會副主席蘇振輝先生發言。

柳智毅：

具有開創性、歷史性及標誌性里程碑意義

五年規劃的草案文本自4月公佈之後，立即引發全社會熱烈的討論。政府安排的41場聽證會，收到4千份意見書，整理的逾萬條意見，反映了這個規劃被廣泛關注的程度，這在澳門歷史上也是少見的。我們也可以從反過來看，草案文本公佈後所以受到高度的關注和討論，反映文本本身對市民有着切身的利益所在，所以才受到歡迎。特區政府這次所做的，也是一個「民心工程」，五年規劃諮詢期間，將政府所想與民心民意連結起來，本身已是很有意義的事。

不難發現，五年規劃的正式文本體現在特區政府在廣泛諮詢過程中吸納了民間智慧，使得澳門首部五年規劃內容，在草案文本的基礎上得到了很好的補充。這個民意高度聚集的諮詢過程，讓整部規劃充分體現社會的認受性，這個狀況，預期五年規劃的貫徹實施，將能得到社會最大多數的支持。

意見一致認為，這份五年發展規劃具有開創性、歷史性及標誌性的里程碑意義；較清晰地描繪了未來五年澳門社會經濟各領域的發展藍圖；而且首次與國家五年發展規劃對接，為澳門未來的經濟發展提供思路，有助於澳門融入國家整體發展規劃當中，有利於澳門長期繁榮穩定。

五年規劃的公佈，其中一個重要的意義是，對澳門持續發展具有戰略性作用。回歸以來澳門取得的發展進步，來自兩個主要動力。其一，是由特區政府制定的重要政策所推動，例如產業定位政策、引入競爭機制政策、以人為本政策，等等；其二，是國家實施「一國兩制」、中央支持、區域合作等政策，具體如內地與澳門簽定的「更緊密經貿關係的安排協議」、「自由行」政策、「粵澳合作框架協議」等文件，對澳門發展所發揮了支持和促進作用。必須明白的是，這些政策的推出與實施，都有特定的歷史和現實的條件背景，在一定程度上，其實施是受到限制的。世界在動態發展，變幻才是永恆，當一些條件改變了，政策也就要與時俱進，要有新的安排。因此，澳門要實現可持續發展，不能僅僅依靠政策，需要制定更高的、長遠的戰略安排。五年規劃的制定，就實現了這個安排，它不僅將當前行之有效的政策歸納其中，更為未來制定的發展政策，起到提綱挈領的作用。五年規劃，建瓴高屋，使得澳門發展的策略方針、政策、措施，以至施政各個範疇的合作與分工協作等，都聚焦於這部規劃綱領上。

五年規劃的主體是：「以人為本，科學決策」，「發展經濟，改善民生」，推進人的全面發展。發揚愛國愛澳的精神，致力維護社會和諧，促進社會公平。因此，澳門要實現經濟發展，其核心理念也要體現「以人為本、科學決策」的精神。

五年規劃為澳門制定的八個發展戰略中，第一點「創新發展」，以人才培養作為創新的支撐點；第二點「文化澳門」，強調愛國愛澳的核心價值；第三點「教育興澳」，提出「發展依賴教育，教育依賴創新」理念。這三點都著意於「人」的培育與增值的戰略作用。這三個戰略，是牽領後面各大戰略的領先方略。因此，特區政府今後在培育人才、發展人才、使用人才上面，要多花力氣，注意從細處做好，讓澳門年青一代看到機



柳智毅

會，增強他們愛國愛澳情操的精神和物質基礎，真心實意為澳門建設發展貢獻自己。

其它五個戰略，提出改善旅遊素質；加快智慧城市建設；優化公共決策系統；統籌「一中心」、「一平台」建設，以及增強區域合作、融入國家政策等。每一部份都形成一個單列的體系，但環環相扣，其效果會起到「疊加」的作用。全面落實這些戰略，澳門的發展可以預期。希望特區政府在未來的施政方針政策上，要緊緊圍繞這些核心戰略著墨，每年都要有一點點的成效，爭取到了2020年，澳門整體登上一個新的發展台階。

政府須在產業適度多元上多下功夫 利用「中葡平台」對接「一帶一路」

五年規劃的戰略部署，整體上都與澳門經濟發展息息相關。其中改善旅遊素質，加快智慧城市建設，是對加快建設「世界旅遊休閒中心」的鋪墊；統籌「中心」、「平台」建設，與融入國家「一帶一路」政策密切相關。這些是澳門人普遍關心的大事，五年規劃在這方面的部署用心細密。例如，形成旅遊休閒大業態，拓展文化旅遊等政策，對打破當前博彩旅遊為主的型態，調整「一業獨大」的經濟結構，是對症下藥的良方；又如「中葡平台」建設，把培養語言人才放到前面，這也是對回歸後社會對葡語文化重視不足的反思和改變。今後要加大投入，加快培育雙語人才，才能更好地適應「中葡平台」事業拓展的需要。

經濟適度多元的進展雖然有一些成效，但在改變經濟結構方面的效果卻並不明顯。例如，在過去了的「十二五」規劃中，納入適度多元的五大產業，經過多年的打造，像文化創意產業至今還在起步發展之中，與形成「產業」還相距較遠。因此，特區政府在未來五年間，必須在產業適度多元上面多做些工作，尤其在扶持產業的篩選上面，要研究選準目標。像今天提出對「特色金融」的探索，是否可以作為一個適度多元產業加以扶持發展，都要有認真的研究。

至於融入國家政策方面，十三五規劃第十二篇，關於港澳的專門篇章內容也明確提出：「支持港澳參與國家雙向開放、「一帶一路」建設，鼓勵內地與港澳企業發揮各自優勢，通過多種方式合作走出去。」國務院於2016年3月3日發佈國發〔2016〕18號，《國務院關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》也明確提出，充分發揮香港、澳門獨特優勢，積極參與和助力「一帶一路」建設。共同培育對外開放新優勢，打造我國高水平參與國際合作的重要區域。澳門可發揮的強項是利用「中葡平台」對接國家「一帶一路」政策，但由於澳門自身資

源、經濟規模的比較優勢不足，在參與區域合作過程中，還需要與周邊地區共同進退，對此，我們必須有充分的認識和估計。

五年規劃制定的戰略，體現了特區政府對科技建澳的重視。打造智慧城市，是澳門面對未來社會的先行政策，與經濟民生又有很強的互動影響。今天，大數據時代的出現，帶來了數據經濟；網絡科技和「區塊鏈」等技術發展，逐步改變着交易的方式以至人們生活消費的形態。這就影響到高層管治體制和手段不得不發生變化。一些原有的中央型、層疊型、中介型的管理形態，也要逐步走向去中央、去層級、去中介的管理形態。

蘇振輝： 凝聚了全社會的共識 具有很強的民意基礎

各位專家教授，中評社的朋友，今天很高興和大家談一談澳門特區政府9月8日公佈的《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020）》。從4月份草案文本出台到現在，整個社會的諮詢工作做得非常好。幾個月來，政府收納的社會意見據說有一萬多條，而澳門人口才幾十萬，這個比例是相當高的，說明這次諮詢是澳門市民全面參與的一次活動。

在正式文本公佈以後，有幾個要點頗受關注。

首先，這是澳門成立特區以來第一次制訂的五年發展規劃。特區政府成立以前，澳門葡萄牙政府也請過外國顧問公司研究澳門發展路向，提出有關澳門發展的顧問報告，但從未制定過發展規劃。澳門回歸祖國16年，特區政府也是第一次制訂五年發展規劃，因此意義重大。

第二，諮詢過程民意高度匯聚，規劃正式文本有很強的民意基礎，這將有利於日後的實施和執行。

第三，正式文本發佈前後，社團領袖、學術界等都在報紙上發表很多看法，關注較多的是，澳門「五年發展規劃」與國家「十三五」規劃接軌的問題，認為澳門的未來與國家的未來緊密聯繫。其次，將關注點聚焦於經濟民生方面。

第四，也是我想重點談的，社會上有一些聲音認為，整個規劃內容舊瓶新酒，沒有太多新意，都是過去幾年在施政報告中看得到的政策，現在僅是將其融合到一起，成為了「五年發展規劃」。

雖然有些負面反響，但我試從廣闊的角度去看其中的意義。只要細讀特區政府過去的施政方針便會看到，政府的一些政策是跨年度安排和持續開展的，沒有完成期限。有些人曾質疑政府調子高、效率低，深怕一些好

的政策虎頭蛇尾。現在，特區政府將過去好的政策作為長期發展戰略，將其寫到規劃之中，這表現了特區政府把好的政策堅持下來的決心。從這個角度看，我認為是很好的，政府堅持得很好。好的規劃，最重要的是要將未來的發展方向弄清楚，定好了發展的方向，才能找準發展的動力。

這個規劃我反覆看了幾次，規劃的正式文本比起草案文本有了很大的進步，而且達到了我剛才所說：弄清發展方向；找準發展動力的目的。

剛才我說的是一些籠統的社會看法，經濟方面，由於有很多專家在此，可以由他們來講，我接下來解讀的重點，主要想講兩方面：

第一，整個規劃充分反映了頂層設計的中心思想，在五年規劃的形勢分析、最高原則、戰略等章節之中有充分的表達。這幾個部分內容深刻，蘊藏豐富的信息量。

與草案文本比較，正式文本加上了對現實挑戰和困難的綜合描述，指出澳門處於經濟運行周期性變動。我要說明一下，這段文字在草案文字中，本來是沒有的，是綜合民意之後寫上去的。「澳門進入深度調整期，社會面對新舊問題重疊的衝擊更大，一系列的約束和矛盾，存在不確定性和複雜性增多的困難和挑戰等。」結合前言中提出，這個規劃是未來五年政府與廣大居民共同努力的行動綱領，因此，讓我感覺到，不管是政府與民眾，都已經肯定「五年發展規劃」不僅面對優勢，同樣也要面對困難和挑戰。有了這個重要的前提，整個規劃就更貼近於全民理解的現實，就凝聚了全社會的共識，對做出「發展大局仍處於穩健和諧、具有大好機遇的階段」的基本形勢結論，就更能說服人；對提出要加快建設「一個中心」，大力改造「一個平台」，深化對外開放合作等戰略，便更具民意基礎。從頂層設計來看，我認為是全面的，不偏向一方面，所得出的結論是相對客觀的，並且具備民意的基礎。

強調未來經濟不再追求高速增長 追求優質、高效、均衡、精細增長

第二點我想說，規劃在最高原則中提出了「三個必須」，其中第三點「必須」是這樣提出的：「堅持經濟社會的全面、協調、可持續發展，重視澳門社會的整體進步。澳門未來經濟發展不是追求高速增長，而是追求優質、高效、均衡的增長，致力轉變發展模式，逐步由粗放型向精細型過渡。」與過去16年的發展模式相比，這個五年規劃實質上是在統一社會認識的基礎上，總結過去，找出一個新的可持續發展的方向。這個方向



蘇振輝

就是要走優質型、高效型、均衡型和精細型的路。這幾個形態的發展模式和過去有何不同？我們首先要肯定的是，「一國兩制」體制在澳門取得的成功，實現了經濟發展增長和社會穩定的大局，但也存在結構性的約束和限制。當前，一業獨大、馬太效應帶來不少問題。特區政府提出，隨着經濟深度調整，未來澳門追求的是優質型、高效型、均衡型、精細型的發展模式，而不僅着眼於高速增長。這個決心，與全球主要經濟體，包括內地的發展模式是接軌的。我個人認為，這是規劃中很有價值的一個觀點，對此要有深入的了解。

另外，如何去實現均衡型和精細型的發展？在經濟發展等方面，我的同事會有更詳細的介紹，我現在重點說民生方面。市民對「一帶一路」對接，堅持發揮「一國兩制」等體制優勢，在維護國家主權、安全及發展利益的前提下，促進澳門長期安定繁榮等觀點，心中都是明白的。關鍵是，任何政策實施都要聚焦於民生發展，民生不能和經濟發展割裂，所以五年規劃之中有一點很重要，就是「建設五大長效機制」。在最高中心原則裏提出，要做到：堅持發展定位、推進建設一個中心與發展多元經濟、增進民生福祉，這三方面要一致性。這個提法非常好，着眼點是「建設五大長效機制」「共建共享發展成果」。

「民心齊，泰山移」，規劃制定是為民，實施也是為民，民心齊一切好辦。社會保障體系、住屋、教育、醫療、人才培養這五大長效機制，社會早已形成共識，也是市民最關心的五大社會問題。這五個方面既然社會都已經形成共識，在「五年發展規劃」中作為最高規劃寫下來，說明政府足夠重視。政府打算在這些方面怎樣做，在規劃民生篇第二、三章有清楚的介紹。我的看法是，建設長效機制，不僅是對民生問題的重視，與發展也息息相關。澳門要走優質型、高效型、均衡型、精細型發展的路，就要重視社會全方位的發展與經濟發展互

為表裏、互相促成的關係。把這五大任務做好、做細，才能向全社會展現政府「共建共享發展成果」的施政理念，才可以讓全澳門市民為澳門經濟社會的發展共同付出努力。

最後，我想講一講希望，兩句話：持續推廣，深入民心；重在實施，分期見效。這個規劃出台之後，希望特區政府加強推廣，讓其中心精神和主要內容得以深入人心。同時，希望在有序實施過程中，注重分期見效，每年進一小步，五年進一大步，讓市民不僅有願景，還要看得到成果。

還有一個希望，這個規劃是一個轉型發展的綱領，在實現創新創業的氛圍中，我認為雙創有風險，但機遇也在其中，希望政府制定政策時考慮這一點，提高政策措施的靈活性，讓經濟發展的新動力得到更好的培育。謝謝大家。

鄭益奮： 有助澳門更好地融入國家發展

「五年發展規劃」是澳門首次推出的規劃，我從三個角度來解讀澳門「五年發展規劃」的意義。

首先，「五年發展規劃」彌補澳門缺乏中長期綜合性發展規劃的不足。目前有許多澳門以外的人士來到澳門時，對澳門的城市規劃、交通等等問題的根源，都認為澳門缺乏規劃思維，澳門城市規劃不完善。雖然近幾年，澳門正慢慢地在完善，有一些部門，例如社會保障、養老、旅遊等方面都有所規劃，但是整個社會綜合長遠的經濟、社會、文化的發展規劃是欠缺的。澳門的施政報告是一年的短期規劃；參選政綱也是一個五年規劃，但是一個施政藍圖和承諾，沒有具體的施政構想；有部門十年規劃，但不是總體發展規劃。因此，澳門社會上有一個共識，就是制定一個規劃，更有利於澳門的發展。「五年發展規劃」的出台，是澳門政府與社會達成的一個共識，這個規劃有利於澳門未來更好的發展。

第二，五年發展規劃是實現世界旅遊休閒中心的需要。國家十三五規劃時，已經提出澳門要建設世界旅遊休閒中心，但是近幾年，澳門在這一方面的進度，實際上是不盡理想的，進程相對緩慢。進度慢的原因有軟件和硬件上的欠缺和不足，硬件方面體現為酒店、交通等基礎設施方面，而軟件方面主要體現為缺乏規劃。

事實上，「五年發展規劃」追溯的源頭是源自制定世界旅遊休閒中心的規劃。所以，「五年發展規劃」的願景是奔著世界旅遊休閒中心去的，世界旅遊休閒中心是「五年發展規劃」的一個淵源。有了五年發展規劃，澳門人對世界旅遊休閒中心的可觸摸感就會更加真實，

而不會那麼飄渺。雖然不能說規劃是實現世界旅遊休閒中心的路線圖，但確實是一個實現世界旅遊休閒中心的進度安排。

第三，五年發展規劃是澳門融入國家發展的需要。澳門是一個小地區，未來更需要主動融入國家發展，才能取得更大的進步。既然要融入國家發展，就要對接國家的十三五規劃，從這個角度講，制定這個規劃，實際上是為了澳門更好的融入國家的發展。

接下來我談五年發展規劃的定位。首先，五年發展規劃是旅遊規劃與全面規劃的結合和統一。定位是「一個中心」，但并非做一個純粹旅遊休閒城市的規劃，而是牽涉民生、經濟、善治的城市發展規劃。在此之中有點有面，可以結合起來。如果單純的僅從某一方面去理解，可能不太恰當。「五年發展規劃」的內容實際上更重要的是民生規劃，所以旅遊規劃和綜合規劃這兩個定位都需要結合起來。其次，五年發展規劃是「讓本地居民滿意」和「讓遊客滿意」的結合和統一。將澳門建設成為世界旅遊休閒中心，不僅是要讓遊客滿意，更重要的是要讓澳門當地的居民也滿意。「五宜」的內在是統一的，不僅是要宜遊、宜樂，更主要是宜居、宜行、宜業。所以，要讓本地居民滿意和讓遊客滿意，這兩個方面的結合是很重要的。而且更重要的，是要讓本地居民滿意，因此才會用近一年多的公眾諮詢時間，讓全民都參與進來。

最後，五年發展規劃是澳門發展與國家發展的結合和統一。國家十三五規劃也提到，希望澳門在未來的發展和國家的發展有一個雙贏的目標。因為國家的十三五規劃也提到，希望澳門加大以後在國家發展中的地位和貢獻，所以澳門通過自己的發展，實際上想回饋一下祖國。事實上，這些年都是祖國在幫助澳門發展，那麼澳門制定「五年發展規劃」後的目標，就是澳門不僅自己要發展得好，還要對國家的發展貢獻出自己的力量。比



鄭益奮

如「一個平台」，促進「一帶一路」方面能為國家承擔一個重要的港口，這些都是「五年發展規劃」中，蘊含的一個內在意義。

為了做好這幾個定位，我想還要做好幾個協同，澳門要實行好這個規劃，要和國家部委的計劃對接，和相關地區和區域的規劃協同。因為這個規劃能夠實行的話，真正達成以上的目標，事實上先是需要特區政府各職能部門的協同，而且要和內地各個部門保持良好的溝通。這不僅要和各省、國家層面的，還要和各個部委之間更好的去溝通和協調，這樣才能更好的配合國家發展的戰略，達到雙贏的目的。

對「五年發展規劃」的總體觀感，我認為意義很大，這確實是澳門第一次政府和社會都很重視的規劃。「五年發展規劃」事實上是以世界旅遊休閒中心為主要管理和制定的，而這個機構的主席就是澳門行政長官崔世安。他還專門因為「五年發展規劃」，到北京聽取各個部委的意見，這是眾所皆知的。應該講，「五年發展規劃」非常重要，因此政府和社會才會高度重視。

優化諮詢組織重組部門架構 引入第三方評估政府部門績效

剛剛理事長說道，希望有一個一年一小變，五年一大變的安排，從各個專欄的表述看，事實上這方面的內容也有一些，包括重點項目要在2016、2017年完成等等，都有一個階梯式的安排。在五年規劃「專欄2 未來五年經濟社會發展主要目標的項目」中，「優化現有諮詢組織」、「理順公共行政架構職能」以及「績效評審制度，引入中立評估機制」是「政府施政、法治社會」範疇的項目。這意味著，未來五年特區政府的主要綫索和基本內容將體現為「架構重組」和「績效評估」兩個主題。

首先是優化諮詢組織，重組部門架構。包括：1、分階段優化諮詢組織，從2016年到2020年每年檢討1-2個政策範疇的諮詢組織，優化的方式是「精簡」和「整合」；2、部門間的職能調整和架構重組是「架構重組」的重頭戲。五年規劃分三個階段理順公共行政架構職能：第一階段於2016年底前完成，至少撤銷6個部門；第二階段於2019年全面完成，對13個部門進行職能的優化重組，並撤銷其中的3個部門；第三階段於2020年完成，檢討政府組織架構並提出新一輪架構重組的建議。

特區政府同時推出三個層面的改革配套措施，以進一步鞏固部門重組改革的成效：第一個層面是優化各項行政流程；第二個層面是推進電子政務，利用信息技術來進一步簡化行政程序；第三個層面是改善跨部門合作

機制，協調部門間利益，增強部門間的互相信任。

其次是引入第三方機構，定期評估政府部門績效。政府部門的績效評估是架構重組的又一個重點內容。五年規劃對政府部門績效評估的新意，在展開中立評估機制；推行績效問責制，在官員問責中引入績效問責的元素，強調「不合格、不作為的官員要承擔一定的責任」；以兩年為週期，恒常性對所有部門的公共服務素質進行評估；引入和強化公共服務質量評估的公眾參與，有利於增強政府服務市民的服務意識，也更加符合政府和社會共同治理的善治精神。

這些評估，對澳門市民而言，是一個很好的消息，大眾會認為，過去不作為的文化比較盛行，因此政府更多的做出一些調整，行政效應也能夠提高。因此，「五年發展規劃」實際上是以一些很好的努力方向。剛剛說道，社會上有一些人認為政府做事虎頭蛇尾，但是特區政府已經決定，會做一些定期的檢討和更新的機制。他們也有一些想法，想委託第三方機構，對不能完成的進度做一些評估、中間又是否完成了目標、完成的進度如何、如果完成不了該目標會存在哪些問題，然後相應的會有所檢討的機制。所以我認為，「五年發展規劃」很多方面都有考慮到。第一次制定「五年發展規劃」，總歸會有一些值得改善的空間，但是總體而言，這份規劃還是值得肯定的，有可能為日後的政治制定提供一個藍本，一個範式。日後如果真的想制定一個好的政策，需要經過全民的參與和政府科學規劃的結合，我就先說到這裡，非常謝謝。

劉成昆： 智慧城市的定位 是五年規劃中一個重要亮點

我是從事城市經濟和區域經濟的，規劃的正式文本出來以後，我比較關注城市本身。規劃的第十頁，提到願景時，首先將澳門看成是一座城市，雖然是叫世界旅遊休閒中心，但事實上，澳門本身是一個高度發達的城市經濟體。在這樣一個願景中，提出了7個方面，從旅遊休閒城市，到善治城市，但這其中特別提到了智慧城市。雖然這個智慧城市和一些交通、資訊聯在一起，但是在閱讀「五年發展規劃」時，我認為智慧城市還是整個規劃中非常亮點的一部分。為什麼這樣說，我們從發展戰略上，目標還是提出以提高城市競爭力為主軸，那麼，提高競爭力時，和競爭力的一些指標就要聯繫在一起。這些指標中，比如人力資本、基礎設施等，就顯得非常關鍵。那麼，智慧城市在此之中就是一個重要核心。



劉成昆

我自己也參與過中國社會科學院的城市競爭力項目，主要是做澳門這一塊。澳門存在的可持續競爭力，其中有六個分項指標。這六個分項指標中，有四項都非常好，比如和諧、生態、文化等方面，比較偏自然，偏軟性的，在全國294個城市中，能排到前五名。但是其中有兩項差一些，一是信息城市競爭力，排在第17名。雖然名次不是非常靠後，但作為一個綜合競爭力排名排在全國前10名的城市，信息城市競爭力排在17位，就有一些弱了。另外還有一個更弱的排名，就是排名39位的知識城市競爭力。無論是知識還是信息，都和智慧城市有關係。知識城市和信息城市競爭力偏弱，成為進一步提升澳門城市綜合競爭力的「短板」。

「五年發展規劃」中，雖然提出七個方面的城市建設，但是智慧城市應該是一個關鍵，因此是非常重要的。那麼如何做好智慧城市？頂層設計非常關鍵。規劃當中實際上也有這一條，在第九頁，運用頂層設計，強調綜合平衡。同樣的，智慧城市的建設，是一個頂層設計的問題，我這裡就引述一個新加坡城市規劃之父劉太格的話：如果你想讓城市成為一個孔雀，那就要先有個輪廓，再有器官、細胞；如果先做近期規劃，一個個區域地做，很可能會做出一只只小火雞。雖然澳門相對來說非常小，但是頂層的設計依然是非常重要的，如果沒有頂層設計，城市的發展宏觀願景就很難設計出來。

具體的步驟，規則中也有所體現，第一是在38頁，強調是一個技術的問題。剛剛提到城市競爭力的調查，知識和信息的結合偏弱，所以首先要做好一系列智慧城市的重點工作，包括推進信息科技的發展和應用、構建開放數據中心、擴大WIFI覆蓋範圍和提升國際通訊服務質量、更新及完善電信範疇緊急事故通過、應變及處理機制、加快三網融合制度建設、建設三維城市。這六個方面純粹是技術上的。技術是一個相對而言可以透過基礎設施的推進和互聯網的推動來完成，這就構成了智慧

城市建設當中的一個方面，就是硬實力的方面，我們可以先把這個方面做好。

第二個方面，要做一些和傳統產業、新型產業的連接。在規劃中第19頁提到，推動互聯網和傳統產業煥發新的生命力，以及新興產業成長來增添活動，這是技術和產業方面。技術首先要搭建一個設施，從而以此進一步更新傳統產業，並促進新興產業的發展。那麼硬實力，我個人認為，五年規劃中，或許可以完成，但是另一方面是軟性的實力，軟性實力是智慧城市中非常重要的，因為過去指的技術主要是IT（信息技術），信息技術其實是強調某種自我的控制和管理。現在是大數據的時代，無論是從商業的角度還是政府的管理，都累積了非常多的數據管理。而數據管理更多的應該是服務大眾，激發生產力，最終落實於民生問題。

規劃中，我們如何加強城市治理體系的建設，提升城市的治理能力，把我們從單純的硬實力往軟實力的發展，從智慧城市理解，這其中包含在總體的智慧當中。從技術、產業、治理方面而言，這實際上是實現智慧城市的三部曲，規劃中也體現得比較明確；從時間上而言，五年完成其中技術層面的工作可能會好一些，而進一步的善治，可能不單是第一個五年規劃，可能也是後續可持續發展的問題。

澳門存在一些壟斷行業必須打破

最後，涉及到智慧城市展望的問題。首先是推進的成效，必須做一些相應的考核，這種硬方面的考核，會比較容易一些。澳門存在一些壟斷，這是體制上和制度建設上要特別注重的。在規劃中，雖然不會具體到某一個技術提供商的問題，但是從長遠來看，為了更好的建設智慧城市，有一些行業部門的利益，或是壟斷的格局，要做一些打破。我們所提出的創新和創意，必須要依靠一個發達的基礎設施之上，那麼最初的基礎設施，我們沒有搭建好平台，無論是下一步的創新還是創業，都可能成為一個「短板」，這樣可能就不是很好。所以在推進規劃之中，有一些壟斷的格局，需要進一步打破。在推進下一步五年規劃的時候，要做一些問題的檢討，尤其是政府治理方面，這不是一個單純的技術問題，可能需要更多往前推進的方案。

總體而言，澳門圍繞著智慧城市建設，尤其是在GDP達到一個非常高的基礎上做這些事，應該是有個平台的，和國內的很多城市在起步比較低的基礎上，不可同日而語，應該是有點差異的。澳門地域比較小，更應該把智慧城市做得更好一些，成為一個樣板，謝謝大家。

李振國： 經濟適度多元發展是方向 政府需要努力推進及落實

我想重點談一談「五年發展規劃」中的發展篇。

首先在背景方面，同意各位同事所言，「五年發展規劃」方向是正確的。澳門第一次做全方位的規劃，是很有必要的。從經濟角度看，澳門現在在旅遊博彩業中有比較好的競爭力，在經濟轉型以後，傳統工業優勢完全消失。結果，今天澳門的產業，只能夠由旅遊博彩業主導。我們都知道多元化的重要性，如果單憑市場力量而出現今天的旅遊博彩業，特別是博彩業主導經濟的非理想結果，就可能出現市場失效而需要政府干預。經濟學中常常說，將雞蛋放在一個籃子裏，風險會很大，所以國家在「十一五規劃」開始，已經提出要促進澳門經濟適度多元化發展。但是提出了那麼多年，特區政府也下了不少功夫，達到了一定的成效，但從數據來看(例如非博彩業增加值佔本地生產總值比例)，還是有一點不足。

因為這個原因，發展篇中將經濟適度多元化作為澳門未來發展的方向，未來五年，適度多元化還是一個重大工作，因為市場達到了不了這個目標，因此政府要下一點決心，引導我們向這方向發展，也是非常配合澳門目前面對的宏觀環境。在發展篇中，我們除了看到經濟適度多元化的整體方向，在具體策略上亦重點提到幾個層面，包括「博彩業、非博彩業的協調發展，用博彩業的優勢引入發展更多非博彩的項目，希望未來把非博彩旅遊方面做大做好」，這也是目前重點的一個工作，政府把這個方向提升到一個規劃層面，作為長遠發展的方向並設定量化指標，在執行上就具備清晰的目標。

發展篇中還提及發展其他新產業，比如拓展特色金融，促進金融業服務多元化、將工業轉型升級等等。從



李振國

另外一個方面看，現在第二產業佔本地生產總值比例，已經下降到5.2%，當中製造業比例更少於1%，即幾乎完全消失。在完全消失之後，提出「再工業化」，可能晚了一些，但是總比沒有這一方面的目標和工作要好。因為世界各地在金融危機以後，明白要重新發展實體經濟，都提到了「再工業化」，因此澳門也在這一方面做出一點點規劃。當中的目標包括推動「澳門製造」及「澳門創意」。要朝著這方向發展，政府的支持及人才配合是很重要的。

規劃也在旅遊業、中小企業等方面提出一些工作方向，比如在旅遊業，現在面對一些矛盾，例如本地居民和遊客在爭奪資源方面的矛盾，最明顯的是交通方面。雖然在交通方面有另外一章列明交通要發展的方向，但是在旅遊業中，也進一步提及需要合理優化旅遊承載力，顯示政府非常明白旅遊承載力對旅遊業可持續發展的重要性、對民生的影響。政府將承載力的研究交給旅遊學院進行，以便取得更多科學數據的支持，再制定旅遊業未來發展方向，及研究應該如何爭取空間及擴大規模。

規劃具有前瞻性

規劃中另外提到的一個點，我認為有前瞻性。就是政府察覺到建設世界旅遊休閒中心的定位問題。現時的發展狀況到底是正在建設吸引來自世界各地旅客的旅遊休閒中心，或重點發展內地，開發內地及周邊旅客的旅遊中心，大家都很清楚，畢竟超過八成半的旅客從國內及香港到澳門的。所以提出旅遊業需要「鞏固現有的市場，積極開拓新市場」，要配合「一個中心」的發展，需要在開拓新市場的工作上下苦工。

對於新興產業，實施上，優先培育會展、中醫藥、文化創意產業成長，這些不是什麼新的點子。過去三五年，都已經在澳門的施政報告中有所提出。雖然新意不大，但是將這些發展方向提升成為長遠的規劃和長期的目標，是一大進步。優先培育會展、中醫藥、文化創意產業成長，實際上已經有相關的扶持措施和相關的資源。會展業以「會議為先」作為方向，可能是會議發展的優勢比較強，所以希望在會議方面多做工作尋求突破；中醫藥方面著眼於中藥園，以及高校裏的中醫藥培訓。這和澳門的高校培訓及科研方向比較配合，並不是空口說白話；文創方面，澳門有一個文創基金，運作超過一年，提供給文創行業申請。可以說，規劃建基在這些基礎上，作進一步的調整規範，鼓勵不同企業間的合作，促進扎根社區的社區文創，推動行業市場化和品牌化，與旅遊業融合發展，並引入大型外資文創企業和項目。

在發展篇也提到支持中小企業發展的措施，背景是因為澳門現在有一系列扶助中小企業的措施，在現有基礎上，政府希望作出調整及優化。研究現有政策在運作上存在哪些優劣勢，通過這個規劃，再進行補充、更新和改善。在中小企輔助措施裏，提到一個新的方向，保持澳門具有特色的老店，這也是一個重要的方面。很多老店因為很多原因，包括沒有新一代接手或租金貴而慢慢消失。這些老店的消失，不僅僅是中小企業的消失，更是澳門一些無形文化的消失。所以對這一方面的保存，對於澳門非博彩業旅遊的競爭力，是很重要的。保存澳門特色老店不僅僅是一個中小企的政策，也是一個保存澳門旅遊業競爭力的手段和方向。

發展篇中提到，建立澳門投資發展基金，這也是社會上對政府如何更好的運用預算盈餘及財政儲備的回應。澳門這幾年在現金分享及對長者的資助上都投放不少資源，但是坊間有不少聲音，認為要研究一些長效機制，提升這方面的效率和效用，而不僅僅是「派錢」。所以基金的設立是對坊間所關注的熱點問題一個很好的回應。未來五年，相信投資發展基金能夠取得階段性成果。

整體而言，發展篇的方向合理，與中央政府提出的定位一致，建基於現有政策及措施，以深化政策推行及改善現有不足為基礎。但是稍欠新意，未有創新亮點，但能夠配合澳門實現經濟環境及社會需要，觸及熱點問題，執行及落實的風險亦較低。

另外，在執行階段則需要提出更具體方向，設定量化目標，推出更具體的政策措施，作出預算規劃，設立中期目標及審查評核機制。在建議方面，產業政策層面上建議可以提升推動中小企互聯網及應用程式使用的力度，參考外地的成功經驗，適度引入外資公司推動相關經濟活動的發展。此外，還可以將不同層面的人才培訓活動整合發展，進一步推動教育及培訓活動產業化，配合澳門的「一中心、一平台」發展。最後，必需將發展策略與民生福祉相聯繫，以便政策的推行得到社會支持。

澳門是微型經濟體 強調對接國家十三五及對外合作方向

發展篇中第五章談到，澳門與國家十三五規劃對接，我談點自己的體會。與國家十三五對接方面，「五年發展規劃」中的所提出的，都是有關澳門的對外經濟合作，包括與內地合作、與「一帶一路」地區的合作、與澳門周邊的自由貿易區合作等等，這些都闡述澳門的對外合作方向。澳門是微型經濟，不可能自己單獨存

在，非常依賴國家的支持和周邊旅客為澳門帶來的商機，若不充分利用「一帶一路」的機遇，自由貿易區的機遇，澳門肯定會被邊緣化。因此，規劃中獨立一章提出對外合作，這非常合適，能充分反映與國家十三五規劃對接的重要性。另外，在「一帶一路」合作方面，發展篇中提出，需要整合融匯「一帶一路」與「一個中心」，也非常的合適。

總體而言，澳門在「一帶一路」中，比較優勢不太強，與「一帶一路」國家的聯繫比較薄弱。要開拓「一帶一路」的潛力，必須要結合澳門在葡語系國家經貿合作方面的經驗和優勢。我們可以通過過去在「一個中心」所做的工作，包括替來自葡語系國家的人員進行培訓或推動商貿合作等，然後將這個概念套用到「一帶一路」方面，創造一個多方合作的平台，對澳門是比較合適的，也不是一張白紙從零開始，我們在這一方面有一定的基礎，中央也給予澳門一個很好的定位。

然而，在對外合作上，澳門只是一個小城市，議價能力非常低，需要得到國家的支持；這些對外合作也需要通過很長時間進行磋商，難度也很大，在短時間內很難達到成果，所以用一個發展規劃、長遠發展方向去開拓這方面的工作很合適。發展規劃帶出了一個思想，就是迎難而上，雖然過程很困難，但是澳門不可能獨立存在，必須依靠其他地方為澳門帶來商機，因此在與國家十三五規劃對接及加強對外合作方面必要下苦工。

最後發表一點我的個人感覺，在眾多的對外合作夥伴或層次上是否可以在優先次序上也做一些研究。在不同方位上，包括加強與葡語國家合作及「一個中心」的角色、參與「一帶一路」、與內地不同的新區或自貿區的合作，需要按輕重緩急及效益做一個詳細計劃及訂立策略。澳門在對外合作方面的經驗和資源可能不足，同步啟動與不同地區的合作交流，難度太大，不容易做好，資源亦較難安排。所以，是否要選擇某幾個地區先將工作做好，並著重發展一些民生福祉的項目。我個人認為，如果能做到分輕重、緩急，優先發展民生福祉項目，這樣更能夠得到社會各方面的支持，更能夠做出一些成績。因為時間的關係，我就先說這些，請各位指教。

曾澤瑤： 五年規劃的背景與意涵

在戰略規劃領域，我做了一些研究。首先，為什麼要制定「五年發展規劃」，因為我們要有一個願景或目標，我們才知道我們要做什麼事情，我們如何才能達到這個目標。其實戰略規劃的起源是企業管理，一個企業

要有所發展，需要一個藍圖、願景和定位。無論願景，定位還是目標，我們所說的都是同樣的東西，很多國家地區把這一套理論引伸到地區發展，城市發展的目標和工作。因此，我們可以看到，內地不少城市都有規劃，也有在某一個行業制定規劃。新加坡在90年代，已經出台了一個旅遊的戰略規劃，其中提到，定位是建設成為世界旅遊之都。如果說金融之都，你會聯想到紐約；如果說時裝之都，會聯想到米蘭或者巴黎；旅遊會聯想到新加坡，所以定位很清晰。澳門現在是建設世界旅遊休閒中心，因而會有人將「五年發展規劃」誤認為是旅遊的規劃，但是實際上卻不是圍繞著旅遊方面，而是一個地區的規劃。

澳門回歸以來，也有一些意見說澳門要有所規劃，比如經濟學會的會長楊允中博士，在2000年已經提出澳門要用20年的時間建設成一個「明星城市」，當然，他在報告中，已經有提到什麼是「明星城市」，這是澳門社會上，第一次有人提出這樣一個願景和規劃。回歸以後，由於經濟環境不好，澳門先開放了博彩業，實際上澳門發展到今天，不是有規劃的結果，當初沒有人說，澳門要建設成為世界級的博彩城市，或是亞洲的博彩城市，我們當時首要工作是為了解決就業問題。過了十年，澳門發展起來後，很多民生的問題接踵而來，承載力的問題也出現了。2009年以後，澳門用了五年的時間，去理順過去十年澳門開放的一些問題，包括建設公共房屋、輕軌、公共設施，但是，還是沒有一個規劃，還是按照傳統的習慣，政府每年發表施政報告去解決近期的問題，仍然缺乏一個長遠的規劃。

2009年，我們開始提出了要建設世界旅遊休閒中心，這個目標和定位很明確，但是如何實現，用什麼手段？這在戰略規劃里，是需要重視的一個問題。「一個中心」的目標需要很充分的論證才能夠提出，這是中央政府、澳門特區政府，乃至民間都認同的一個定位，既然這個定位提出來，社會上也認同，就需要去執行。如何執行？就需要一系列的策略。

說到戰略規劃，就是立足於長遠看問題，不僅僅是五年。「到本世紀的30年代中，將澳門建設成一個以休閒為核心的世界旅遊中心。」這句話說明規劃的立足是很長遠的，但是從題目看，是一個五年的規劃，那麼五年後要怎麼辦呢，將來的特區政府，必然要面對如何繼續制定第二個五年規劃、第三個五年規劃的，首個五年規劃事實上是留下了一個伏筆。

可以說，規劃兼顧了短期和長期。對為甚麼規劃只是五年，我有兩個解讀：首先，特首的任期是五年，現屆政府不想別人說它是為來屆政府做規劃，雖然從



曾澤瑤

學術上看並非不可以；其次，這份規劃需要配合國家的十三五規劃，所以很多的鋪排和欄目的指標，更像是經濟社會發展的指標。我認為這規劃實際上是和我們國家五年規劃和一般國家、地區做的長遠規劃的混合體。我看澳門社會是廣泛接受這份規劃的。市民之所以認同，是因為規劃有很具體的短中期民生措施。市民較關注自身的利益問題是很正常的。我們看到，在諮詢的過程中，市民都是從很切身的利益出發，關注的還是公共房屋建設、交通發展等等。因此從這個角度看，「五年發展規劃」也是切合實際的狀況，所以我覺得，目前的「五年發展規劃」實際上是為未來打下了一個基礎，為未來進一步做好規劃留下了很好的伏筆。當然，我本人更多是從戰略規劃的角度看這份規劃，因而更關心的是它所描述的20年以後要實現的目標。

雖然規劃的總體目標是建設世界旅遊休閒中心，但從具體內容看，規劃比較注重細節，注重一些市民關心的問題，例如提出「五宜」：宜居、宜業、宜行、宜遊、宜樂。這提得很好。如果居民自己都住不好，又如何說自己是一個世界休閒旅遊中心？這點很重要。就業也很重要，如果就業不好，建設「一個中心」的意義也不大，也說不過去。宜行更是居民和旅客都需要，交通不便對生活的影響很大，旅客也不會滿意。畢竟，「五年發展規劃」最終目的是要改善居民的生活。宜遊看似是專門針對旅客，但它關係到整個特區的環境和設施；宜樂關乎我們的休閒設施能不能豐富多彩，能不能吸引更多旅客。

再回到理論上，戰略規劃很強調要達到某一個目標，很強調有什麼樣的手段和具體的策略來達到目標。我看規劃明確了建設「一個中心、一個平台」的目標外，提出了八大策略去實現目標。所以從總體上看，這個規劃很符合科學規劃的原則和步驟；從學術角度看，如果能再跨前一些，望遠一點，會更好。我就說到

這裡，謝謝各位。

柳智毅：結語

按照議程，時間也差不多了，我做一個總結。首先，非常感謝各位在週末抽空參加本次論壇；第二，剛才幾位同事也從不同角度、比較全面的解讀了「五年發展規劃」，比較精闢和精準的解讀了五年規劃的內容，包括戰略篇、民生篇，戰略發展的角度、經濟發展的角度、智慧城市重點內容方面的解讀；從不同角度分析了「五年發展規劃」的意義和定位，以及從政府的善治角度，比較精細的進行解讀。

「五年發展規劃」非常豐富，有一百多頁，從重點和亮點方面，與會專家比較完整和精準的解讀了一些重要核心內容。對五年規劃有一定的了解，但是今天聽了與會嘉賓的深入解讀，也是一次重新的學習，很新鮮，感受很深。古人云：三人行必有我師，這確實感受很深。「五年發展規劃」對澳門具有很重要的里程碑意義，首先是澳門回歸祖國16年以來，第一次做五年規劃，同時也是與國家「十三五」規劃的一次接軌，因此我認為有幾個很重要的里程碑意義，對澳門而言是開創性的意義，也是歷史性的意義與標誌性的意義。

「五年發展規劃」除了這些意義以外，內容也非常豐富，思路和方向精準，非常清楚。對澳門未來的五年，尤其是在社會經濟領域，提供了一個清晰的發展藍圖，也有助於澳門融入國家，尤其是粵澳和珠三角方面

的發展規劃當中。有利於澳門長期繁榮穩定的規劃，是從無到有的重大跨越。

正式文本的出台，不是那麼容易的，是經過非常嚴峻和複雜、艱苦的歲月，凝聚了全民的智慧，回應了澳門十年來高速發展所產生的社會訴求和問題，在規劃中都一一的反映和呈現。當然，內容方面沒有完美的一百分，仍有一些改善的空間，但「金無足赤，人無完人。」這是合理、正常的。總體而言，我們是十分肯定這一份「五年發展規劃」。當然，其中的一些內容實施的難度非常高，尤其是區域合作方面的規劃內容，不僅是澳門單方面能夠決定的一些內容。澳門本地的一些深層次問題，也不僅一個單獨的領域就能夠實現，相當一部分的規劃內容需要跨區域、跨部門、跨行政領域合作才能落實的。

規劃內容中，雖然藍圖非常清楚，方向思路很精準，對澳門的問題回應得非常到位，但是要全面落實還是有一定的難度，甚至有一些領域有較大的難度。但是我們還是非常有信心，在國家的大力支持下，在行政長官的有效領導下，政府各部門和市民的努力下，我認為我們還是非常有信心去落實「五年發展規劃」的內容。只要我們能堅持「五年發展規劃」中精準的思路和方向，堅守規劃的初心，以人為本、科學施政、發展經濟、改善民生的思路之下，我們有信心規劃能夠有效的落實，澳門的明天會更好。最後，再次非常感謝各位嘉賓的到來，感謝各位的出席，感謝各位的真知灼見，謝謝。☺

評論員簡介

柳智毅：澳門經濟學會理事長、澳門大學校長顧問，兼澳門研究中心研究總監。現任社會公職務包括：行政長官選舉委員會委員、澳門特區政府經濟發展委員會委員、人才發展委員會委員、公共行政改革委員會委員、哈爾濱市政協、《澳門經濟》學術期刊主編等。曾撰寫和發表專著和學術論文100多篇/部。

劉成昆：南開大學經濟學博士；曾供職於北京城建，中國長城資產管理公司；現任澳門科技大學商學院副教授，兼任可持續發展研究所副所長。

鄭益奮：畢業於北京大學政府管理學院，管理學博士。進入澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所工作以來，參與澳門特區政府多項研究項目，在學術期刊和報紙雜誌上發表了一系列關於澳門公共政策和政府改革的文章，獲2009年第二屆澳門人文社會科學研究優秀成果獎論文類三等獎。

曾澤瑤：暨南大學文學士、管理學碩士，現任澳門生產力暨科技轉移中心高級經理、澳門經濟學會副理事長、澳門物品編碼協會執行理事、澳門發展策略研究中心監事、澳門博彩研究學會理事、澳門電台「澳門講場」節目客席主持。

李振國：澳門大學社會科學院經濟學學士，香港科技大學經濟學碩士、澳門大學歐洲研究碩士、英國倫敦米德爾薩克斯大學經濟學博士；曾任澳門大學工商管理學院商業經濟學課程主任；現任澳門大學工商管理學院財務及商業經濟系副主任、商業經濟學助理教授。

蘇振輝：中國銀行澳門分行資深金融業務導師，長期從事經濟研究工作。澳門經濟學會主要創會成員，現任《澳門經濟》執行編輯、澳門經濟學會諮詢委員會副主席。曾任澳門《基本法》諮詢委員會經濟小組外邀成員、澳門政府中小企業援助計劃評審委員、澳門銀行公會秘書長、澳門大學持續進修中心顧問。