

# 發展 策略

No.20 December 2016

2016年12月 第二十期



澳門發展策略研究中心



澳門基金會  
FUNDAÇÃO MACAU

贊助出版



## 目錄

---

編首語	1
-----	---

---

繼續深化中葡平台角色 促澳門經濟適度多元發展	宋雅楠 3
------------------------	-------

---

突破“增長的極限”：澳門智慧城市建設與可持續發展	劉成昆 9
--------------------------	-------

---

有關創新理論和研究的文獻綜述	梁華峰 16
----------------	--------

---

不動產租賃制度改革對經濟的影響和建議	鄭錦耀 29
--------------------	--------

---

優化發牌制度 改善營商環境	黃仁民 34
---------------	--------

---

劃時代的金融變革---澳門發展互聯網金融的機遇與困局	殷文慧 37
----------------------------	--------

---

淺析社會保障制度對宏觀經濟的調節作用	王錦江 47
--------------------	--------

---

---

民意、政府管治與民主 何福祥 54

---

中央招聘制度的評述 高幼豐 61

---

論“澳門經濟多元發展”中人力資源因素的關鍵性作用 梁子聰 76

---

有關完善澳門特區政府財政預算管理的思考 劉燁晉 89

---

澳門學生社團在內地活動是否合法？  
——論《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》之適用 盧震豪 93

---

從競爭力角度探討澳門的中學教育 廖偉駿 99

---

澳門高等教育的發展歷程及其機遇與挑戰 黃發來 115

---

基於服務定位及人力資源視野下，研究澳門私營診所可持續發展之策略 陳廷殷 129  
官世海

---

---


## 編首語

---

當前，澳門正面對著來自不同方面的新問題與新挑戰，未來要實現有質量、可持續發展方向，適應新的發展態勢，需要有新的思維與舉措。著力推動創新思維、構建智慧型城市等有關方向，相信將有助解決社會民生及經濟發展遇到的問題。過程中需要社會各界創造活力，並且在行動及觀念上共同努力，提出新思維、好點子，才可達至平衡發展。

為匯聚社會智慧，共迎挑戰，本中心特彙編了第二十期會刊，本刊中多篇涉及澳門社會經濟及民生等多方面的專題文稿，當中包括創意創新推進社會發展、未來智慧城市發展方向、社會與經濟發展的相關政策思考等內容，反映作者們心繫澳門，為特區可持續健康發展，積極建言，共思良策。

作為民間學術研究機構，本中心一直秉持着立足澳門，建設未來的原則，致力從策略研究層面上，凝聚社會智慧，發揮應有功能。《發展策略》作為會刊，正秉承這個理念，本刊所載的文章，儘管僅代表作者個人的意見，並不代表本中心的立場，但期望透過百家爭鳴，凝聚社會智慧和正能量，達致集思廣益，推動對特區發展的深層思考。我們亦期望有更多關心澳門社會建設的朋友惠賜鴻文，發表真知灼見，以共同為特區的健康持續發展齊動腦筋，齊參與，齊思考，建言獻策。



歡迎各位友好、讀者對本刊內容或本中心的工作，繼續給予批評和指正。如蒙來稿或聯繫，請與本中心秘書處聯絡。

地址：澳門畢仕達大馬路 26 號中福商業中心 7 樓 A

電話：853-28780124

傳真：853-28780565

電子郵箱：cpedm@macau.ctm.net

網址：<http://www.cpedm.org.mo/>

## 繼續深化中葡平台角色 促澳門經濟適度多元發展

澳門科技大學商學院副教授 宋雅楠


### 一、2016 年澳門經濟回顧

經過連續兩年的持續萎縮，2016 年上半年澳門經濟按年實質收縮 7.1%，較首季的 13.3% 放緩 6.2 個百分點。博彩服務出口及其他旅遊服務出口分別減少 12% 及 7.4%，較前幾季有所收窄。尤其是澳門博彩收入連跌 26 個月後，首度回升，8 月份博彩收入 188 億澳門元，按年上升 1.1%，扭轉 26 個月的跌勢，按月上升 5.9%，表現優於預期。

自 2014 年開始，隨著世界經濟環境變化，中國經濟發展進入新常態，澳門經濟發展也進入調整期。但特區政府在建設「世界旅遊休閒中心」和「中國與葡語國家商貿合作服務平台」的發展定位下，引領澳門企業參與國家「一帶一路」和區域合作戰略，積極發展娛樂、旅遊、會展、零售、酒店、餐飲等多元化產業，雖受博彩旅遊服務出口顯著下跌的影響，但今年以來非博彩元素吸引力漸趨明顯，促進澳門旅遊業提升產品素質和競爭力。

### 二、中葡平台在澳門的發展

2003 年中央政府倡議舉辦中國 - 葡語國家經貿合作論壇，並將論壇永



久位址設在澳門，寄利用澳門和葡語國家的特殊聯繫和潛力，作為中國和葡語國家之間經貿的發展平台。中葡論壇成立十三年來，中國與葡語國家貿易投資快速增長，中國成為葡語國家第一大貿易國和第一大出口國，中國與葡語國家之間的相互投資不斷取得增長。

縱觀當今世界格局，與葡語國家的合作在中國國家戰略中的地位隨著其他地區沖突加劇、穩定性減弱等問題而提升，尤其葡語國家涵蓋四大洲，其在各自區域內的輻射作用和帶動作用也不能小覷。而澳門的文化對接、城市的舒適便利度更易為葡語國家人員接受，更重要的是澳門對葡語國家法律、商業規則的瞭解，可以幫助有心進入葡語國家的內地企業，特別是中小企業，發揮聯繫人和平台的作用。

尤其在中葡論壇主導下的中國與葡語國家之間的合作機制日漸豐富，澳門發揮語言、文化、區位等優勢，在促進中國與葡語國家經貿合作方面發揮了獨特作用。國家開發銀行和澳門工商業發展基金共同發起設立的中葡合作發展基金也開始促進中國與葡語國家在基礎設施建設、交通、電信、能源、農業和自然資源等領域的深入合作；“澳門-葡語國家經貿合作及人才信息網”也於2015年4月上線，信息網除提供葡語國家食品及中葡雙語人才等信息外，還提供中國、葡語國家及澳門最新的會展資訊。由澳門貿促局組織的中國、葡語國家及本澳企業互展、考察的展覽活動也有序展開；同時特區政府還協助澳門企業把握商機，參與區域合作，促進澳門經濟的適度多元發展。澳門政府及一些高等教育機構也成立人才培訓中心，




為從業人員和研究人員提供專業培訓。

中葡平台發展成效顯著，如何進一步深化澳門的平台作用，提升澳門作為中葡平台的重要性並促進澳門經濟的適度多元發展是下一步工作的重點。今年的第五屆中葡論壇部長級會議上，國務院總理李克強旋風訪澳，政策支持澳門建設「世界旅遊休閒中心」、「中國與葡語國家商貿合作服務平台」。特別針對中葡平台建設，發揮澳門更大的功能，給澳門帶來了多項大禮。而這些政策支持是在對澳門平台角色需求的深思熟慮之下，做出的全方位支援，更需要澳門各界善用這些優惠政策。

### 三、關於中葡平台優惠政策對接的思考

國務院總理李克強在本次中國 - 葡語國家經貿合作論壇（澳門）第五屆部長級會議開幕式上宣佈了5條針對深化澳門平台作用的新舉措，包括支持澳門特區打造中葡金融服務平台、在澳門的設立中國—葡語國家企業家聯合會秘書處、在澳門建設中葡雙語人才培養基地等，以及隨後提出支持澳門的19項措施。澳門要如何利用這些支持，使政策在澳門落地生根，開花結果，將澳門在中葡平台中的作用最大化，應該是特區政府接下來的工作重點。

例如，19項惠澳措施中指出「支持澳門建設葡語系國家人民幣清算中心及出口信用保險制度」就是給澳門政策平台，為中小企業與葡語國家的



進出口融資和保險進行制度設計和聯繫服務。目前，葡語國家多數對進出口貿易融資的信用體系非常苛刻，尤其對中小企業而言貿易融資難，澳門建立出口信用保險制度可以為澳門企業提供出口信用保險，降低企業的貿易風險。同時，出口信用保險制度還可以鼓勵更多企業走向葡語國家，從而擴大澳門作為人民幣清算中心的業務量和影響力，提升澳門的平台作用。未來，隨著對葡語國家的進出口融資、信用保險和人民幣清算業務量增大、便利性提升，也可以吸引更多的葡語國家乃至中國大型國企借由澳門這個平台進行商貿往來。

那麼，出口信用保險制度僅服務於澳門本地企業是否足夠，澳門的中小企業規模和業務量是否足以支持澳門發揮中葡平台的地位，答案顯而易見。如何將澳門的貿易金融市場規模做大？惠澳措施提出「支援澳門在泛珠區域合作中發揮的重要作用，推動本區業界來澳投資」，澳門能否善用區域合作政策，使中葡平台走出澳門，不僅僅服務澳門的中小企業建立與葡語國家的經貿往來，更可以針對泛珠區域內有意進入葡語市場的企業，吸引他們到澳門投資，在澳門設立公司，以澳門為平台，借助澳門的貿易融資和出口信用保險方面的制度和服務，開發葡語市場，才可以使澳門的中葡平台角色如「有源之水」，真正發揮作用。


而國際貿易的開展從來離不開金融行業的相關支持。「設立中葡發展基金總部」，未來進行中葡經貿合作項目的企業必然需要貿易結算、跨境貸款、投資併購等金融服務，澳門的銀行業可以通過相關業務開展，將澳

門打造成支持中葡經貿往來的金融服務中心。同時，「支援澳門加強海洋管理，發展海洋經濟」和「完善內地與澳門便利通關及檢驗檢疫工作」也為中葡貿易平台服務提供的支援。通過水域治理，澳門未來可以發展貨運港，配合澳門作為葡語國家食品集散中心的定位，將澳門打造成為葡語國家貨運和商品集散中心，並且配合通關便利化和檢驗檢疫工作的提升，強化澳門在中國與葡語國家貿易往來中的實際作用。

最後，中葡平台的發展一定離不開「人才」。在澳門建設「中葡雙語人才培訓基地」，無論是澳門的高等教育機構還是專門培訓機構，設立課程為以澳門為平台進行經貿活動的中國和葡語國家企業提供所需的精通葡語的貿易專業人才、金融專業人才、商業諮詢專業人才、會展專業人才和培訓。

#### 四、打造全方位中葡經貿服務平台，促經濟適度多元發展

除了中葡平台政策優惠外，澳門應該充分利用、發揮作為「海上絲綢之路」重要一站的歷史地位和影響，加大對葡語國家及相關區域的輻射。未來，中國資本輸出、產能轉移、「走出去」企業將迎來一個新高峰，由「一帶一路」和中葡經貿合作帶來的旅遊、投資、諮詢、教育培訓的商機巨大。在外部條件持續優化、國家政策強力支持下，澳門打造中葡平台前景廣闊、潛力巨大。澳門要抓住機遇，需整合自身優勢，結合中葡經貿特點而採取針對性措施。以澳門為平台提供中葡貿易的配套和便利化服務，提供中葡



投資併購的商業資訊和金融、法律服務、提供中葡商業市場開拓的商業諮詢和專業培訓。

總而言之，澳門作為中葡平台的角色，應該是一個全方位的交流和服務中心。從中國與葡語國家之間的商業、技術、人才、資訊交換，發現雙方市場中的貿易投資機會，到交易過程中的貨物和服務貿易融資、投資的金融服務，貨物運輸和通關、檢驗檢疫，再到專業人才的配備供給等後續，需要全方位的配套服務。

這次中葡論壇成果豐碩，中央政府對澳門的平台角色的長遠發展作出了支持設計，澳門各界有識之士需要發揮澳門熟悉葡語國家語言、文化、稅收、外匯、法律等方面的優勢，制定措施對接中央的支持政策，打造澳門成為中國與葡語國家往來的商業資訊中心、商業交易中心、貿易服務中心、金融服務中心、教育培訓中心和文化交流中心，同時也通過世界旅遊休閒中心的發展帶動澳門的貿易平台作用，促進澳門的經濟適度多元發展。

## 突破“增長的極限”：澳門智慧城市建設與可持續發展


澳門科技大學可持續發展研究所副所長，商學院副教授 劉成昆

經過十餘年博彩業的高速成長帶來的經濟快速增長，作為微型城市的澳門取得了前所未有的繁榮，然而這種依賴單一產業支撐的城市經濟增長已面臨“增長的極限”。隨著博彩業收入連續下滑，澳門步入長達兩年的經濟調整轉型期，其調整趨勢由“一業獨大”開始轉向多元結構，其轉型方式由外延擴張邁向內涵增長。這在城市發展策略上需要激發科技創新，打造智慧城市，突破增長瓶頸，將澳門推向更高層次的可持續發展時期。

### 一、增長的極限

自 1999 年回歸以來，澳門的經濟呈現出高速增長態勢，2000 年至 2013 年，本地生產總值（GDP）年均實質增長達到 13%，至 2014 年，GDP 達到峰值 4,434.68 億澳門元，人均 GDP 為 71.31 萬澳門元，位列亞洲第二、世界第四（僅次於盧森堡、挪威和卡塔爾）。這段是澳門歷史上發展最快的時期，亦是同期世界經濟增長最快的地區之一。

進入 2014 年，澳門的經濟增長速度驟降。博彩業的月收入從 2014 年 6 月至 2016 年 7 月，連續下跌 26 個月。2014 年整體經濟開始出現負增長，增長率為 -1.2%，2015 年增長率更低至 -21.5%。2016 年前兩季的增



長率仍分別為 -12.4% 和 -7.0%。直至 2016 年 8 月，博彩業方有所復蘇，到 10 月份博彩業收入連續三個月上升。由於服務出口與投資回升，2016 年第 3 季澳門經濟按年實質上升 4.0%，為過去兩年來首次錄得的季度正增長。

澳門經濟經過十餘年高增長（期間波動實際較大），一度調整兩年，而今復甦，澳門經濟增長可否重振雄風？過去十餘年澳門的經濟增長模式能否繼續？澳門是否面臨著“增長的極限”？

所謂“增長的極限”，是 1972 年由著名的羅馬俱樂部發表的一份研究報告，即轟動世界的《增長的極限》（The Limits to Growth）中提出的。該報告認為影響和決定增長的主要因素有五個：人口增長、糧食供應、自然資源、工業生產和污染。為了維繫不斷增長，必須保證同樣水漲船高的資源需求。然而隨著資源逐步耗盡，價格將出現上漲，資源獲取的成本增加，而伴隨越來越多的資金被投入資源開採行業，人均工業產出效率將開始下降，從而發生“增長的極限”。

雖然“增長的極限”是針對全球工業化進程中引致的資源開採遞減與環境污染加重而言的，但對於澳門的經濟增長不乏借鑒意義。澳門經濟經過前期一輪的高速發展，本地資源已經難以滿足進一步增長的市場需求，引起資源價格上漲、成本壓力增加，並相應帶來多重社會挑戰。這表現在：首先是發展空間嚴重不足。澳門人口密度極高，每平方公里近兩萬人，加




之每年進入的遊客量逾 3,000 萬人次，遊客空間與居民空間相互擠壓，對通關、交通、餐飲等領域都產生很大影響，凸顯澳門旅遊承載力和城市發展承載力的重壓。二是勞動力供求的矛盾尖銳。2016 年第 3 季外地僱員已達 18 萬人，佔總勞動人口的比重進一步上升到 45%，但並未解決人力資源嚴重短缺的問題，即便是在經濟調整之際，澳門的失業率依然基本維持在 1.9% 左右，實為充分就業。三是樓價收入比上升。澳門房價從 2004 年的 8,259 澳門元 / 平方米上漲到 2014 年的 99,795 澳門元 / 平方米，其後兩年有所下降，至 2016 年第 3 季開始回升，整體住宅單位的平均成交價為每 88,564 澳門元 / 平方米。房價高企，影響到市民的生活感受，澳科大可持續發展研究所於 2008 年第 4 季推出澳門消費者信心指數（MCCI）調查以來，連續 32 個季度的調查結果均顯示市民的購買住宅信心持續在低位運行。近年來，澳門社會的不少訴求和不滿都與高房價相關。

## 二、建設智慧城市

澳門作為一個高度開放的微型城市，經過一輪城市化的高速發展，亦面臨著城市化進程中的頗多挑戰。城市經濟發展的可持續性要求產業升級和結構調整，以突破增長的極限。智慧城市是城市可持續發展的動力，建設智慧城市有助於激發科技創新，轉變經濟發展模式，亦有助於提高城市治理水準，提升城市的綜合競爭力。

智慧城市的概念最早源於 2009 年 IBM 提出的“智慧地球”這一理念，



IBM 在《智慧的城市在中國》白皮書中對“智慧城市”（Smart City）如此定義：“能夠充分運用資訊和通信技術手段感測、分析、整合城市運行核心系統的各项關鍵資訊，從而對於包括民生、環保、公共安全、城市服務、工商業活動在內的各種需求做出智能的回應，為人類創造更美好的城市生活。”

澳門前期經濟增長高速、但波動大，近期經濟有調整、且初步回升，此番下行讓人們對經濟適度多元化的重要性看得更加清晰：傳統的博彩業動能一旦不足，經濟就將減速；在打造新的產業中，澳門已有頗多亮點，但是這些亮點尚不夠亮，當前澳門的經濟發展正是處於這種新、舊動能轉換的青黃不接期，若要順利度過，就需要尋找新的增長點。

智慧城市是當今世界發達國家在推進產業和城市資訊化進程中的前沿理念和積極實踐，中國內地多個城市明確提出將智慧城市作為城市經濟發展主戰略，並正在進行智慧城市試點。智慧城市是對現有的雲計算、大數據和物聯網等先進的資訊技術的高度集成和大規模應用，將催生一系列的新產業、新業態、新技術、新模式，這將成為未來全球新的經濟增長點。

發展智慧城市乃世界大趨勢，澳門亦決定加入其中，但仍處於起步階段。澳門在科技創新方面恰恰是不足的，以中國社科院城市與競爭力研究中心對 2015 年澳門可持續競爭力調查來看，澳門在構成可持續競爭力的六個分項中，有四個分項具有明顯優勢，即和諧和全域競爭力均列全國地




級及以上 294 個城市中的第 2 位，生態、文化競爭力分列全國第 4、第 5 位；而知識競爭力和資訊競爭力分別位列全國第 39 位和第 17 位。相對於其他遙遙領先的四個分項排名，知識和資訊競爭力成為影響可持續競爭力的“短板”。

教育和科研作為創新的源泉，為城市競爭力的提升提供了內生的發展動力，從全國城市發展的一般規律來看，科技經費支出佔財政收入的比重以及人均教育支出比重較高的城市，其綜合經濟競爭力排名則居前。然而澳門在這兩項上均偏低，並且近期有所下降，從而影響了可持續競爭力的提升。

### 三、邁向可持續發展

可持續發展是指“既滿足當代人的需要、又不對後代人滿足其需要的能力構成危害的發展”。20 世紀 50 至 60 年代，人們在經濟增長、城市化、人口、資源等所形成的壓力之下，開始對增長和發展的模式進行檢討。1962 年，美國海洋生物學家萊切爾·卡遜（Rachel Carson）發表了一部引起很大轟動的環境科普著作《寂靜的春天》，書中描繪了一幅人類可能將面臨一個沒有鳥、蜜蜂和蝴蝶的世界，驚呼人們將會失去“春光明媚的春天”，在世界範圍內引發了人類關於發展觀念上的爭論。

1972 年，美國經濟學家巴巴拉·沃德（Barbara Ward）和美國微生物



學家雷內·杜博斯（Rene Dubos）的享譽全球的著作《只有一個地球》問世，全書從整個地球的發展前景出發，從社會、經濟和政治的不同角度，評述經濟發展和環境污染對不同國家產生的影響，呼籲各國人民重視維護人類賴以生存的地球。同年，一個非正式國際著名學術團體即羅馬俱樂部發表了有名的研究報告，即前述的《增長的極限》，明確提出“持續增長”和“合理的持久的均衡發展”的概念。1987年，以挪威首相布倫特蘭夫人（Gro Harlem Brundtland）擔任主席的聯合國世界與環境發展委員會發表了一份報告《我們共同的未來》，正式提出“可持續發展”（Sustainable Development）的概念，得到了國際社會的廣泛共識。

1996年，美國著名生態經濟學家赫爾曼·E·戴利（Herman E. Daly）在其著作《超越增長：可持續發展的經濟學》中提出，可持續發展是一種超越增長（Beyond Growth）的發展，是經濟、社會和生態三方面優化的集成，它要求經濟配置上的效率、社會分配上的公正和生態規模上的足夠這三個原則同時起作用，核心原則是應該為足夠的人均福利而奮鬥。

對澳門而言，可持續發展的內涵就是：一是在追求經濟增長的同時，更要注重民生的改善；二是在滿足我們自己各種需求和期望的同時，不損害子孫後代的福祉，做到代內公平和代際公平的平衡；三是減少對臨近區域造成的環保負擔和博彩業的負外部性。若將澳門建設成為世界旅遊休閒中心，使澳門成為一個宜居、宜業、宜行、宜遊、宜樂的美好城市，我們需要從根本上更新觀念，使經濟增長、社會發展和環境保護全面融合，以

質量性改進（發展）的經濟範式來代替數量性擴張（增長）的經濟範式。

澳門在經濟調整之際，當以建設智慧城市為抓手，打造新的增長點。政府在智慧城市建設的頂層設計和統籌規劃時，要以市民得到便捷實惠為目標，以此推進，市民才會接受和積極融入其中，並從中誕生出無限商機，引來商家投資發展智慧城市的各個系統，有效提升傳統產業、培育新興產業。合作是實現可持續發展的集體理性選擇，市民、商家和政府通力攜手，共同為澳門建設可持續發展的未來。

# 有關創新理論和研究的文獻綜述

梁華峰

## 一、引言

在 2016 年 9 月公佈的《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020 年）》以及 11 月公佈的《2017 年財政年度施政報告》中，“創新”應當是出現頻率最高的詞組之一，前者共出現了 57 次，後者也達 55 次。有關內容涵蓋了科技創新、文化創新、教育創新、制度創新等，提出了創新發展、創新途徑、創新觀念、創新元素、創新合作等，還強調提高創新、持續創新等。說明澳門特區政府十分重視利用新思維和新方式推動社會及經濟發展。

這也引起了筆者對創新理論的探究，對如何借鑒國際經驗，配合國家和地區需要，充分利用各項優勢條件推動澳門創新發展的思考。為此，我們將對現有關於創新的研究文獻進行梳理，以揭示創新有關理論和實證研究的演進趨勢，為下一階段針對澳門創新研究工作理清思路，找準切入點，選好著力點。

## 二、創新理論的發展和延伸


“創新”在《現代漢語詞典》中的解釋是“拋開舊的，創造新的”。

“創新”對應的英文翻譯是 innovate（動詞）和 innovation（名詞）。在《Webster's Dictionary》，創新有兩種涵義；to introduce something as or as if new（引入新東西、新概念）和 to make changes（製造變化使發生改變）。

美籍奧地利經濟學家 Schumpeter（1912）首先將創新概念引入經濟學，提出了以創新為核心的經濟發展理論。按照 Schumpeter 的觀點，所謂“創新”，就是“建立一種新的生產函數”，也就是說，把一種從來沒有過的關於生產要素和生產條件的“新組合”引入生產體系。在 Schumpeter 看來，企業家的職能就是實現“創新”，引進“新組合”。Schumpeter 還進一步運用技術的革新、新資源的利用以及新領域的開發等“創新理論”（Innovation Theory），來分析經濟週期的形成和特點。

美國經濟學家 Davis 和 North（1971）繼承了 Schumpeter 的觀點和方法，運用“制度創新”（Institutional Innovation）來解釋美國等國的經濟增長。他們認為“制度創新”是指經濟的組織形式或經營管理方式的革新，例如股份公司、工會制度、社會保險制度、國營企業建立等，都屬於“制度創新”。這種組織和管理上的革新是歷史上制度變革的原因，也是現代經濟增長的原因。

英國經濟學家 Freeman 和 Soete（1974）在其合著中首次系統地從產業創新（Industrial Innovation）角度探討了技術創新、產品創新、流程創



新、管理創新和市場創新等。Freeman (1987) 進一步認為創新不僅是產學研三方合作的一種行為，更是一種國家行為。他提出“國家創新系統”(National Innovation System, NIS) 是由公共部門和私營部門中各種機構組成的網路，這些機構的活動和相互影響促進了新技術的開發、引進、改進和擴散。

在此以後，美國哈佛大學教授 Porter (1990) 提出“創新驅動”(Innovation-Driven) 的概念，他認為國家競爭優勢(The Competitive Advantage of Nation) 的發展分為要素驅動(Factor-Driven)、投資驅動(Investment-Driven)、創新驅動和財富驅動(Wealth-Driven) 四個階段，創新驅動是經濟發展的較高時期，國家競爭優勢將轉向主要依靠企業的創新意識和創新能力，更強調依靠知識資本、人力資本和激勵創新制度來提高生產效率，從而驅動經濟發展。

在經濟全球化與知識經濟背景下，區域內、區域間，以及跨國多層面的創新系統的重要性越來越加強。在此背景下，英國卡迪夫大學的 Cooke (1998) 最早提出並定義了“區域創新系統”(Regional Innovation System, RIS) 概念，他認為，區域創新系統主要是由在地理上相互分工與關聯的生產企業、研究機構和高等教育機構等構成的區域性組織體系，而透過這種系統上支持以產生創新並創造更大的研發能量。

區域經濟權威學者王緝慈(2001)認為，區域創新體系是區域網絡各

個結點（企業、大學、研究機構、政府等）在協同作用中結網而創新，並融入到區域的創新環境中而組成的系統。區域創新體系具有開放性、本地化、動態性和系統性等特點。區域創新體系與國家創新體系的總體目標是一致的，但與國家創新體系又有區別。一方面隨著區域創新體系的發展，其對外開放程度加大，另一方面區域創新體系所強調的“地方化”會在開放的過程中超出地理界線的限制，在城市之間，國家或全球的範圍內與其他區域創新網絡連結、聯合和協作。

經過多年理論深化和實踐應用，現今各國在統計中普遍採用的創新概念來自 OECD（2005）編寫的《Oslo Manual》（3rd Edition）。該手冊規定，創新是指企業向市場推出了新的或有重大改進的產品或工藝，或採用了新的組織管理方式或行銷方法。在該定義下，創新可以分為產品創新、工藝創新、組織創新和營銷創新四大類。此外，OECD（2010）還認為，創新引領的增長還有助於各國政府更容易應對包括氣候變化在內的緊迫的社會和全球挑戰。

### 三、創新在不同層級對經濟發展的推動作用

從最少的經濟組織單位企業，到城市、國家，以致於區域組織，創新始終是社會進步、經濟發展的重要源泉。為此，創新在多個領域特別是經濟領域受到極大的關注，不少國際權威機構和區域組織開展了長期的理論探索研究和政策跟蹤分析，其定期測度結果和趨勢研判更獲得國際社會高



度認同和重視。

### 3.1 在企業層面

企業是現代市場經濟中最基本的元素和行為主體。企業創新就是根據市場需求的發展趨勢，為生產經營跟市場需求相適應的產品，而充分利用並不斷優化自身資源與社會資源配置，從企業制度、技術和管理三個方面進行的創造和革新。

The Boston Consulting Group (2015) 發佈有關全球最具創新力企業的年度研究成果顯示，2015 年度全球最具創新力企業 50 強有 29 家美國企業、11 家歐洲企業以及 10 家亞洲企業。雖然在 50 強中既有科技企業，也有傳統企業，但排名前三位都是美國的科技企業，分別是蘋果 (Apple)、穀歌 (Google) 和特拉斯 (Tesla Motors)，上榜的三家中國企業同樣都是科技企業，其中騰訊位列第 12 位，華為和聯想分列第 45 和第 50 位。報告還揭示了這些不同國家和地區企業成功的四大要素，即加快創新速度，完善簡潔的研發流程，充分利用技術平台，系統化探索周邊市場。

PricewaterhouseCoopers (2016) 開展的全球創新 1,000 強研究發現，在 2016 年外匯波動的大背景下，全球創新 1,000 強的研發總支出上升了 0.04%，達到 6,798 億美元。歐洲和日本企業的研發支出有所下降，北美和中國企業的研發支出分別提升 8% 和 19%。大眾 (Volkswagen)、三星



(Samsung)、亞馬遜 (Amazon)、Alphabet (Google) 和英特爾 (Intel) 躋身研發支出的前五位，蘋果 (Apple)、Alphabet (Google) 和 3M 評選為最具創新精神的三家企業。2016 年共有 130 家中國企業進入全球創新 1,000 強排行榜，前三甲是阿里巴巴、中興通訊和中石油，分別排名第 61 位、70 位和 73 位。研究還認為到 2020 年時，企業將把絕大多數的研發支出從實體產品轉移到軟體和服務上，即數位化服務。這一轉變趨勢最主要的原因，是企業希望保持競爭力，而調研結果也支持此結論，收入增速高於主要競爭對手的企業，其在軟體領域內的研發預算投入比收入增速較低的企業高出 25% 以上。

Thomson Reuters Corporation (2016) 對 12 個技術領域中的全球科技文獻和專利資料進行分析，結果顯示，第一，全球創新實現兩位數同比增長。總體來看，2015 年全球專利總量的年增長率為 13.7%。第二，醫療器械、家用電器、航空航太與國防領域的創新增長領先。專利總量同比增長幅度最大的領域依次是醫療器械 (27%)、家用電器 (21%)、航空航太與國防 (15%)、石油與天然氣 (14%) 以及資訊技術 (13%)。第三，生物技術在專利總量方面成為惟一呈現下滑趨勢的領域專利總量，下滑幅度為 2%。第四，開放式創新蓬勃發展。在“開放式創新” (Open Innovation) 模式下，各大企業、高校、政府機關和研究機構相互合作，共同努力將各種新技術推向市場。開放式創新的發展顯示出跨國公司與多產的科研機構之間的合作越來越緊密。

### 3.2 在城市層面

隨著世界經濟的調整轉型，科技、創新和人才的競爭日趨激烈，各國紛紛設立創新研發中心，從策略層次融入創新思維。因應這個趨勢，城市的經濟功能也產生了一波變化，從傳統產業轉向新興產業、從製造中心轉向研發中心、從生產轉向創意服務。方創琳、劉毅和林躍然（2013）認為，創新型城市以科技進步為動力，以自主創新為主導，以創新文化為基礎，主要依靠科技、知識、人力、文化、體制等創新要素驅動發展的城市。


澳洲智庫 2Thinknow（2015）主要以文化資產、人力基礎和網絡市場 3 大要素衡量創新經濟，並依據創新能力從高至低依次劃分了 5 類城市，即“核心城市”（Nexus）、“創新樞紐城市”（Hub）、“節點城市”（Node）、“影響力城市”（Influencer）和“發跡城市”（Upstart）。2015 年“全球創新城市指數”（Innovative Cities Index）排名顯示，全球 500 個城市中有 47 個核心城市、89 個樞紐城市、178 個節點城市、86 個影響力城市，以及 32 個發跡城市。美洲有 157 個城市進入排行，其中有 15 個是核心城市，包含舊金山、波士頓、紐約、多倫多、溫哥華等美國與加拿大城市。歐洲方面，進入榜單的 153 個城市中有 19 個是核心城市，倫敦、維也納、阿姆斯特丹、巴黎、慕尼黑、柏林等城市的創新政策，都開始從以科學工業為主體的創新，拓展擴大到社會與文化層面，創新活動與風氣高度興盛，綜合性的創新政策加上配套的機構設置，支撐了城市向前邁進的強大動力。反觀亞洲城市，首爾、新加坡、東京、上海、香港、

大阪、京都、北京共 8 個城市被列入最具競爭力的核心城市，樞紐城市則包含台北、深圳、吉隆坡、釜山、南京、曼谷等 10 個城市。儘管亞洲城市的創新表現不及歐美，但報告特別指出 2015 年亞洲城市進入百大的比率已經提高了近兩成，展現出前所未有的良好表現。

### 3.3 在國家層面

創新是美國、新加坡等西方發達國家經濟保持長盛不衰的活力源泉，鼓勵創新是發達國家和地區政府的一貫政策主張。為把握世界發展機遇，保持國家競爭優勢，各國政府從制定創新宏觀戰略等方面驅動國家的創新能力和競爭優勢。

Cornell University, INSEAD and the World Intellectual Property Organization (WIPO) (2016) 從雙贏的角度對全球創新進行分析，從而為政策制定的完善提供便利。2016 年“全球創新指數” (Global Innovation Index (GII) 2016) 排名中，瑞士、瑞典、英國、美國、芬蘭和新加坡名列榜首，中國躋身世界前 25 位最具創新力的經濟體行列。報告發現，在 2009 年危機之前，研究與開發支出每年增速約為 7%。2016 年的 GI 資料表明，全球研發在 2014 年僅增長了 4%。這是新興經濟體增速放緩、高收入經濟體研發預算緊縮的結果，這一點目前依然值得關注。報告六項主要研究結論是：1. 通過全球創新避免陷入持續低增長模式；2. 有必要採用注重全球創新的思維模式，對新治理框架進行討論；3. 創新正在



變得越來越全球化，但差距依然存在；4.對於建立完善的創新體系，不能通過刻板僵化的途徑實現；激勵創新的舉措和“創新的空間”發揮著重要作用；5.撒哈拉以南非洲作為最具潛力的地區之一需要保持創新的勢頭。6.拉丁美洲地區的創新潛力尚未得到發掘，創新活動在近期將伴隨重大風險。

美國先後於2009年、2011年和2015年發佈不斷更新和改進的《美國創新戰略》（A Strategy for American Innovation），其中，2015年版《美國創新新戰略》以建立強有力的智慧財產權體制和平衡的反壟斷制度保護創新，進一步健全專利立法，完善專利體系，解決濫用專利訴訟的問題。而新加坡政府從1991年起每五年制定和公佈一個科技創新發展規劃，2016年第六個科技創新五年規劃《研究、創新、創業2020：用科技贏未來》（Research Innovation Enterprise 2020 Plan；Winning the Future through Science and Technology，RIE2020）已經正式啟動。RIE2020確定了先進製造技術、保健與生物醫藥科學、城市方案與持續發展以及服務與數碼經濟4個戰略科技研究領域，加上鼓勵卓越的學術研究、維持強大的科研人力基礎和建立一個充滿活力的全國創新體系3個交叉項目組成的研究框架。並計劃投入190億新元，用於進一步推動新加坡全社會的研究、創新與創業的發展。


與此同時，我國中央領導和政府同樣高度重視實現創新驅動發展。2012年“十八大”明確提出“科技創新是提高社會生產力和綜合國力的戰

略支撐，必須擺在國家發展全域的核心位置。”強調要堅持走中國特色自主創新道路、實施創新驅動發展戰略。2016年5月出台《國家創新驅動發展戰略綱要》提出到2020年進入创新型國家行列、2030年躋身创新型國家前列、到2050年建成世界科技創新強國的“三步走”目標。隨後公佈的《“十三五”國家科技創新規劃》則從創新主體、創新基地、創新空間、創新網路、創新治理、創新生態六個方面提出建設國家創新體系的要求，並從構築國家先發優勢、增強原始創新能力、拓展創新發展空間、推進大眾創業萬眾創新、全面深化科技體制改革、加強科普和創新文化建設等六個方面進行了系統部署。

### 3.4 在區域合作層面

為了應對經濟全球化和區域一體化的浪潮，把握時代潮流的巨大機遇，提升國際競爭力和經濟活力，迎接挑戰謀求更好發展，全球各區域特別是國際性或區域性組織根據區域合作的特點和需要，紛紛制定、改良、調整和優化各自的創新戰略。

近年具有代表性的是，APEC（2014）通過《經濟創新發展、改革與增長共識》（Accord on Innovative Development, Economic Reform and Growth），決定以經濟改革、新經濟、創新增長、包容性支持、城鎮化作為五大支柱，加強政策協調和對話，推進務實合作、經驗分享、能力建設，實現創新、改革、增長三者之間良性迴圈，進一步鞏固亞太的全球經濟引



擎地位，為亞太地區走創新發展之路指明了方向。The Group of Twenty (G20) (2016) 通過《創新增長藍圖》(Blueprint on Innovative Growth)，強調改革創新的重要意義，決心從根本上尋找世界經濟持續健康增長之道，緊緊抓住創新、新工業革命、數字經濟等新要素、新業態帶來的新機遇，並制定一系列具體行動計劃。

#### 四、結語

總的來說，創新自引入經濟範疇一個世紀以來，一直是國內外學術界最熱門的研究領域之一，其概念與內涵伴隨著經濟和社會的發展而不斷擴展和豐富，從企業、產業、城市、國家和區域層面都有相當數量的理論和應用研究成果，對我們未來繼續拓展創新前沿研究奠定了堅實的基礎。同時，對我們開展澳門的創新研究具有很強的指導作用和現實意義。

具體的啟示包括下面幾方面。首先揭示了創新具有多樣性和複雜性，是一個系統性和綜合性的體系，不能片面和簡單看待，需要全面和深入加以研究和分析。其次，有多個權威指數或統計指標可參考和借鑒，以便可以橫向和縱向衡量創新水平和能力。最後，政府需要高度重視和大力支持，制定和積極推行創新政策或戰略，才能快速、有效、精準推動創新發展，實現經濟增長和社會進步。

參考文獻：

外文部份 .....

1. 2thinknow. Innovation Cities™ Index 2015 ; Global[R]. 2015.
2. APEC. Accord on Innovative Development, Economic Reform and Growth [Z], Annex C.2014.
3. Cooke P., “Introduction ; origins of the concept” [M], in Braczyk H, Cooke P., Heidenreich M., Regional innovation systems. London ; UCL Press, 1998 ; 2-25.
4. Cornell, INSEAD, WIPO. Global Innovation Index 2016 ; Winning with Global[R]. 2016.
5. Davis L.E., North D.C., (with the assistance of Calla Smorodin) , Institutional Change and American Economic Growth [M]. Cambridge ; Cambridge University Press, 1971.
6. Executive Office of the President, National Economic Council, Office of Science and Technology Policy. A Strategy for American Innovation ; Driving towards Sustainable Growth and Quality Jobs[R].2009.
7. Freeman C., Soete L., The economics of industrial innovation [M].London ; Pinter,1974.
8. Freeman C., Technology Policy and Economic Performance ; Lessons from Japan [M]. London ; Pinter Publishers, 1987.
9. G20.Blueprint on Innovative Growth [Z].2016.
10. Innovate. (n.d.) . In the Merriam-Webster Dictionary [M]. Springfield, MA : Merriam-Webster, Inc.2016.Retrieved from [http ; //www.merriam-webster.com/dictionary/innovate](http://www.merriam-webster.com/dictionary/innovate).
11. National Economic Council, Council of Economic Advisers, Office of Science and Technology Policy. A Strategy for American Innovation ; Securing Our Economic Growth and Prosperity[R]. 2011.
12. National Economic Council, Office of Science and Technology Policy. A Strategy for American Innovation[R]. 2015.
13. National Research Foundation. Research Innovation Enterprise 2020 Plan ; Winning the Future through Science and Technology[R].2016.
14. OECD、Eurostat. Oslo Manual Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data [M], 3rd Edition. Paris ; OECD Publishing, 2005.
15. OECD. The OECD Innovation Strategy ; Getting a Head Start on Tomorrow[R]. Paris ; OECD Publishing, 2010.



16. Porter M.E., The Competitive Advantage of Nations [M]. New York ; Free Press, 1990.
17. Ringel M., Taylor A., Zablitt H., The Most Innovative Companies 2015 ; Four Factors That Differentiate Leaders[R]. The Boston Consulting Group, 2015.
18. Schumpeter J.A., The Theory of Economic Development ; An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle [M]. Translated from the German by Redvers Opie. With an Introduction by John E. Elliott. New Brunswick, NJ ; Transaction Publishers, 1912/1934/1983.
19. Strategy&.2016 Global Innovation 1000 ; Software-as-a-Catalyst[R]. PricewaterhouseCoopers, 2016.
20. Thomson Reuters. 2016 State of Innovation Report ; Disruptive, Game-Changing Innovation[R].2016.

## 中文部份 .....

21. 澳門特別行政區政府.澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）[R].2016.
22. 澳門特別行政區政府.2017年財政年度施政報告[R].2016.
23. 國務院.“十三五”國家科技創新規劃[Z].2016.
24. 胡錦濤.堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 為 面建成小康社會而奮鬥[R].2012.
25. 王緝慈.創新的空間—企業集群與區域發展[M].北京；北京大學,2001.
26. 方創琳、劉毅、林躍然.中國创新型城市發展報告[M].北京；科學出版社,2013.
27. 中國社會科學院語言研究所詞典編輯室.現代漢語詞典；2002年增補本[M].北京；商務印書館，2002.
28. 中共中央、國務院.國家創新驅動發展戰略綱要[Z].2016.



## 不動產租賃制度改革對經濟的影響和建議

鄭錦耀

澳門現行的不動產租賃制度是規定於《民法典》，自 1999 年起至今已歷 17 年。由於澳門社會近年來的快速發展，居任用途不動產租賃、商用不動產租賃及從事自由職業不動產租賃的房地產租賃市場變得活躍，同時原有制度已漸漸不能滿足社會需要的狀況也開始顯露出來。立法會議員為此提出了《修改民法典不動產租賃法律制度》法案（以下簡稱“法案”）以冀優化不動產租賃制度，然而本文發現此法案存在可以優化之處，現僅對此法案需要優化之處如果不作修改將會對經濟造成什麼影響進行分析論述。

### 租金調整法定機制作用有限

法案在其附件一的第 999 條建議：都市房地產的租金在調整時，不可超出由行政長官根據消費物價指數及房地產市場等情況而訂定，且刊登在政府公報上的調整系數。之所以建立這個租金調整的法定機制，根據法案本身的解說，目的是為確保租金調整的合理性，促進業主與租戶的租賃關係穩定發展，減少租賃糾紛，保障低收入人士的居住權益。但是本文憂慮租金調整法定機制作用發揮不出立法目的所希望達到的作用，首先商用的都市房地產在租賃時租金合同往往沒有設立固定的租金，而是在租賃合同

上規定租金由“固定租金”和“按每月生意額分成”兩部份組成，由於法案沒有禁止以“按每月生意額分成”的方式訂定租金，所以未來的租金仍可用這方式訂定然而由於“按每月生意額分成”導致租金本身就是浮動的，所以租賃合同規定的租金其實一直沒有改變過，業主可以振振有詞地主張自己從來沒有加過租，在性質上已註定法案建議的租金調整法定機制的調整系數不能阻止“按每月生意額分成”造成的實質租金上漲。

## 合同需“認筆跡” 弊多利少


在現行制度中租賃合同是以私文書方式訂立即可有效。而法案在其附件一的第 1032 條建議：“不動產租賃合同應以私文書訂立，且合同中各簽名均經公證認證”。法案在理由陳述中表示立法理由是以私文書方式訂立合同會不須受行政當局監管，市場自由運作失去秩序，為此建議強化合同訂立方式，讓公權力介入租賃合同的訂立。

簽名經公證認證，正式名稱是“公證認定”（即俗稱的“認筆跡”），這法案其實即是建議規定以後租賃合同全部都要以認筆跡的方式訂立。但是本文欲在此指出，這措施並不能達到行政當局加強監管和介入的立法目的，因為根據《公證法典》第 159 條及續後條文，公證員在進行認筆跡時只負責對簽名進行公證認定，沒有規定公證員有權對合同內容進行審核，所以將租賃合同規定必須以認筆跡方式簽訂並不會令行政當局對租賃關係的介入和監管力度比現在有所強化，但是卻會令租賃合同的訂立變得比現

在繁瑣：每一份租賃合同都需要到公證署或律師樓排期進行公證認筆跡，租賃合同的訂立程式是否過於繁瑣？

然後，法案對於學生入住學校宿舍的情況打算如何看待？根據《民法典》第 969 條，租賃合同是指一方負有義務將一物提供予他方暫時享益以收取回報之合同。根據這定義，宿生需支付費用才可以居於學校提供的宿舍，居住也僅暫時性，已足以構成租賃。如果要規定租賃必須以認筆跡方式訂立，每年新學年時都會短時間內湧現數量高達 3 位數甚至 4 位數需要進行認筆跡的合同，這是否具有可操作性？澳門各大學都有學生宿舍和教師宿舍，在路環有兩所寄宿制度的中學，所以每年需要入住宿舍的人大多是來自外地的大學生以至未成年人，要求大批量在澳門沒有其他居所的外地大學生在短時間內排期到公證員面前簽訂認筆跡的租賃合同以入住宿舍，或者要未成年中學生的父母排期到公證員面前簽訂認筆跡的租賃合同，這是否切合現實？建議立法時考慮明文規定將入住宿舍的民事關係剔除出需要認筆跡的範圍外。

另外，本文憂慮即使今次認筆跡的規定能成功地令公權力介入租賃關係，依然無助監管和減少現時的租賃亂象。理由陳述中有提到現時的非法入境者、逗留者、工作者透過租賃不動產，隱身於民宅，對居民的居住安全和社會治安帶來隱患，形成了租賃亂象。但是有沒有公權力介入租賃關係和上述人士能否隱身於民宅關係不大，因為業主既然知道租賃者是非法入境者、逗留者、工作者仍願意出租，自然不會依法定形式去訂立租賃合



同，公權力對於掌握不到的租賃狀況又如何對之監管？而且不管租賃是否合法成立，業主都同樣構成第 6/2004 號法律《非法入境、非法逗留及驅逐出境的法律》第 15 條的非法收留罪，並不會因為租賃是否符合法定方式而有所改變。此外法案需要注意，在租賃的實際運作上租賃者和居住者未必完全相同，租賃者存心隱瞞自己是非法入境者、逗留者、工作者身份而居住在業主的不動產並不是困難事，租賃者可以是合法居留或逗留的人，合同也已用認筆跡方式訂立，然後有償或無償地容許非法入境者、逗留者、工作者居於物業內，由於業主無權在未經租客同意就進入物業內檢查，所以通常並不知道（甚至根本不關心）平日實際居住在物業內的是什麼人。從中可知即使令公權力可以審核合同內容和監察租賃者，現存的租賃亂象仍然會存在。一個難以達到立法目的，但會令租賃程式變得繁瑣的措施，是否會窒礙了民間的經濟活動？誠應三思。本文建議維持現在的私文書方式簽訂不動產租賃合同為佳。

除居住單位和商用店舖的租賃外，停車位的租賃也屬不動產租賃，同樣受本次修法的法案影響，於是即使只是租賃一個電單車停車位也同樣必須以認筆跡的方式簽訂租賃合同，這會否令停車位的租賃程序變得過於繁瑣？另外由於法律沒有要求過租賃週期必須是以月或年為單位，於是私人經營的停車場的時租停車位和月租停車位同樣符合《民法典》第 969 條的規定的租賃概念，法律上的性質同樣是租賃<sup>1</sup>，結果時租停車位全部都要先行認筆跡才可以令合同合法有效<sup>2</sup>，這是否符合法案起草時的立法初衷？如

果無意令停車位的租賃需要以認筆跡方式訂立合同，建議在法案中明文規定此規定不適用於停車位的租賃。

- 
- 1 雖然可能會有人異議認為時租停車位不是租賃，而是停車場經營者與來客之間有價的車輛保管合同，但本文認為這見解很難獲得法律承認，因為如果此說獲得法律承認，以後住宅單位和商舖的業主和租客雙方同樣可以用相同理由，主張雙方是有價的不動產保管合同而非租賃合同，從而規避租賃法律。
  - 2 根據《民法典》第1029條第2款，即使是具特別及短期目的之租賃和受特別法例管制之租賃同樣需要遵守訂立合同的法定形式。

## 優化發牌制度 改善營商環境

黃仁民

特區政府經財司梁維特司長日前率領跨司多部門代表團，考察香港食肆發牌部門，瞭解發牌制度，實地考察食肆發牌檢查過程。此舉除了借鑒鄰近地區先進的管理經驗，有助優化本澳相關發牌制度，提高行政效率；還釋放出政府重視社會一直有簡化本澳包括簽發食肆在內的各類行政牌照繁瑣行政手續訴求，已逐步由正面回應落實到行動上。期待盡快推出實效行政措施，優化發牌制度，改善營商環境。

香港食肆的發牌手續有兩個服務承諾時間，首先是申請二十個工作日內與申請者召開審查小組會議，再是接到申請者符合發牌條件報告十五個工作日內完成檢查並發出正式牌照。雖然還存在中間可能未符條件出現協助所需時間的不確定性，但最引起關注的是，審查會議後，申請者符合基本規定時便可獲發暫准牌照，此時反而要求申請者需於六個月內完成達到發牌的條件提交報告。明顯地，從申請者的角度，兩個服務承諾時間實質只有首個對申請者有影響，因取得暫准牌照後項目已可營業。使表面上相類似的港、澳兩地發牌制度在行政程式所需時間存在很大的落差，就此向同時於兩地從事餐飲業的業內人士了解，得到作實而且體會頗深；實質上簽發暫准牌照與內地通過近年一系列商事簡化後，為中小企提供大大方便

度的“先照後證”相類同。這都是目前澳門不具備、同時又便利申請者、可參考的行政辦法。如何根據澳門的實際情況和條件，因地制宜著手加緊改善完善，很值得我們思考。

### 短期將一站式服務優化


1. 在暫不改變目前不同行政牌照分別由各司屬下部門簽發做法的前提下，先將“一站式”模式：即由發照部門統一收、轉資料的便民不簡政，效率不提高的做法優化。集已齊備的各發照部門人員於現成的各區市民服務中心，設置單門戶多窗口具審批執行力的行政服務中心，做到便民便商。

2. 效仿香港推行臨時行政牌照法規。減少目前因審批時間過長而增加開業者包括白交租金和人工費用等營運成本，以及同時增加行政開支的內耗式沉重社會負擔，令行政、營商成本雙減少。

### 長期將發牌制度規範化

1. 於行政服務中心內設置政府統一審批包括一般營業牌照和各類行政牌照的專責部門（如內地的工商行政管理部門）。減小目前各司屬下部門都簽發牌照需重複具備簽發部門的人員和場地，同時推行先照後證，確保較短且實際可操作的服務承諾時間；另鼓勵企業自查，減少、廢除不必要的續期複查手續。做到精兵簡政。





2. 啟發行政創新思維，多採用電子政務。使行政牌照審批運作模式實現：發照部門寬入為先做到簡單不拖拉；職能部門有效監管做到簡化不馬虎；企業商號自覺自查做到簡政不費勁。



---

## 劃時代的金融變革 --- 澳門發展互聯網金融的機遇與困局

---

殷文慧

---

### 1. 前言

進入 21 世紀以來，隨著互聯網技術的快速發展，金融與互聯網之間的關係越發密切。借助於互聯網的思維方法和計算技術，金融大大提升了自身的功能和效率。特別是大數據、雲計算、搜尋引擎和移動支付等技術的發展，為互聯網企業與金融行業相結合打開了通道。目前廣大中小企業、小微企業長期以來融資難、融資貴的現狀又為互聯網金融發展提供了成長土壤，巨大的需求與技術上的突破為互聯網金融發展創造了廣闊的發展空間。

在互聯網金融興起的背景下，本澳在配合國家經濟發展政策的同時，可進一步發揮在金融方面的角色。過往本澳已儲備了一定的金融實力，不論是居民儲蓄還是金融界的區域競爭力都在不斷提升，就此，如本澳進一步推進特色金融，將有利青年人的就業、創業，以及本澳產業的適度多元。

本文研究的主要目的，在於就本澳目前的發展狀況，探討應該以何種方式發展互聯網金融，如何引進、推廣和普及互聯網金融在本澳的發展，互聯網金融與傳統銀行業如何在競爭中共存，達至互利共贏，並且探討如何做好相關的法律監管基建，讓特色金融產業在本澳有健康的發展空間。

## 2. 本澳互聯網金融的發展

早在七、八年前，美國的互聯網金融已經開始發展起來，如第三方支付PayPal、P2P借貸的Lending Club、眾籌融資的Kickstarter等在海外聲名大噪，但是身在作為國際化都市的澳門市民對此卻不以為然，或者是因為美國遠在大洋彼岸，對那邊的事物不太留意，又或者是認為美國本身是金融大國、科技大國，拓展金融新模式是理所當然的，而澳門市場小，技術人才缺乏，各種制肘局限，因此發展不起來也是無可厚非的。然而，以2013年為標誌，與澳門相連的、被認為是相對「落後」的祖國大陸發生了「翻天覆地」的變化，各種互聯網金融模式得到了空前的發展，其中以支付寶最具代表性，最街知巷聞，各類互聯網金融平台如雨後春筍般冒出來。由此，即使是不太關注相關資訊的市民也被「驚動」了。對此，「為甚麼澳門還用不了支付寶」等類似的疑問在坊間不絕於耳，其本質是澳門的互聯網金融為何還發展不起來。

## 3. 澳門的第三方支付平台

像支付寶那樣的第三方支付平台，澳門其實很早就有類似的服務，我們日常用來乘搭巴士的澳門通，以及近年來銀行推出的閃付卡支付等電子貨幣支付服務，就是移動支付的其中一樣形式，其不同的是它們沒有像支付寶那樣互聯網化。澳門通和銀行閃付卡並未在澳門的消費層面上普及，澳門很多超市近三至四年已使用澳門通，在最近兩年使用率才高些，然而澳門通消費約只佔總消費的百分之二至百分之五，至於銀行閃付卡支付服

務的「表現」就更令人失望了。面對移動支付並未普及、市民消費模式還未改變的環境下，加上開發支付系統的高昂成本，令很多想在澳門開展相關業務的公司望而卻步。

現時本澳有兩間公司提供移動支付服務，分別是澳門通的「M+ Pay」和極易付「Uepay」，與以往不同的是它們加入了「互聯網+」的概念，以澳門通發佈的第三方支付平台「M+ Pay」為例，為「機不離手」的用戶提供「移動支付」、「網上購物」、「生活繳費」等服務，市民可在網上下載相關應用程式到手機，透過澳門通、銀行卡等和應用程式中的電子卡包綁定，就可以用卡包上的賬戶餘額進行消費。

然而，筆者認為這種「換湯不換藥」的做法並不能令現況有多大的改變，要想從根本上解決問題必須由如何推廣普及這問題上入手。現時政府想要進一步推動特色金融的發展，何不在這問題上做一次推手，政府可以和商戶以及第三方支付公司合作，提出當商戶的移動支付營業額佔總營業額中所佔比例達至一定水準後，可獲得所得稅減免優惠，這便能使商戶想盡辦法去促使消費者使用移動支付，例如採取折扣優惠等，這變相是薄利多銷，拉動消費量。長遠來看，一方面，商戶由於營業額增加，再上所得稅減免，淨利潤將會有所增長，另一方面，由於社會總消費量的增長，即使扣除所得稅減免的支出，政府的稅收比以前也能有所提升，達至雙贏，再者，這樣也使得市民有衝動去改變消費模式，令移動支付得到一定程度的普及。

#### 4. 互聯網金融模式在澳門的發展問題

誠然，互聯網理財、P2P 借貸等互聯網金融模式在很大程度上解決了碎片化資金的投資需求和資金融通問題。然而，與第三方支付平台一樣，上述模式在澳門同樣存在著很大問題。首先，由於傳統觀念所致，無論是在內地抑或澳門，互聯網理財的發展面臨著客戶信任問題：目前來看，客戶顯然更信任銀行，在商業誠信相對缺失的環境中，這種只能通過網路或電話進行溝通的方式很難讓客戶真正放心。另外，現在澳門的移動支付系統暫時只是在支付階段，在移動支付還未在澳門普及的前提下，難以做到像餘額寶那種理財方式，因此，談及發展互聯網理財，澳門還言之尚早。

除此之外，P2P 借貸假如在沒有一定的法律基礎、缺乏監管的情況下發展，所要面臨的風險很大，尤其是在資本市場不發達，信用體系不夠完善的地區。在國內，有的平台允許重覆進行出借、抵押、借款，形成循環借貸，雖然增加了槓桿率，但也形成了較長的信用鏈條，假若其中某一環節的斷裂就可能引起整個信用鏈條的崩潰。再者，P2P 借貸平台的金融詐騙、非法挪用資金和洗錢風險等也是我們的主要擔憂。另外，卷款跑路的新聞也是屢見不鮮。假如澳門沒有完善的一系列相關法律法規進行配套就貿然開展，當中所潛在的風險隱患一旦發生恐怕難以控制。

眾籌也存在著類似上述的如非法集資等問題，其根本問題同樣是法律監管缺失和信用環境差。籌資人的違約成本低，假如出現問題，出資人的

權益難以得到法律保障，這樣就降低了廣大公眾的參與熱情。

## 5. 互聯網金融與傳統銀行的結合

我們在探討如何解決互聯網金融在澳門發展問題的時候，筆者認為應該先要溯本求源，要清楚互聯網金融在當今社會出現的原因。在得到科技發展所提供的基礎的前提下，互聯網金融可以發展起來其根本原因是需求問題。這是因為普羅大眾、中小微企的需求，傳統金融機構例如銀行很多時候無法滿足，而互聯網金融的優勢填補了傳統銀行的不足，因此，互聯網金融就應運而生。

表1：互聯網金融的優勢與傳統銀行的劣勢

	互聯網金融（優勢）	傳統銀行（劣勢）
客戶基礎	電子商務平台越來越發達，擁有大量消費程度較高的互聯網用戶	缺乏與電商平台所相接的用戶端口
成本效率	運營成本相對於傳統銀行大幅度降低，效率高	規模龐大維護成本高，機構臃腫，效率較低
創新動力	充分運用互聯網資訊技術，金融創新動力較足	由於缺乏攪局者，長期來創新動力不足
資訊處理	運用大數據、雲計算等技術，處理的效率極高，信息挖掘能力強	資訊處理技術相對落後，雖然擁有大量客戶，但是缺乏對客戶資訊的挖掘
交易成本	有效降低信息不對稱，使得交易雙方的交易成本較低	依賴信息不對稱開展業務，使得交易雙方交易成本高
普惠性	能夠滿足小微金融服務需求，改善“草根金融”融資難問題	業務重點局限於大型優質客戶，不能滿足小微金融服務

現時互聯網金融所面對的問題離不開幾個詞：監管、風險、信心等。這些互聯網金融所缺乏的，正正是傳統銀行所擁有的。傳統銀行所擁有的海量客戶長期以來對於傳統銀行有著廣泛的認可度和較高的忠誠度，而且他們都具有一種資金存放在銀行，比放在互聯網上安全的思想。另一方面，傳統銀行業長期以來，面臨著複雜多變的國際金融環境以及激烈的同業競爭，為了在競爭環境中脫穎而出，不得不完善自己的風險管理和控制體系。傳統銀行業在追求幾乎零風險的金融服務模式中積累了大量寶貴的防範風險經驗，並為之付出了大量的時間和精力進行著探索和實踐。不管是在硬件建設方面還是在軟件建設方面，傳統銀行業在金融服務的安全穩定性和風險的管理與控制上都要比互聯網金融做的好許多。如此種種，都是互聯網金融暫時無法做到的。

表2：互聯網金融的劣勢與傳統銀行的優勢


	傳統銀行（優勢）	互聯網金融（劣勢）
資本規模	規模巨大、底蘊雄厚	處於發展初期，規模較小
市場信譽	經營時間長、公信力好	經營時間短、容易發生信譽危機
客戶群體	幾乎壟斷大型企業與政府機構等優質企業	多為信用風險較高的中小企業與個體散戶
服務機制	服務設施完善、網點覆蓋全面、服務範圍廣泛	服務設施簡陋、無實體網點、服務範圍狹小
產品設計	擁有豐富的產品設計、產品組合等方面的經驗	缺乏豐富的產品設計經驗
風險管理	具有專業的風險管理能力、成熟的風險管理制度及框架	缺乏風險管理經驗、風險管理制度與框架尚不明確



有見及此，筆者認為，在澳門發展互聯網金融，何不與傳統銀行合作，優劣互補，發揮一加一大於二的協同效應，這將會是傳統銀行與互聯網金融兩者合作共贏的機會。互聯網金融企業通過自身的平台或者第三方支付平台，掌握了海量客戶的消費行為和交易情況，而且互聯網金融在互聯網資訊技術運用能力方面十分強大。而傳統銀行擁有着金融行業的主導優勢，通過長期的經營積累，與許多大企業客戶形成了穩定、互信的關係，並且在風險管理與風險控制方面具有紮實的功底。兩者可以取長補短，充分利用對方的優勢來達成一個合作共贏的發展機會。比如兩者可以依靠互聯網金融企業大數據、雲計算對海量資訊資料進行深度挖掘，並依靠傳統銀行紮實的風險管理和風險控制聯合打造大中小企業和個人需求都能滿足的諸如 P2P 借貸和眾籌等的線上融資平台。

## 6. 互聯網金融的政策與監管

談及互聯網金融政策，人們的普遍期望是放鬆準入門檻、去牌照化、監管過程技術化、注重行為監管和消費者保護。同時，在符合技術趨勢和公眾利益的情況下逐漸稀釋政府的金融權力，只守住一些基本的執法邊界，而非行政審批。這一期待與分散過度集中的金融權力、消除金融壓抑、推進金融自由化改革的要求相呼應，並非僅僅來源於互聯網金融。但是，互聯網金融作為當前金融創新的主體領域，帶來高頻密集的交易方式和分散靈活的交易結構，確實對監管政策和監管手段提出了大量新要求乃至新挑戰。



首先，在交易技術層面，當大量的金融服務體現為互聯網化、自動化的數據傳輸與算法處理時，對互聯網安全等基礎設施的保障，對算法與技術風險的整體防範，都可能成為監管的内容，因為這與社會利益息息相關。以移動支付為例，其數據暴露於無線或移動網絡，加密手段是否充分、認證機制是否完善，直接決定著用戶的資金安全。作為監管機構來說，強制實施相應的技術標準、設定合理的安全準入門檻就顯得非常必要。

其次，在交易結構層面，去中心化的交易結構形成後，互聯網成為一個巨大的公開交易所，交易渠道錯綜複雜，交易行為小微密集。在這種信息與資金的廣泛互聯中，產生了金融監管中最需嚴格審慎的公眾化利益問題，以及對於資金流監測、宏觀調控效果等諸多監管技術問題。洗錢、詐騙等金融犯罪行為亦會隨著技術的升級、渠道的複雜而更加隱蔽和危險。自動化監管和交易行為監管的重要性將日益突出。

由於互聯網金融監管是一個龐大的問題，無論從監管層還是從金融行業從業人員的角度，目前都難有統一的思路與方法，只能具體問題具體分析。我們現在可以做的是加快我們的學習步伐，及早吸取經驗教訓，同時不斷地更新規章制度和監管標準，這樣就能使互聯網金融乃至整個金融業保持一個健康的方向發展。

## 7. 總結

基於大數據和雲計算等現代資訊技術，借助交易成本低、打破時間和



地域限制、滿足中小客戶的金融需求、效率高、以客戶為中心和強調客戶體驗等優勢特點，互聯網金融開創了一種全新的帶有一定普惠性的金融模式，打破了傳統金融一統天下的金融格局。互聯網金融所帶來的這種新的金融格局，通過降低小微企業的融資成本和增加創新融資平台，為實體經濟注入了活力，與此同時，通過便捷的第三方支付、多樣化和門檻低的投資理財產品和融資平台，互聯網金融還減少了消費者的流動性約束和未來生活中所面臨的不確定性風險，增加了消費者的財產性收入，從而大幅提高了整個經濟中的消費需求，為經濟增長增添了動力。可以說，互聯網金融所帶來的這種格局將大大提升本澳的區域競爭力，有利於青年人的就業、創業，以及本澳產業的適度多元。

但毋庸置疑，任何一種新生事物在為經濟社會帶來福利的同時也必然會帶來新的風險。互聯網金融的風險主要有四個重要來源，即大數據資訊來源的非真實性和非可靠性、支援技術的非安全性、互聯網金融機構或平台的專業能力和信用水準的不可靠性，以及當前有關互聯網金融監管法律法規的缺失和滯後。由於這樣一些風險和潛在的問題，對互聯網金融進行合理的引導和監管就是必然也是必要的。

雖然澳門發展互聯網金融面臨著許多困難和挑戰，但在當前社會經濟環境下，中小微企業對金融服務的需求得不到滿足這一現狀為互聯網金融提供了廣闊的發展空間。傳統金融與互聯網金融有著各自不同的市場定位和細分市場，相互之間既是競爭關係也是合作的關係，二者應加緊相互合

作，共同為澳門經濟發展提供金融支持。另外，澳門可參考鄰近地區設立相關的專項委員會，協調和促進上述事項的發展。可以預期，隨著第三方支付普及、市民消費模式的改變、市民對互聯網金融認知的提升、監管法律法規正確地規範和引導、互聯網金融行業有效的自律與合作、互聯網金融的支援技術和系統的安全性進一步提高、互聯網金融機構或平台的風險控制能力得到改善，互聯網金融必然步入一個健康、理性的發展軌道，從而為澳門實體經濟的適度多元發展提供更多、更有效的支撐。

#### 參考文獻：

1. 夏杉珊，王明宇，李曉. 螞蟻金服的發展現狀與趨勢研究 [J] 中國商論，2016.
2. 邱勛. 互聯網基金對商業銀行的挑戰及其應對策略——以餘額寶為例 [J] 上海金融學院學報，2013.
3. 李耀東，李鈞. 互聯網金融框架與實踐 [M] 北京 電子工業出版社，2014.
4. 李安蘭，鄭嘉琪. 關於我國 P2P 的風險控制探討——基於“lending club”和“人人貸”的對比分析 [J] 價值工程，2015.
5. 趙穎，宋婧楠. 中美眾籌模式分析——以中國眾籌網與美國Kickstarter為例 [J] 海南金融，2016.
6. 王洋. 第三方平台跨境支付法律問題研究——以沉澱資金為樣本 [D] 廣西 廣西師範大學，2013. P.88
7. 張小明. 互聯網金融的運作模式與發展策略研究 [D] 山西 山西財經大學，2015. P.101
8. 鄧馳. 互聯網金融發展對傳統銀行業的影響及對策研究 [D] 廣東社會科學院，2015. P.75~76

---

## 淺析社會保障制度對宏觀經濟的調節作用

---

王錦江


---

現今澳門正面臨經濟新常態，經濟正處於深度調整階段，特區政府正通過不同的經濟政策使澳門經濟得以在調整期中穩定過渡。政府調控經濟的手段之一就是財政政策工具，但如果把財政的角度轉換為社會風險管理的角度，可發現社會保障制度與財政政策帶有部分相同作用，例如兩者資金預算性質均具有公共性、兩種制度都帶有收入再分配的作用等。從理論上而言，政府可通過社會保障制度對當地消費、儲蓄與投資的傳導影響宏觀經濟，從而作出調整經濟的作用。

當現今澳門社會經濟環境下，利用社會保障制度協助經濟穩定發展存在著一定的意義，假若雙層式社會保障制度的建設得以完善，政府則可在保持社會保障制度對保障勞動者利益作用的前提下，同樣通過相近的路徑對宏觀經濟進行有效調整。

### 一、社會保障制度對宏觀經濟影響的傳導作用

社會保障制度存在著宏觀經濟效益，並通過消費、儲蓄與投資三個傳導方向，對宏觀經濟作出影響。其中，消費、投資與出口被譽為拉動經濟的“三駕馬車”，社會保障制度雖然不能夠明顯影響出口，但卻能夠明顯



影響消費與投資這“兩駕馬車”。而儲蓄則往往與消費相互影響，對宏觀經濟調整同樣存在重要作用。因此，社會保障制度除了發揮其社會與經濟穩定功能外，在調節宏觀經濟時也可作為考慮方法之一，在不影響其向社會提供的保障的前提下，與其他財政政策結合時可能達到理想的宏觀經濟調節效果。

從理論而言，假設一個地區具有一個帶強制性、而社保費用與個人收入掛鈎的社會保障制度，則其制度將能較明顯地從消費、儲蓄與投資三個傳導方向作用於宏觀經濟上，而傳導作用分別為：

### 1. 消費層面傳導作用

消費者的可支配收入是影響其消費的決定性因素之一，而社會保障制度就是通過收入這一因素來影響消費者的行為，進而影響宏觀經濟。消費者的消費意願會受到其現期收入額和對未來收入的預期額來決定。在經濟研究的假設中，消費者會根據現期與未來的收入差距來平滑其一生的總消費，而社會保障制度就是根據這一假設對消費者的現期收入與預期收入兩方面作出影響。

當社會保障制度採取強制性時，政府可以通過對勞動者和企業的社會保障制度繳費規定、相關稅收優惠等方面影響工人與企業的現期可支配收入，從而影響其當期的消費。因為當期可用於消費的金額減少，勞動者與

企業就會減少其消費支出額或者調整其消費結構，最後影響到宏觀經濟的運行。

另外，社會保障基金會對參保者作出未來給付的承諾，在未來會給予承諾的金額以保障參保者未來的收入流。因此，社會保障制度在未來的給付會影響參保者對其未來收入的預期。如果未來預期收入較勞動者期望低，勞動者也會減少當期的消費額或調整其消費結構，最後同樣對宏觀經濟產生影響。

## 2. 儲蓄層面傳導作用

在宏觀經濟體系中，消費與儲蓄可為替代關係。當勞動者增加一單位儲蓄時，由於其可支配收入的約束，就必須減少其一單位的現期消費，但同時將增加一單位的未來消費。社會保障制度同樣能夠通過強制繳費和未來支付來影響儲蓄，並通過儲蓄作用於宏觀經濟增長。

當勞動者預期未來的收入增加，就會增加現期的邊際消費傾向，同時邊際儲蓄傾向就會因此下降，減少現期儲蓄。同時，勞動者也會因為對未來收入樂觀而減少用於應付未來收入下降的預防性儲蓄。當個人的儲蓄受到影響，就會改變市場中的總體儲蓄率，同時由於能夠轉換作投資的儲蓄資金受到影響，市場利率也會因而作出反應，最終作用於宏觀經濟的增長上。

### 3. 投資層面傳導作用

投資為經濟增長的重要一環，其中，投資可分為兩個主要方面：物質資本投資與人力資本投資。

社會保障制度在投資的影響上，對於物質資本投資，社會保障制度的當期繳費使得個人投資者和企業當期的可支配收入減少，現期資本積累也隨之減少。如果社會保障制度實行完全積累或部分積累制，則社會保障基金的收入將被用於低風險的投資中，並獲得投資回報與累積，某程度上也能影響資本市場的發展。政府可以通過調整社會保障制度繳費來影響投資者的可支配收入，改變其投資意願而影響物質資本。同時，在選擇社會保障基金的積累計劃時也將能影響其基金的投資回報。

對於人力資本投資，社會保障中的醫療保障能夠令勞動者獲得基本的醫療費用支持，有利於保障勞動者的健康。失業保障也能夠為非自願失業的勞動者獲得暫時的收入支援，同時相關政策將提供相應的勞動培訓與就業輔助。不但能令其盡快獲得工作崗位，同時也提高了勞動力的邊際生產力，有利於勞動市場穩定發展。勞動力素質得以提高，使得生產能力獲得提升，以此提高人力資本投資的淨收益率，同時帶來不少正外部性，並作用於人力資本投資中。因此，政府調整社會保障制度在醫療、失業、生育保障等方面的制度將能夠影響到勞動者的生產能力，提高其人力資本投資的淨收益率，同時能夠產生正的外部性，最終提高經濟體的生產能力和獲



利能力，間接地影響宏觀經濟。

## 二、澳門社會保障制度作為宏觀經濟調節工具的可行性


現時澳門的雙層式社會保障制度仍然處於建設階段，部分環節仍未確立或有效落實，故此現階段較難承擔對宏觀經濟調整的角色，但其未來仍然存在著一定的可行性。

由於現時社會保障制度的繳費環節存在不足，第一層社會保障制度的繳費長期維持低水平的固定金額，甚至社會更存在把第一層社會保障視作社會福利的錯誤理解，而第二層非強制性中央公積金制度仍處於建設階段，繳費環節仍未正式落實，故此現階段的澳門社會保障對社會消費與儲蓄的影響作用十分有限。同時，現時第二層非強制性中央公積金制度將暫時採用非強制性的形式，使得該層社保在政策調整下，並未能影響到所有的勞動者與企業，初期階段對經濟影響作用十分有限。

逐步完善雙層式社會保障制度是現今澳門社會保障發展的必然方向，然而在不影響其保障功能的前提下，在澳門運用社會保障制度作為宏觀經濟調節工具仍然存在著一定的必要性與可行性。

澳門為微型開放經濟體，受外來經濟影響程度大，單一的經濟調控工具難在外來經濟因素的衝擊下完全發揮作用，而澳門作為採用簡單稅種、低稅率的經濟體，原已較難通過更多的稅收調整工具改善宏觀經濟。因此，





當宏觀經濟出現波動而需要政府進行調整時，需尋找更多具操作性的方法，而社會保障制度往往能作為可選擇的輔助工具之一。

現時澳門儲蓄率高，金融產業以銀行業為主，而本地銀行業以存款業務作為最主要的業務之一，如果能夠刺激到社會的儲蓄意願，將會對本地金融業帶來影響，進而作用於總體經濟中。而在社會理財意識相對充足的情況下，社會保障制度的調整將能影響勞動者與企業的儲蓄率與消費率，尤其在澳門高儲蓄率的社會氛圍下，將更能發揮其影響成效。

此外，在投資方面，現今澳門金融產業仍在發展階段，本地金融體量相對較少。至 2016 年年底，澳門社保基金總資產值預算約為 680 億元，第二層央積金制度的社保資產約有 156 億元。澳門現時社保制度資產在確保安全性，並兼顧流動性與盈利性的前提下，把一定比例用於本地投資時，將能對本地金融市場產生較大的影響。

故此，為實現社保制度的宏觀經濟政策作用，澳門的雙層式社會保障制度應盡快完成建設，落實第二層中央公積金制度的強制性、並把兩層社保制度的收入來源的主要承擔角色逐步由政府轉變為參保人與企業，並完善社會保障制度的對參保者的保障範圍。在完善過程中，政府與社會各界應進行充分溝通，共同找出社保制度各項環節的最優選擇，建設能有效發揮保障作用與宏觀經濟政策作用的社保體系。同時，加強向社會宣傳社會保障的正確認識，建立居民理性的理財價值觀。

只有有效完善雙層式社會保障制度各項環節，才能推動澳門社會保障制度的可持續發展，合理保障澳門社會每一位居民的合理利益，同時，社會保障制度對經濟影響的傳導路徑才能更完整與順暢，對社會保障制度作出調整時，才能更有效與其他政策共同對經濟作出影響，穩定經濟的持續發展。

---

# 民意、政府管治與民主

---

何福祥

---

## 1. 導論

隨著經濟的發展、市民受教育程度的提高，市民將會逐漸對政府舊有的管治方式提出更高的要求，希望開放充分、有效且能夠促進彼此意見交流的渠道。這時候，如果政府只以單方面強硬的手腕對社會進行治理，必然會在社會上引起極大的爭議和不滿。澳門近年來，從舊愛都酒店重建，到新中央圖書館計劃，在社會上所引起激烈討論的背後，某程度上就是民意輸入訴求與政府管治方式不能較好匹配所造成。從民主的最終價值和目標來看，政府持續地強推沒有廣泛民意基礎的政策，更可能會導致民主進程的倒退。對此，本文筆者試圖就民意、政府管治與民主提出自己淺薄的見解。

## 2. 民意與政府管治


公共政策是現代政府權威性地分配社會價值，解決社會公共問題，實現社會公共利益的主要手段。<sup>1</sup>但由於社會資源的有限、政府所掌握資訊的片面等原因，使得政府若要有效地出台公共政策、解決社會問題，必然需

---

1 趙成根.民主與公共決策研究[M].哈爾濱：黑龍江人民出版社，2000：47.

要通過下層民意的向上輸入，對社會各種需要解決的問題排成序列，並通過資源的重點配置解決社會上最迫切的問題，避免問題持續惡化導致民怨產生。在一個國家或地區經濟發展水平較低、市民受教育水平不高的時期，社會上需要解決的問題往往十分凸顯，這時由於上層政府與下層市民易於對最迫切的社會問題達成認知的統一，政府通常能夠單方面通過出台公共政策、整合資源來解決當下最迫切的社會問題。

比如在中國改革開放之初，解決億萬人民的溫飽是最迫切需要解決的問題，這時候通過相關制度的改革激發人民大眾的生產力，提高人民的生活質量是民意依歸，亦是中央政府的內部共識。進入新世紀，隨著中國持續的改革開放、經濟的穩定發展，過去最迫切的人民溫飽問題得以解決，全面建成小康、實現中華民族的偉大復興成為了中央政府為之奮鬥的“中國夢”。這時候，正如馬斯洛需求層次理論（Maslow's hierarchy of needs）所指出，當一個人的最低需求得到基本的滿足，中高層次的需求就會成為他新的行動激勵因素。結合需求層次理論來理解，隨著溫飽這個最低層次的需求得以滿足，即人民最基本的生存問題得以解決，他們就會結合自身的個人經歷、教育程度等來對社會發展的各方面提出更高的要求，並希望政府及時作出反饋。結合剛提到，可以說，在實現“中國夢”的過程中，每一個人對“中國夢”的具體實現方針都有不同的理解和偏好，當個體人民之間的偏好發生衝突的時候，政府就需要及時開放充分、有效的民意輸入渠道來讓各群體表達自身的訴求。最後，政府通過科學的分析後，



把各群體的意見進行整合，出台公共政策。這時候，假如政府繼續以相對單一的管治手段來應對新時期的各種社會問題，無視下層強烈民意輸入的訴求，長期下去將會危及到自身權力的正當性。

從政府的起源角度來看，正如潘恩在《常識》中的經典例子：假設有一小群人與世隔絕地居住在地球的一個偏僻角落，在這種最原始的自由狀態下，單個人的力量遠遠不能滿足其欲求，各種需要迫使其尋求他人的幫助和慰藉。隨著他們共同面對的困難逐漸減少，邪惡一步步入侵，人與人之間的相互依賴日漸鬆散。這種種懈怠都讓政府的設立成為必要。他們將政府議場設在附近的一棵大樹邊，所有住民都聚在樹下討論公共事務。但隨著住民越來越多，住所漸漸分散，公共事務日益增加，所有人都聚在一起召開每一次會議就變得非常困難。在這種情況下，人們意識到：從全體民眾中選出一部分人作為代表並準許他們管理立法事宜更為方便。這便是政府源起與誕生的過程<sup>2</sup>。綜上，政府必需要意識到，民意與自身管治權力來源關係的密切，徹底失去一方，另一方將不復存在。

### 3. 民意與民主

結合前面所述，隨著一個國家或地區經濟的逐漸發展、市民受教育水平的逐步提高，他們就會對上層政治系統對社會的管治方式提出更高的要

---

2 可參見[美]托馬斯·潘恩·常識[M]·蔣漫譯·上海：上海譯文出版社，2015：5-8。

求。這使得政府出台公共政策之前，除了考慮經濟因素外，還需要結合環境保護、文物保育等各方面因素。經過社會上各群體的溝通、妥協，形成一個“混合性”公共政策。

從公共政策的實施角度來看，一項公共政策的最終得以落實，也離不開社會各方市民的積極參與。反過來說，一項缺乏廣泛民意的公共政策必然得不到市民的配合、甚至遭到市民排斥，長遠下去將危害到政府的公信力。在現代民主社會，公共政策必須具備強大的民意基礎，真正體現廣大人民群眾的願望，真正反映廣大人民群眾現實生活中的緊迫需要，真正保障廣大人民群眾的權利，才符合現代民主政府的執政宗旨。<sup>3</sup>

2016年，澳門特別行政區行政長官崔世安在國慶酒會上致辭說到，全力以赴發展經濟、改善民生、推進民主、促進和諧。筆者認為，澳門特區民主的推進離不開民意的有效輸入，以下將會從民主從古到今的動態演變和民主的最終價值、目標來進行說明。

### 3.1 民主，從古到今的動態演變

民主，從古希臘開始的很長時間裡，都不是一個國家或地區最理想的政體。那時候民主，即人民的統治，只要是符合要求的成年男性公民，就

---

3 劉雪華.論公共政策的民意基礎[J].社會科學戰線,2011,(9):166-170.

會被賦予直接廣泛的參與政治的權利。柏拉圖直白地說出，極端的自由其結果不可能變為別的甚麼，只能變成極端的奴役<sup>4</sup>。隨著國土面積的擴大和人口的增多，古希臘這種只限於小國小邦直接民主形式不再可行。於是，間接的代議民主制逐漸興起，符合一定資格的選民通過手中珍貴的選票選出能夠代表自己意見的人參與到政治系統的運行當中，為自己及所代表的群體發聲，以求得到政府的反饋。但是，被選民選出來的人他們的偏好、及其所支持的公共政策能否就完全是他背後選民的意見，這是值得打一個問號的。一定年期的選舉活動結束後，這幾年內假如沒有制度化的設計來保障社會廣泛的市民，防止出現競選人在選舉活動時為了選票而“空口說白話”，事後出台違背當初選民意見的公共政策，這種間接民主形式也是不能持久的。討論至此，二十世紀八九十年代協商民主的興起就變得是十分自然、必要了，其意義在於個體市民通過制度化的渠道，彼此平等地進行交流、協商，參與到社會政治生活中去。可以說，協商民主的興起與發展在某程度上彌補了過去間接的、強調選票選舉的民主的缺憾。

綜上，民主雖然作為現代世界所公認的一種理想政治制度，然而由於各國各地歷史文化的差異、彼此自身國情演進的不同，人們對它一直沒有形成統一的想法和理解。但總的趨勢來看，隨著時代的發展和進步，民主不是、也沒可能是一成不變。正如趙成根教授所言，沒有一種一成不變的

---

4 [古希臘]柏拉圖.理想國[M].郭斌和,張竹明譯.北京:商務印書館,1986:345.



制度，一定的制度形式總是適應於一定的政治生態環境的，制度環境發生變化，制度形式也必然發生相應的適應性變遷。<sup>5</sup>

### 3.2 民主的最終價值和目標

如前所述，即使每個國家和地區的民主發展道路不盡相同、也不可能相同。“世界的多樣化特徵太明顯，不同的種族、文化、宗教、語言及歷史要求各國通過不同的道路實現民主和自由市場。”<sup>6</sup>但是，它的發展走向最終都是為了市民的長久幸福。


結合剛提到間接的選舉代議民主角度來看，回歸前，由於各方面的原因（澳門毗鄰中國內地的地理位置、華人佔絕對優勢的人口結構、大部分華人不懂葡語等），澳葡政府難以對澳門進行有效管治，社團在長時間以來成為上層澳葡政府與下層澳門市民的重要中介。這很大程度上導致了澳門回歸至今，立法會的選舉，沒有普選的可能性<sup>7</sup>。因此，除選舉之外，充分、有效的民意輸入渠道對澳門市民的長遠幸福尤其重要。只有這樣，澳門市民的意見才能向政治系統輸入，在某程度上給予政府壓力，並通過各群體的博弈和協商，倒逼、促使政府輸出符合廣泛民意的公共政策。綜上，民意的有效輸入對於澳門民主的推進、公共利益的實現具有積極的作用，

---

5 趙成根.民主與公共決策研究[M].哈爾濱：黑龍江人民出版社，2000：19.

6 [新加坡]李光耀.李光耀論中國與世界[M].北京：中信出版社，2013：156.

7 勤益奮.澳門民主政制發展的地方特質[J].“一國兩制”研究，2012（3）：110-113.



能夠為澳門社會帶來長遠的和平、穩定與繁榮。而後者，正是一個國家或地區存在的最終價值和目標。正如新加坡前總理李光耀所說，要檢驗一套政治體制的價值，最後還是要看它能否建立穩定的社會環境，是否有助於改善大多數民眾的生活標準，是否在確保人民和平共處的前提下享有最大限度的自由。<sup>8</sup>

---

8 [新加坡]李光耀.李光耀論中國與世界[M].北京：中信出版社，2013：32.

---

## 中央招聘制度的評述

北京大學中國現代文學碩士 高幼豐

---

### 前言

公共行政人才是澳門人力資源中不可或缺的一部分，本文試圖從本澳公務人員脈絡的數據入手，評述澳門中央招聘制度自 2011 年實施以後，對澳門公共行政人力資源分配的作用。並梳理舊有中央招聘制度所引起的問題，從理論的角度，對中央招聘制度的改革提出個人建議。

關鍵字：施政報告 公共行政 央聘制度

### 一、澳門公務人員脈絡

特首崔世安於 2016 年澳門特區施政報告中指出，“特區政府落實精兵簡政的施政目標，逐步調整與重組公共行政架構”<sup>1</sup>。「精兵簡政」政策的提出，基於對政府部門架構的重整，並落實“精兵簡政不裁員”的策略<sup>2</sup>。

---

1 2016 年施政報告，載於澳門特別行政區印務局。

2 《今年三央聘考資格試》一文中，“陳海帆表示，每一個施政階段都有施政方向，目前主要是精兵簡政，希望理順整個職能架構、程序，建立更完善的法律制度，提高政府施政效能。會充分評估各部門在施政過程、社會發展過程中的角色和職能變動，因應有些部門的職能增加，有些部門職能合併的情況下，冀做到人資調節，亦會從實際考慮部門的增加人手需求。”載於《澳門日報》2016 年 2 月 1 日，A01 版。

首先是對多個部門進行重整架構，其中工務運輸司率先撤銷了城規會秘書處，並計劃對其轄下十五個部門進行整合。基本思路是從小部門處理開始，對七個人員不足一百人的部門，包括民航局、建設辦、運建辦、科技委員會、燃料安全委員會、能源辦等減少一半，實行減少三至四個。公務人員是組成政府架構的一部分，截至2016年3月份，本澳總就業人數為389,000人<sup>3</sup>，而公務員人數為29,899人（圖1）。<sup>4</sup>

圖1：澳門特別行政區公共行政人力資源季度統計資料

年份	2012	2013	2014	2015	2016-03
公務人員數目*	26943	27497	28701	29976	29899
與去年同期比較之變動	3.65%	2.06%	4.38%	4.44%	3.47%

資料來源：澳門行政公職局

\* 不包括受私法制度規範的基金會及其他公共機構（包括澳門基金會、澳門貿易投資促進局、澳門金融管理局、澳門大學、澳門理工學院及民航局）的人員。

公務員人數與同期就業人口比例為1：13。與同為特區的香港比較，2016年第一季其公務員與人口的比例為1：22.9。<sup>5</sup>從數據來看，澳門的公務員不包括私法制度規範的基金會及其他公共機構（包括基金會、澳門貿易投資促進局、澳門金融管理局、澳門大學、澳門理工學院及民航局）的人員，且公務員數目與就業人口比例明顯高於香港。

3 2016年第一季度就業調查，澳門統計暨普查局。

4 澳門特別行政區公共行政人力資源季度統計資料，載於澳門行政公職局。

5 公務員數據來自香港特別行政區公務員事務局：<http://www.csb.gov.hk/>；人口數據源自香港特別行政區政府統計處，<http://www.censtatd.gov.hk/>。

## 二、中央招聘制度的建立

### （一）“中央人事管理系統”的建立

為了回應社會需求與規範公務員隊伍管理，保障公務員招聘公平、公開、公正，並為政府公共資源節省開支，提高公共效率。特區政府由 2004 年起實施以下公務員招聘改革方案：

2004 年 11 月，特區政府在施政重點中首次提出，“加強中央招聘及人員調動的統籌功能，建立中央人事管理系統”<sup>6</sup>。


2007 年 6 月，特區政府公佈《澳門特別行政區 2007-2009 年度公共行政改革路線圖》，在全面革新公職法律制度及公務人員管理機制方面提出中央招聘等一系列方案，以促進公務人員團隊的新陳代謝及激發人員的活力。

2009 年 7 月，立法會通過第 14/2009 號法律《公務人員職程制度》，其中第十一條規定“一、入職或晉級的招聘及甄選程序的中央管理，以及中央管理事務的主管實體由補充法規訂定；二、對招聘及甄選程序實行中央管理的職程，由須公佈於《澳門特別行政區公報》的行政長官批示訂定”<sup>7</sup>，這一規定為公務員中央招聘制度的確立奠定了法律基礎。

---

6 2004 年度施政報告，載於澳門新聞局。

7 第 14/2009 號法律《公務員職程制度》，載於澳門印務局。



2011年8月，特區政府頒佈第23/2011號行政法規《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》，正式確立了公務員中央招聘制度。

## （二）設立央聘制度的目的

行政長官崔世安於2011年度施政報告中指出：“推動公務人員中央統籌管理模式，實行中央招聘及晉升機制。”<sup>8</sup>設立中央招聘的原意是確保公務人員的入職制度符合公平、公正、公開的原則，完善公務員隊伍的管理。以電子抽籤方式將及格的投考人分派至不同的部門，嚴禁私相授受和任人唯親，為特區政府招聘優秀的人才。

同時，統一聘用的標準及程序，公開透明保障投考人的權利，減省各部門各自聘用人員的時間及程序，更有效運用資源。中央開考的典試委員會主要由用人部門代表組成，參與訂定甄選準則，確保招聘的人才具備所需的專業知識，符合用人部門所需。

## （三）央聘要解決的問題

### 1、透明度問題：不公開招聘

2006年1月議員梁玉華提出質詢，指澳門監獄在招聘文職人員時，沒

---

<sup>8</sup> 2011年度施政報告，載於澳門特別行政區印務局。

有透過公開的方式進行，只有系統內知情人士通知親友報名求職。

## 2、考試的公平性問題

2006年10月6日正報文章稱，幾乎每次招聘考試後，都有人提出“內定”和不公平之聲，主要原因是對於考試過程沒有適當監管，即，考試分數的標準從何而來無法得知。

## 3、招聘成本高

編制內人員的招聘必須按照既定的法律程序進行，各部門自行招聘人員須獨立成立臨時典試委員會；一個完整的聘用程序耗時達數個月或以上。實行中央招聘，公共部門亦可減低人力及行政上的費用。

## 4、應考人重複

許多應考人分別參加不同部門的入職招聘，使整體應考人數上升，造成人力、物力的耗損，增加行政成本。

## 5、人員聘用標準不一，部門裁量權過大

編制內職位錄用考試中規定的筆試、面試和履歷評核所佔比例，雖有一般規定和指引，但仍存在標準無法統一的現象，考試內容“五花八門”，各部門裁量權過大。



## 6、程序不規範

此前有不少政府部門出現在投考人作出聲明異議時，表示撤銷或廢止正在進行的開考程序。有些部門甚至在已確定的筆試或面試時間前幾天才公佈開考程序被廢止，或另行通知等。

## 7、公務人員數量膨脹

陳明金在2010年的一份質詢中提出<sup>9</sup>，由於沒有一套完善的中央招聘制度，大部分行政部門招聘人員，仍然採取自行招聘的方式，招聘合同的形式五花八門。另一方面，部門自行招聘人員，由於無嚴格的編制約束，在招聘人數方面，行政部門擁有較大的自由裁量權，種種情況都可能造成公務員人數無序增加。

## 三、中央招聘制度的現狀研究

### （一）央聘制度本身存在的問題

目前，自實行中央招聘制度以來，特區政府共進行過5次開考，涉及2個職程、6個職務範疇和268個職缺。儘管中央招聘制度的建立，能夠為公共部門建立人力資源庫，並對人才配對進行標準化監管。然而，自

---

9 《第四屆立法會會刊》（2009-2010），第一立法會會期，第64至65頁。

2011年澳門中央招聘制度實施以來，招聘程序、試卷的設置、人才配對方面，引起各界不同的聲音，且“弊”大於“利”。

具體如下：

#### 1、投考人和用人部門均沒有選擇權，容易出現人員錯配

中央招聘以電子抽籤方式將及格的投考人委派到不同的部門，投考人和用人部門沒有雙向選擇權，容易出現人員錯配現象。另外，按任用方式訂優先次序分配職位，造成因部門任用人員法律制度的不同，長遠將會削弱一些無編制內職位的部門（如貿促局等）的人員整體質素。

#### 2、程序繁瑣，進展緩慢，部門聘不到人

中央招聘導致報考人數過度集中，使得完成程序所需時間過長。有議員質疑2012年招聘的一百廿八名技術輔導員，直到2013年才完成筆試階段，“完全跟不上用人的實際需要，以致有部門想方設法“繞過”中央招聘。”<sup>10</sup>

特別是在多種方式任用的入職開考中，編制外任用方式的職位空缺，須待編制內職位元任用方式的空缺填補完成後才能展開，導致一些祇招聘編制外任用方式的部門只能等待，耗時過長，無法及時補充人手。

---

10 《央聘慢如蝸牛跟不上用人需要》，載於《澳門日報》，2013年11月22日。

### 3、中央招聘和部門招聘並存，中央招聘沒有發揮應有作用

由於目前中央招聘和部門招聘並存，即使是中央招聘已經涵蓋的職程，各部門依然可以自行招聘，並且中央招聘程序進展緩慢，無法滿足公共部門補充人力資源的需求，使得事實上部門招聘的公務人員遠遠大於中央招聘的人數。所謂“以暫時實施入職普通開考制度為補充”實際上變成是“部門招聘為主、中央招聘為輔”，由此導致的結果是一定程度上並沒有實現設計中央招聘制度的目的。

### 4、對於現職公務人員不利

如現職公務員參加中央招聘考試，不論其原薪俸的高低、相關工作經驗、以往評核表現和獲獎等情況，就任新職位的薪俸均要由起點開始，對原職位薪俸等於或高於新職位起點薪俸、原聘用制度優於新職位的現職公務員不利。

### 5、中央招聘對報考條件要求過低

一次中央招聘成績有效期兩年，報考條件只要求學歷，導致報考人數過多。一些職位僅要求高中或初中學歷即可報考，對學歷的要求與現實社會發展情況脫節。

## 6、考試命題技術有待提高

考試難度忽高忽低，命題科學性遭到社會質疑。在第一次中央招聘時，社會輿論指難度相當於中學會考。在去年一次招聘法律範疇顧問高級技術員的考試中，“惜首輪筆試後，在三百六十多份有效答卷中，僅一人合格晉身面試，幾乎全軍覆沒。”<sup>11</sup>

對此，有學者在澳門日報刊登文章分析指出，“央聘開考空缺眾多，雖然每次都能吸引大批人士投考，但投考者反映考試題目刁鑽、五花八門，很多時更非以開考專業為主。考生認為試題太多太難，一般人也質疑即使考上又能否代表具備優秀專業技能。”<sup>12</sup>

### （二）造成的影響

中央招聘的實施，由於其招聘程序繁雜、招聘速度拖沓，導致各公共部門用人問題得不到解決，形成普通招聘多於中央招聘的現象，變相加速公務員隊伍的數量。同時，很多投考人在考試後，長期得不到職位分配，加深了社會對央聘的怨氣。另一方面，央聘制度抑制公務員向上流動，打擊現職公務員的士氣。

---

11 《央聘首關 軍覆沒》，載於《澳門日報》，2014年10月9日。

12 《央聘難解盲婚啞嫁之憾》，載於《澳門日報》，2014年10月9日。

## 四、建議

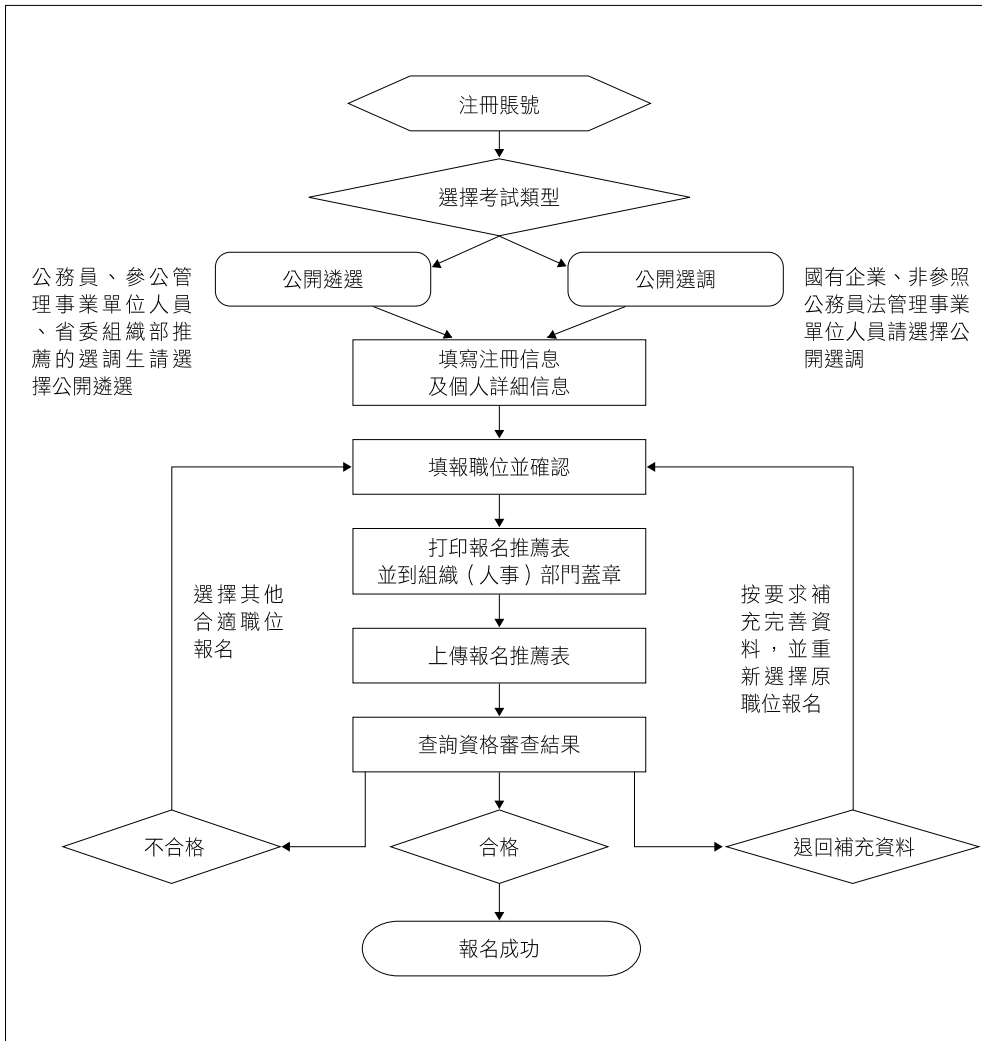
總結了過往澳門中央招聘制度中出現的“弊端”，本人就中央聘用機製作以下六點建議：

一、建議全面推行中央招聘網上報名系統。“建立中央招聘網上報名系統，積極推廣各部門與郵政局合作，發揮其電子通知服務的最大效用。”<sup>13</sup>參閱內地公務員考試制度，全面實施電子化網上報名系統，步驟包括登錄國家公務員考試網站註冊、填寫信息、完成報名（圖2）。電子報名系統的實施，一是能夠節省報考中的成本，如收發報考資料的人力浪費、紙張浪費等問題；二是吸引赴外地求學的本地人才報考，豐富本澳中央人力資源庫；三是提升行政效率，過往的中央招聘程序繁雜、拖沓，實施電子報考平台有利於行政公職局掌握精準的招考資訊，對考試程序實施標準化管理。

---

13 《宋碧琪就電子政務質詢》，載於《華僑報》，2015年1月5日。

圖2：考生報名流程示意圖



圖片來源：國家中公教育網

二、規範開考程序。中央招聘制度建議實施標準模式，包括統一年一至兩次的考試時間，以及建立統一的專家試題庫。統一考試時間能有效提高公共行政效率，給負責招考的部門和投考人每年預留充分時間準備考試事宜，避免出現考試時間一拖再拖的亂象。另外，建立專家試題庫，“建

議採用專家試題庫，每次開考，由電腦按照隨機原則在試題庫中組題成卷，保證試題的密度和公正度，減少‘考場老手’的考試投機機會。”<sup>14</sup>

三、增進跨部門的溝通與資訊共享。隨著資訊時代的發展，跨部門之間的溝通透過電子平台顯得更為容易，跨部門的溝通與合作，有利於“整體性政府”的實現。<sup>15</sup>而如何善用資訊共享，是各部門在公共行政管理中的必要因素。特別是中央聘用制度的實施，從開考到最終考核階段，均需要與招考部門透過資訊共享平台進行互動，以達到最佳的行政效率。

四、明確用人單位職缺和投考人志願。每次開考之前都應公佈各公共部門的職缺。同時，投考人亦可在報名中填寫第一志願和第二志願，在公共部門與投考人間實現自主與公平的雙向原則。

五、盡快展開“綜合能力考試”。中央招聘制度自改革以來，訂定的目標為一年三次的“綜合能力考試”，唯政策公佈至今超過半年，均未能展開第一輪考試。建議公共部門與行政公職局互相配合，以緩解社會壓力。

---

14 陳瑞蓮：《澳門特別行政區中央聘用機制改革研究》，《行政》第二十卷，總第七十八期，2007 No.4，第990頁。

15 鄭益奮在《職能重疊：老問題與新方法》一文中指出，“增強部門間的合作信任和資訊共用。信任是部門間合作的基本潤滑劑，缺乏了相互信任，部門間的合作就會陷入互相猜忌和懷疑的死胡同和無法合作，甚至出現合作中相互卸責的情況，導致跨部門合作中的責任空心化，根本談不上整體性政府的實現。”載於《澳門研究》，澳門基金會出版，2015年9月版，第54頁。



## 五、結語

澳門公共行政隨著行政法務司陳海帆司長上任後，進行了一系列的重整與改革，除了公共部門進行整合以實施“精兵簡政”外，人才招攬制度一直也是外界所關注的議題。礙於本人研究能力的限制，本文中對於澳門特區中央聘用機制的改革研究“力不從心”，很多具體問題未能展開，亦可能出現錯漏，懇請各位專家、老師批評指正，不勝感激！

## 參考文獻：

### 一、書籍資料 .....

1. 楊允中、李嘉曾、陳慧丹等著：《澳門公共行政改革的方向與策略》，澳門：澳門學者同盟出版，2013年12月版。
2. [美]史蒂文·科恩、威廉·埃米克著：《新有效公共管理者》，北京：中國人民大學出版社，2001年11月版。
3. 澳門大學研究中心編輯：《澳門研究》，澳門基金會，2015年9月版。

### 二、引證文獻 .....

1. 劉業健：《澳門公務員中央招聘制度簡析》，《行政》第二十六卷，總第九十九期，2013 No.1。
2. 陳瑞蓮：《澳門特別行政區中央聘用機制改革研究》，《行政》第二十卷，總第七十八期，2007 No.4。
3. 鄧益奮：《職能重疊：老問題與新方法》，《澳門研究》，澳門基金會出版，2015年9月版。

### 三、報告 / 文件 .....

1. 2004年施政報告
2. 2011年度施政報告
3. 2016年度施政報告
4. 第四屆立法會會刊 (2009-2010)

### 四、報章資料 .....

1. 《央聘慢如蝸牛跟不上用人需要》，載於《澳門日報》，2013年11月22日。
2. 《央聘首關 軍覆沒》，載於《澳門日報》，2014年10月9日。
3. 《央聘難解盲婚啞嫁之憾》，載於《澳門日報》，2014年10月9日。

4. 《宋碧琪就電子政務質詢》，載於《華僑報》，2015年1月5日。
5. 《今年三央聘考資格試》，載於《澳門日報》2016年月2月1日。
6. 《公職統考制度須過兩關》，載於《澳門日報》，2016年7月12日。

## 五、網站 / 網絡資源 .....

1. 印務局，<http://cn.io.gov.mo/>。
2. 統計暨普查局，[http://www.dsec.gov.mo/home\\_zhmo.aspx](http://www.dsec.gov.mo/home_zhmo.aspx)。
3. 行政公職局，<http://www.safp.gov.mo/>。
4. 新聞局：<http://www.gcs.gov.mo/>。
5. 國家中公教育網，<http://www.offcn.com/>。
6. 香港特別行政區公務員事務局，<http://www.csb.gov.hk/>。
7. 香港特別行政區政府統計處，<http://www.censtatd.gov.hk/>。

## 六、法律 .....

1. 第14/2009號法律《公務人員職程制度》。
2. 第23/2011號行政法規《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》。
3. 第230/2011號行政長官批示。
4. 第250/2011號行政長官批示。
5. 第14/2016號行政法規《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》。
6. 第235/2016號行政長官批示—第14/2009號法律規範的所有一般職程及特別職程實行統一管理。
7. 第236/2016號行政長官批示—核准統一管理開考的綜合能力評估程序的施行細則。

# 論“澳門經濟多元發展”中人力資源因素的關鍵性作用

英國愛丁堡大學經濟與金融系四年級學生 梁子聰

## 摘要

澳門自回歸祖國後，在國家大力支持下，在特區政府主導下，在社會各階層人士共同努力下，經過多年大力發展，取得了巨大成功。尤其是在二〇〇二年賭權開放後，特區政府執政穩健，財政儲備大大增加，市民安居樂業，豐衣足食，雖說仍有可改善空間，但尚算政通人和。

但是，由於社會經濟發展偏重於第三產業，文娛博彩業一支獨大，導致社會經濟結構承受風險能力較弱，而讓澳門經濟作多元發展正是解決這一問題的唯一出路。

因應對多元經濟的追求，以及隨著經濟的逐步多元發展，就業人口結構及就業狀況將會隨之發生變化，更會對地區就業人口提出新的需求和要求，這令到人力資源供應面對一個很大的挑戰。

本文正是就此問題展開相關的探討和論述。

關鍵詞：澳門經濟 多元發展 人力資源

## 一、拓展經濟多元發展的機遇

一直以來，對於澳門的經濟產業結構怎樣才能做到多元發展這一熱門

議題，許多的專家學者在他們的報告或演說裡、以及社會上各行各業的先進翹楚、甚至普通的市民，都提出或發表了各種各樣的意見及想法。

而自從國家對澳門作出建設成為“世界旅遊休閒中心”和“與葡語國家商貿合作服務平台”的明確定位後，確立了澳門在國家發展規劃中的位置，為推動澳門經濟適度多元，擴大發展空間，提供了重要的外在條件。

而澳門特區自成立以來，因應賭權的開放，博彩業一枝獨大的單一經濟狀況甚為突出。為此，特首在“五年發展規劃”<sup>1</sup>中提出要推動經濟適度多元，而大家亦明白到，必須要居安思危，早作籌謀去推動經濟的多元發展，因此，社會各方都有強烈的願望去對此作出改變和開拓，令到澳門本身亦具備了推動經濟多元發展的內在條件。

## 二、人力資源在經濟多元發展中具關鍵性

每當聽到大家在談論發展甚麼樣的多元項目才適合澳門這一議題時，都會觸發我去思考另一個問題，那就是在實行經濟多元發展的時候，是否應該將人的因素放在更優先考慮的位置呢？以澳門社會現今的人口結構、就業狀況、人力資源的供應、生產力質素以及人才儲備等狀況，又是否能滿足經濟作多元發展的需要呢？

無論選擇發展甚麼項目，最終都必須要由人去執行和完成，社會上如

---

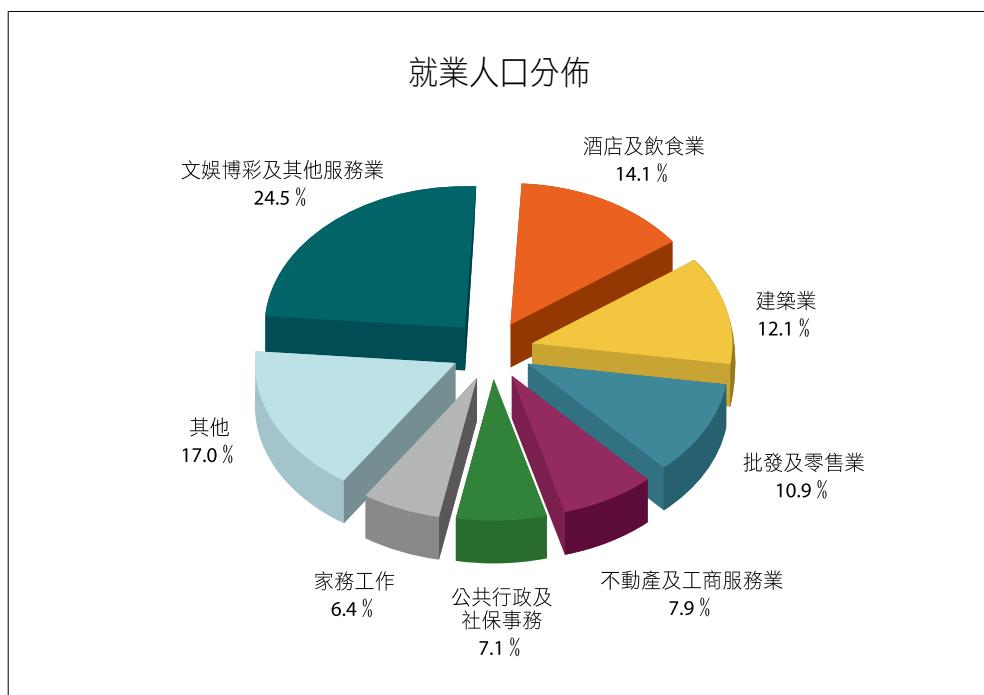
1 “澳門特別行政區五年發展規劃（草案文本）”的發展篇

不具備相關的人才及人力，那麼一切的願景都只會是紙上談兵。

由此可見，人力資源在經濟多元發展中具有重要的關鍵性作用，是不可或缺的決定性因素<sup>2</sup>。

明白了這一點，就必須對澳門就業人口結構的現狀有所認識，這樣才能在經濟的多元發展選項中更切合實際的達至目標。

### 三、勞動力結構中博彩業的高比例佔用



資料來源：澳門統計暨普查局<sup>3</sup>

2 人力資源對經濟發展的重要性，一直都有不同的經濟學家不斷提出和強調。如J.Benhbib, M.Spiegel (1994), R.J.Barro (2001), E.Hanushek (2013)，甚至本地學者謝四德 (2012)都有作對此題目作深入研究，在此就不作贅述。

3 澳門統計暨普查局，就業調查2016年4月至6月

自從特區政府在二〇〇二年<sup>4</sup>開放幸運博彩市場後，經濟產業結構就一直處於較為單一、博彩業一枝獨大的狀況，文娛博彩及其他服務業與酒店業的就業人口，在總勞動人口中佔據了超過30%的比例，未來隨著不斷有大型博彩企業落成開張，相信仍會繼續吸納就業人口，可以預見，博彩業及與之相關的就業人口在整體就業人口中所佔的比例仍將會被推高，勞動力分佈與經濟產業結構仍會處於不平衡的狀態。

### 2014年各行業佔增加值總額的比重


類別	行業	GDP比重 (%)
第二產業	製造業、電力、氣體及水的生產及分配	0.9
	建築業	4.3
第三產業	批發及零售業	5.2
	酒店業	3.5
	飲食業	1.6
	銀行及保險	4.6
	不動產業務	8.3
	租賃及向企業提供的服務	3.9
	公共行政、教育、醫療及其他服務業	7.4
	運輸、倉儲及通訊業	2
	博彩業	58.3

資料來源：澳門統計暨普查局，2014（最新）

但是，以澳門目前的產業結構來看，博彩業的生產總值佔了全年生產總值約60%，也就是說，博彩業與酒店業的就業人口只是佔總勞動人口的

4 澳門博彩監察協調局，澳門博彩業歷史





約30%，卻創造了生產總值的60%。既然博彩業是澳門的龍頭產業，為經濟總收入的支柱，即使佔了總勞動人口的30%，那又如何呢？難道不值得嗎？況且這是澳門因為特別的歷史原因而具有的獨特優勢，絕非是一般性就可獲得的產業。所以，又何須懼怕就業人口偏重於博彩業呢？

這也符合發展經濟學說的兩大理論、絕對優勢和比較優勢的應用。絕對優勢是由經濟學之父亞當史密夫於其著作《國富論》提出。擁有絕對優勢的基本概念為一國在某產業的生產、勞動成本絕對比他國的低；而澳門在博彩業相關的蓬勃發展以及在擁有合法博彩的條件，更是在制度上的絕對優勢，是其他國家無法透過發展和努力可以追上的。而比較優勢則是經濟學家大衛李嘉圖基於絕對優勢的繼承和發展而來，是一個以機會成本去衡量的概念。所以，如果在多元發展中，沒有保持博彩業及相關行業的發展而太過偏離龍頭行業，那將會是機會成本的巨大浪費。

可是，每每在談起澳門經濟產業未能多元發展時，好像都在埋怨因為博彩業的高速發展擠壓了其他行業的發展，都在說不能讓博彩業繼續一支獨大<sup>5</sup>，卻忘記了近十多年來澳門經濟得以起飛，實在有賴這產業的蓬勃發展，方能令澳門的財政儲備得以快速增加，此實為安身立命之本也。

其實，在澳門勞動力總人口中，約有60%的勞動力都分佈在中小微

---

5 王永中(2015)，柳智毅(2011)等

企<sup>6</sup>裡，若要論如何解決就業人口結構與經濟產業的不平衡，應該在這方面多作考慮，而不是為經濟產業多元發展去削弱龍頭產業。所以，必須明白和接受在就業人口結構仍然偏重於第三產業的前提下去考慮人力資源的配備和供應，這樣才能避免因人力資源短缺而蒙受損失。才能令多元發展的選項更貼近澳門的現狀，更具生命力和可持續發展性。

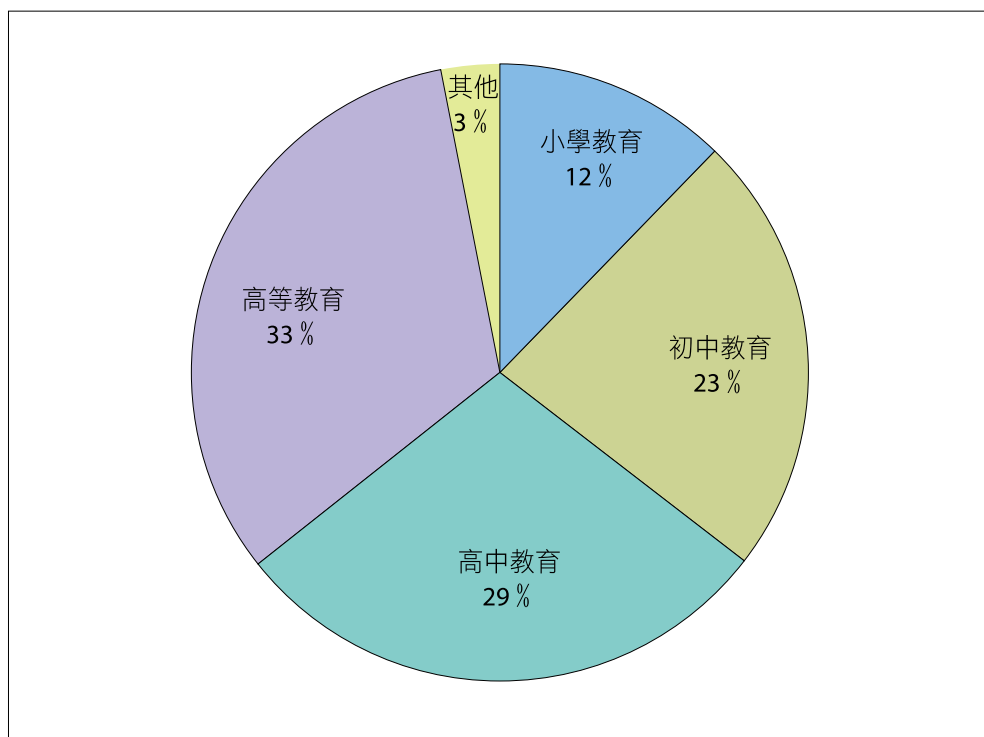
如果不顧一切的執拗於在博彩業以外的經濟多元發展，目前雖具時機，但仍然欠缺一些必要的條件。經濟多元發展不但需要有充足的人力資源，更需要有高質素的生產力，才能承擔高效率的創造性勞動，而人才的儲備，則為保持高質素生產力提供保證，為多元經濟的可持續發展提供有力的支持。

但澳門現在的就業人口結構偏重在第三產業，人力資源又因城市人口偏少而十分貧乏，再加上因博彩業的高速發展需大量的吸收勞動力，使部份年青人過早進入職場，文化水平不高，結果造成人力資源結構處於一個不全面及質素不高的狀態。一如下列圖表所示：

---

6 澳門中小企業協進會，2015

## 澳門就業人口教育程度分佈



資料來源：澳門統計暨普查局數據整理

在就業人口中，只有 33% 受過高等教育，而只受過中學教育的，卻是生產力大軍的主力，佔了總體的 52%。雖然目前這樣的就業人口結構尚可以應付澳門目前的經濟發展，但隨著經濟的逐步多元，就業狀況亦將會隨之發生變化，更會提出新的需求，以澳門現在的人力資源狀況，能應付得了嗎？能支撐實現國際旅遊優閒中心的定位及多元經濟發展的需要嗎？

### 四、澳門經濟多元發展的切入點

在澳門如今的狀況下，要拓展多元發展經濟，必須揚長避短，儘量與文娛博彩業及旅遊業相結合比較適宜，通過採用第三產業的發展優勢，助

力與其相關的經濟行業，擴大優秀項目覆蓋面<sup>7</sup>。這樣，反而可以在某種程度上對就業結構的調整產生幫助，亦能令人力資源的調配和綜合運用得到最大的效益，達至既能令龍頭產業繼續壯大發展，又能令經濟達至適度多元的目標。

所以，在兼顧經濟多元發展的同時，更應加大對旅遊業的建設力度，澳門既然定位建設成為“國際休閒旅遊中心”，那麼，具有一個完善的、強大的、蓬勃發展的第三產業，當是必不可少的。同時，政府也必須因應現狀的為社會確立適合的發展政策，引導產業結構調整，在穩定經濟局面之餘，鼓勵各界創新發展。並就著第三產業的成熟，強化發展與之緊密相關連的集群產業，諸如：旅遊業、酒店業、餐飲業、會展業、休閒娛樂渡假等。而尚在初始發展的中醫中藥業、文化創意產業，甚至目前正在方興未艾的銀髮旅遊業<sup>8</sup>，都大可以借助第三產業的軟硬件設施，去促成其在澳門著地發展，逐步達致建成“世界旅遊休閒中心”的目標。

## 五、為經濟多元發展拓展人力資源的建議

澳門勞動人口缺乏，並且由於出生率低下（11%）<sup>9</sup>導致人口老化，年輕勞動人口減少，達致了全民就業的狀態，一如下列圖表所示<sup>10</sup>：

---

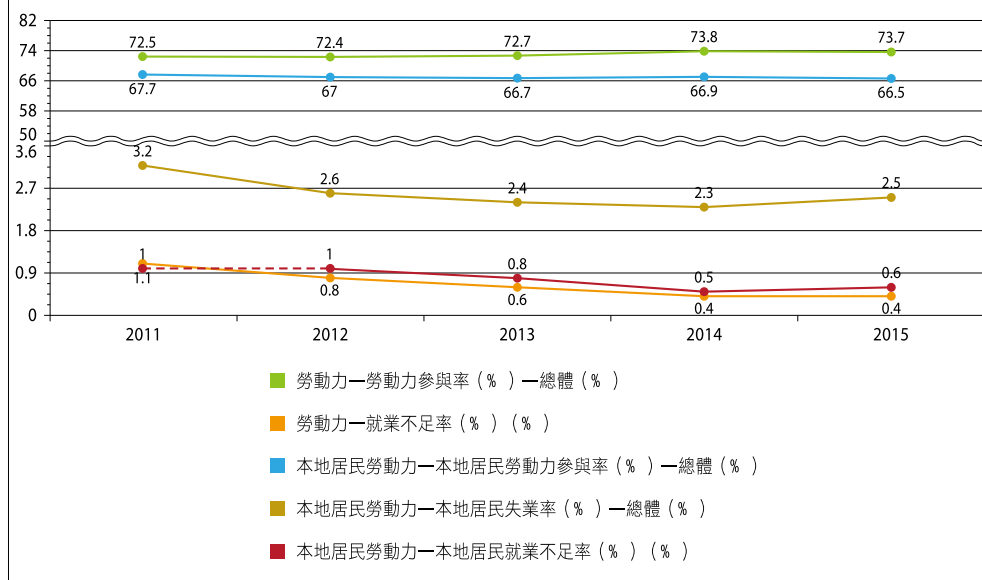
7 曠婷玥(2015)，楊麗(2015)，都有提出相同的看法。

8 鄧偉強、阮詠珊、謝蘭芳、陳靜宜(2016)

9 澳門統計暨普查局，澳門資料，2016年

10 資料來源：澳門統計暨普查局數據整理

### 澳門社會就業狀況



總體勞動力就業不足率為0.6%，撇除外勞的本地居民失業率亦只有2.6%。在這樣的先天不足和“充份就業”<sup>11</sup>的條件下，必須拓展勞動人口的基數，擴大可供使用的勞動力，提高生產力質素，改善勞動人口結構，為未來的多元經濟發展打下紮實基礎。為此：

(1) 可以透過完善社會福利政策，最大限度的解放家庭生產力，讓他們都能投身於社會工作。並且鼓勵年屆退休年齡但仍健康又有良好工作能力的人士，繼續留在生產力大軍<sup>12</sup>裡，以舒緩人口老齡化帶給勞動人口的衝擊。

11 充分就業一詞是由經濟學家J.M.凱恩斯在《就業、利息和貨幣通論》一著中提出，意謂撇除磨擦性失業的因素外，願意工作的人都得到就業。在現代社會中，充分就業的數據定義一般為失業率4%。

12 陳慧丹(2015)

(2) 可以透過完善就業條件，鼓勵和吸引身處海外的澳門人才回歸<sup>13</sup>澳門工作。每年無論是在本地、或到外地升讀大學的學生人數比例，可謂達到了歷史的新高。13/14 年度本地大學生或海外留學生人數分別為 13,783 和 10,110<sup>14</sup>。而這些能考入外地著名學府就讀的學生，絕大部份在其中學時代都已是具有良好質素的優秀精英，再經過到外國闖蕩深造後，除了知識層面更具備了國際視野。這些精英的回饋，不但可以增加澳門人力資源的數量，更重要的是在引領和提升生產力質素方面起到指導性的作用。


(3) 可以在保障本地僱員就業的前提下，適度輸入適合不同行業發展的外僱勞工，而不是只侷限於高密集勞動力的行業。這樣可以舒緩人力資源的不足，亦可以達到調整人口產業結構的目的。在不影響本地僱員就業的前提下，容許海外專業人才移居澳門，改善和提高本地生產力質素。可以容許外地在澳門的留學生兼職工作，甚至在他們畢業後發給工作簽證，使到耗用澳門高校資源培養出來的優質人才能為澳門所用。

透過這些方法，可以在短期內最大限度的增加澳門人力資源的供應，提升生產力的質素。而在中長遠來說，更必須在幼青人口的教育、中老年人的持續進修教育、職業技術的培訓等各方面，投入大量的資源去扶持和發展，例如制定更“度身訂造”的長期人才培養計劃。根據澳門多元經濟

---

13 王希富(2016)

14 高等教育輔助辦公室(2014)



發展中政府所定的重點發展行業作配對，就以會展業為例，可嘗試與亞洲甚至世界上的著名學府合作，推出項目管理學科的獎學金計劃。既可令本地青年獲得高水平的高等教育，亦能因提供獎學金而規定畢業生必須回澳作出貢獻。也唯有這樣，才能令到生產力質素長久的持續獲得提升，令人口就業市場更具競爭力。

其實，上文的（1）、（2）在實行起來時，亦算是據有最大經濟效益、最省時快捷幫助解決人力資源短缺及提高生產力質素的有效方法，相比較於增加外僱、接納新移民等政策，政府在執行過程中面對的政治風險及壓力亦較低，社會上的接受程度亦較高，更符合政府甚至國家都在致力推行的所謂“社會和諧發展”的精神，是在解決人力資源問題的諸多方法中最必須優先處理的事。

## 六、結尾

千里之行，始於足下，儘管經濟多元發展的道路上充滿挑戰，但是，只要由現在開始，就腳踏實地的努力去做，就總會有成功的一天，澳門加油！




## 參考文獻：

### 專著 .....

1. 柳智毅，《澳門人力資源開發研究》，澳門經濟學會出版，2010年。
2. 柳智毅，《澳門產業適度多元化的實踐研究—澳門旅遊產業群發展》，澳門經濟學會出版，2011年。
3. 陳卓華，《澳門經濟發展、人力資源與政府政策》，澳門理工學院出版，2007年。
4. J.M.凱恩斯，《就業、利息和貨幣通論》，1936
5. 亞當史密夫，《國富論》，1776
6. 大衛李嘉圖，《政治經濟學及賦稅原理》，1817

### 期刊論文文獻 .....

1. 薛偉玲、孫代堯，《澳門城市競爭力提高的人口因素研究》，《港澳研究》，2015年，第四期。
2. 陳衛文，《澳門城市競爭力與人口發展》，《澳門研究》，2014年，第四期。
3. 曠婷玥，《澳門經濟適度多元發展的實施路徑》，《澳門研究》，2015年，第三期。
4. 楊麗，《澳門博彩業帶動相關產業發展的現狀分析及政策建議》，《澳門研究》，2015年，第三期。
5. 陳慧丹，《人口老齡化與養老保障：挑戰與機遇》，《澳門經濟》，2015年12月。
6. 穆可，《低學歷是制約澳門適度多元發展的瓶頸》，《澳門報告》，2013年10月。
7. 王永中，《澳門產業結構的存在問題及其改進方向》，《澳門研究》，2015年，第三期。
8. 謝四德，《破解澳門產業結構單一等問題--基於定量與實證分析》，《一國兩制研究》，2012年，第四期。
9. J.Benhabib, M.Spiegel, “The role of human capital in economic development evidence from aggregate cross-country data”, Journal of Monetary Economics, Volume 34, Issue 2, 1994
10. RJBarro, “Human Capital and Growth”, The American Economic Review, Vol. 91, No. 2, 2001
11. E.Hanushek, “Economic Growth in Developing Countries: The Role of Human Capital”, Economics of Education Review, 2013



## 報刊資料.....

1. 王希富，"打造澳門成為人才回流和人材環流的接納地"，新華澳報，2016年3月30日。
2. 鄧偉強、阮詠珊、謝蘭芳、陳靜宜，"大學建言澳門五年發展"，澳門日報，E6，2016年6月29日。

## 網路資料.....

1. 《澳門博彩業歷史》，澳門博彩監察協調局：  
<http://www.dicj.gov.mo/web/cn/history/index.html>
2. 澳門統計暨普查局：  
[http://www.dsec.gov.mo/home\\_zhmo.aspx](http://www.dsec.gov.mo/home_zhmo.aspx)
3. 高等教育輔助辦公室，年刊，2014。  
<http://www.gaes.gov.mo/big5/book/stat2014/stat2014.pdf>

---

## 有關完善澳門特區政府財政預算管理的思考

---

劉燁晉


---

政府預算在政治經濟中居於重要地位，它不僅僅是政府施政的財政計劃，還體現出政府在政治、經濟、社會等各個方面的政策導向，也是以滿足社會公共需要為宗旨的配置安排，上至政策，下及民生，關乎的公共利益非常廣泛。

隨著社會經濟全球化發展趨勢不斷深入，信息科技的發達，社會公眾對公共財政運用的透明性與公開性的關注度與日俱增，而作為保障施政策略正常運行，公共財政管理亦呈現出法制化、綜合化、多元化、信息化等發展趨勢。政府的預算是否運用得當，是實現施政方針和目標的關鍵因素之一，而政府預算的功能正是為實現政府施政方針之財政計劃。故此，要達至政府預算的功能，必須切合經濟和社會發展的所需，重視公共財政運用的透明性和嚴謹性，與時俱進地完善預算管理制度。現筆者就澳門特區政府財政預算管理作出以下思考，以期促進有關制度的健康發展。

### 一、重視預算編製的科學性，提高其準確性

重視編製預算的科學性，對預算的有效順利執行提供保障外，也有助提高預算執行的效率和效益。在科學分析的基礎上，完善總體經濟預測，



適時引入中、長期經濟預測，並與社會發展的概況和未來發展目標相結合，以明確制定財政策略，讓預算安排具有一定的前瞻性。建立具合理性、制約性、規範性的預算編製方法，讓部門的預算編製、財政部門的審查更加適切完備，從而保證預算編製的目標和結果具有科學性，提升準確度。

總括而言，各部門的預算編製亦要與政府總體長遠規劃、未來發展藍圖和願景相互結合，而重視預算編製的科學性，提升預算的質量和準確度，是保障公共財政分配符合經濟效益、社會效益最大化的實現，也是優化預算監控工作的重要手段之一。

## 二、制定支出額度的標準化，保證預算編製的質量

政府財政部門可結合社會、經濟、政策等內外部因素和環境的變化，以及根據審視各部門過往預算執行的資料，建立一套制定支出額度標準的機制，以核定預算的支出額度。為使制定相關額度更具科學性，可研究建立具備一些基礎性資料的數據庫，如公務員、公共部門或機構的支出信息均可考慮載入。當每年度的標準支出額度確定後，便能讓政府各部門清晰該如何編製更精準的預算，既要滿足部門開展工作的基本需要，又需配合政府整體的施政方針，減少出現脫離實際的情況，如不足標準或過分超出標準、預算執行率偏低等。此舉對預算編製更加科學化和規範化有一定的幫助，在一定程度上亦能保證其質量。

### 三、提高預算信息透明度，加強社會監督


在不影響整體公共利益的前提下，提高預算信息的透明度，能有效改善支出信息在政府與公眾之間的非對稱性，促使政府的施政目標盡量接近公眾的目標，以保障公共支出的有效性。

政府可適當公開預算編製和執行過程，並通過多元化形式公開政府預算的內容。在政府預算報告中，應包括預算目標、預算政策、部門預算安排和財政風險狀況等，預算內容也可細化到每一具體的支出項目。

同時，為了使預算執行情況讓公眾所知悉，可設立嚴格規範的信息發佈機制，定期及時進行報告，如預算執行中期報告，以增加公眾對預算運用狀況的了解，亦以便於確定目前政府的財政狀況和財政風險程度。

再者，建立預算決策諮詢制度，可在預算編製和決策過程中，適當採用諮詢、互聯網、新媒體應用等形式收集意見和公佈信息。最後，加強公共預算信息的透明度，除有助擴大公眾在預算運用過程的參與度，強化社會監督，亦有利於提升政府的公信度。

最後，政府未來應繼續重視澳門的財政預算制度的優化和完善，與社會經濟發展相適應，與時並進。很多先進國家或地區均隨著社會經濟的變化發展，多次開展財政改革，使相關制度不斷完善健全。因此，建議澳門可結合自身實際情況，參考這方面發展較成熟的國家或地區之實踐經驗，



取其精粹及可取之處作借鑒，穩步落實相關方面的優化工作，不斷完善健全，有效達致政府預算的功能，提升公共財政管理水準，提高公共資金使用效益，建設廉潔、高效、責任的政府，提高施政能力和效率，促進澳門特區健康持續發展。

## 澳門學生社團在內地活動是否合法？

論《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》之適用

復旦大學 盧震豪

筆者留意到中華人民共和國於2017年1月1日起開始施行《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》。該法第二條規定，“境外非政府組織在中國境內開展活動適用本法。本法所稱境外非政府組織，是指在境外合法成立的基金會、社團團體、智庫機構等非營利、非政府的社會組織”那麼在澳門登記備案的社會團體（社團）是否屬於“境外非政府組織”呢？若屬於，則適用該法，則根據該法第九條規定，“境外非政府組織在中國境內開展活動，應當依法登記設立代表機構；未登記設立代表機構需要在中國境內開展臨時活動的，應當依法備案”，即說明這些已在澳門登記成立的內地高校澳門學生社團應當在中國內地依法登記或備案。但根據本人了解，目前大部分主要內地高校澳門學生社團均尚未在中國登記備案。若此，則根據該法第四十六條規定，“有下列情形之一的，由設區的市級以上人民政府公安機關予以取締或者責令停止違法行為；沒收非法財物和違法所得；對直接責任人員給予警告，情節嚴重的，處十日以下拘留：未經登記、備案，以境外非政府組織代表機構、境外非政府組織名義開展活動的”，則內地高校澳門學生社團不可避免違反法律規定，被執法強制。社團的直接責任人員（一般為理事長），更可能因情節嚴重，而被處以拘留。



## 內地高校澳門學生社團是否屬於境外非政府組織？

而整個問題的關鍵，在於認定內地高校澳門學生社團是否屬於境外非政府組織。根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第一條，“澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。”，即說明澳門特別行政區在中國境內，是否能說明在澳門特區政府登記備案的社團屬於“境內非政府組織”？而根據《中華人民共和國最高人民法院關於適用〈中華人民共和國涉外民事關係法律適用法〉若干問題的解釋（一）》第十九條，“涉及香港特別行政區、澳門特別行政區的民事關係的法律適用問題，參照適用本規定”，則說明涉及澳門特別行政區的民事關係（包括在澳門合法登記成立的非政府組織在中國內地地區開展活動所涉及的民事關係）參照適用調整涉外民事關係的法律。此即說明，內地高校澳門學生社團在中國大陸地區開展活動涉及的民事關係應當受到涉外民事關係法律適用法調整。再者，內地主流媒體論及《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》的立法背景，亦提到在香港登記但在內地未獲登記的一些所謂“山寨社團”，在中國大陸地區開展活動，頒發一些“名義”證書的問題現象。同時，中國民政部亦於2016年多次公佈了“離岸社團”、“山寨社團”名單，名單中的一些社團都是在港澳台地區合法登記註冊的。因此，本人相信立法者很難不會關注到上述現象，而立法的目的亦可能針對上述在港澳台登記但在大陸地區活動的非政府組織進行法律規制。請試想，若中國政府不把那些在香港特別行政區或澳門特別行政區登記，但在大陸地區活

動的非政府組織認定為“境外非政府組織”，那麼又如何實現上述之立法目的而產生法益呢？雖然輿論界亦有認為“香港社團並非‘離岸社團’和‘山寨社團’”，並以“一國兩制”為由。但本人認為內地法律對依照特別行政區法律登記註冊的社團進行規範，正是尊重特別行政區的高度自治下之法域不同，此正是“一國兩制”的“題中之意”。基於上述原因，本人認為中國法院應會認定內地高校澳門學生社團為“境外非政府組織”。

## 登記或備案之擔憂

因此，若根據本人分析，內地高校澳門學生社團屬於“涉外非政府組織”，則必定適用《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》。而若適用該法，則就內地高校澳門學生社團並未在內地登記，將出現法律問題。而舉登記為例，根據法律第十二條，“境外非政府組織應當自業務主管單位同意之日起三十日內，向登記管理機關申請設立代表機構登記。申請設立代表機構登記，應當向登記管理機關提交下列文件、材料：（一）申請書；（二）符合本法第十條規定的證明文件、材料；（三）擬設代表機構首席代表的身份證明、簡歷及其無犯罪記錄證明材料或者聲明；（四）擬設代表機構的住所證明材料；（五）資金來源證明材料；（六）業務主管單位的同意文件；（七）法律、行政法規規定的其他文件、材料”，就登記文件數量之多而手續之相對複雜，導致即使內地高校澳門學生社團有登記意願，但在未來可能因為行政登記程序而難以及時登記（備案）或延遲登記（備案）但又需在內地開展（臨時）活動的情況下，將出現一些法

律問題：

1 ) 內地高校澳門學生社團在大陸地區不被視為合法組織，隨時可能會被人民政府公安機關予以取締或者責令停止違法行為；

2 ) 這些學生社團開展活動的資金難以受法律保護，可能會沒收非法財物和違法所得；但同時，學生開展活動的資金，往往是上一期活動受政府資助的款項，應被視為特別行政區的公帑。若此，則特別行政區的公帑是否能在大陸地區得到合法保護？

3 ) 影響學生社團在內地開展活動。若因此活動被內地行政當局禁止或取消，則影響其履行活動受資助義務，影響其或批得最終資助的情況。在此情況下，相關特區政府資助部門是否會把這種受內地法律管轄而導致活動被禁止或取消的因素考慮為不可抗力因素，相關學生社團是否要承擔相關責任？

4 ) 這些學生社團在內地開展活動必不可少與各種內地的企業組織、事業單位發生民商事關係，包括簽訂合同等。若其不被認定為合法的非政府組織，那麼其簽訂合同產生的債權關係則很難受到法律保護，亦很難通過內地的政府途徑尋求行政或者司法救濟；

5 ) 內地的人民政府公安機關依法對直接責任人員給予警告，情節嚴重的，處十日以下拘留。若此，則擔任這些學生社團的直接責任人員（尤其


是理事長)將承擔違法甚至受拘留之風險，大大降低澳門學生參與社團的意思。

## 建議

“一國兩制”是中華人民共和國的大政方針，“團結澳門同胞”是國家長期以來堅持的目標和努力，“立足澳門、心懷祖國”是澳門同胞的希冀。同時，內地高校澳門學生社團正如其宗旨所示，在鞏固“一國兩制”，促進內地與澳門特區經濟文化交流方面產生了積極的作用。這些學生社團過去在內地開展活動時，亦獲得許多內地政府部門及事業單位的支持。本人相信，中央人民政府亦明白這些學生社團所能發揮之功能作用，所以在對這些學生社團的執法適用上，亦可能依法按照自由裁量權作出一些“靈活”的安排，可以避免上述提及的一部分問題。但同時，本人認為只有根據相關法律，內地高校澳門學生社團在內地獲得合法認證，才能“名正言順”在內地開展活動，發揮更好地效益；才能從根本上有法可依，以保障社團以及澳門特區政府的合法權利。因此，本人提出兩點建議：

1) 提請最高人民法院或相關公權力部門可否撥冗對澳門登記成立的社會團體是否適用《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》作出闡明解釋？

2) 提請國務院公安部門和省級人民政府公安機關(登記管理機關)依



照《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》第四章“便利措施”，可否撥冗考慮到學生社團的現實狀況為其提供必要的便利和登記服務，並基於“便利”原則，為內地高校澳門學生社團公佈業務主管單位名錄，以為內地高校澳門學生社團提供便利指引，以幫助其能便利、有效、及時的依法在內地進行登記或備案。例如校際社團，可否以所屬大學為業務主管單位？若區際社團，如上海高校澳門學生聯合會，可否指引指定的相關部門作為業務主管單位？

筆者認為，內地高校澳門學生社團“立足澳門，心懷祖國，放眼世界”，在促進澳門與內地經濟、文化、教育、青年交流方面，發揮了重大之作用。為保障該作用，有必要釐清內地高校澳門學生社團在內地活動的合法性，以通過《中華人民共和國境外非政府組織境內活動管理法》（自 2017 年 1 月 1 日起施行）來保障學生社團及澳門學生的合法權益。

---

## 從競爭力角度探討澳門的中學教育

廖偉駿

---

### 一、引言：


競爭力，是全世界每個國家，每個地區，每個企業都高度關注的議題。競爭力的定義不是唯一的，實際上，不同的組織<sup>1</sup>對競爭力可以有不同的理解。本文所研究的競爭力主要是國際競爭力和區域競爭力，並參考瑞士國際管理發展學院（以下簡稱IMD）對競爭力的定義：國家作為競爭主體其競爭力表現為一種綜合能力，該能力以國家（地區）為企業提供良好的運營環境水平和人民福祉增進水平為標準。

為了提高競爭力，澳門政府近年提出了經濟適度多元、智慧城市、精兵簡政等重要發展方向。短期來說，這樣的目標顯然是難以達成的；而長期來看，本地人才將會是實現這個目標的必要因素。也就是說，無論走在哪條發展的道路上，都不可能離開「教育興澳」、「人才建澳」的施政理念。

反思澳門近年來的經濟表現，以博彩業為支柱的產業結構固然令澳門的國際競爭力得到急速提升，但是這樣的「特效藥」也對社會造成了負面

---

1 這裡的組織是一個廣義的概念，國家，政府，企業都可看作是一個組織。



影響。從教育的角度來看，博彩業所需的中上層人力資源，吸引了不少優秀且專業的教育工作者，造成內部的人才流失；而博彩業所需的基層人力，也吸引了不少中學生放棄學習的機會，求學成為了「浪費」時間的行為，造成了社會一種病態的現象<sup>2</sup>。

為了應對國際環境下各種激烈的挑戰，澳門必須提高自身的競爭力。本文旨在從最基本的手段來提高澳門的競爭力，那就是基礎教育，其中尤以中學教育對學生的影響最為巨大，通過與競爭力的相關性研究，結合澳門的實際情況，提供一些合理且實用的教學改革啟示。

## 二、從 PISA 表現看澳門中學教育的現狀：

宏觀來看，澳門的 PISA 成績是非常不錯的，排名是 65 個參與國裏的中上水平，其中以 PISA 2009 的閱讀表現最差，平均分低於 OECD 的平均水平，排名僅有 28 名。

但由於澳門教育水平的不均勻，因此 PISA 表現所反映的總體水平可能未能符合實際情況。為了考慮澳門不同教育水平的學生的 PISA 表現，除了要考察三大素養的平均分以外，還要進一步考慮各素養的能力分級，才能夠更清楚地反映澳門教育的實際水平。

---

2 觀點參考自：《學校教育革新引論》，單文經，2011。



表一 澳門在PISA 2006，2009，2012科學、數學及閱讀素養的分級比例<sup>3</sup>

等級	科學			數學			閱讀		
	2006	2009	2012	2006	2009	2012	2006	2009	2012
6	0.3	0.2	0.4	3.8	4.3	7.6	-	0.1	0.6
5	5.1	4.5	6.2	13.6	12.8	16.8	3.0	2.8	6.4
4	22.9	22.7	26.2	24.4	24.5	24.4	18.5	16.9	24.0
3	35.7	37.8	36.2	27.3	27.8	24.4	36.6	34.8	34.3
2	25.9	25.2	22.2	20.0	19.6	16.4	28.9	30.6	23.3
1a	8.8	8.1	7.4	8.3	8.2	7.6	10.1	12.0	9.0
1b								2.6	2.1
低於1	1.4	1.5	1.4	2.6	2.8	3.2	2.9	0.3	0.3

即使從各素養的分級比例來看，澳門的表現仍然是相當不錯的。從表一可以看出，澳門的進步非常突出，例如閱讀素養等級低於1的從2006年的2.9%下降至2012年的0.3%，而數學素養則從2006年的3.8%上升至2012年的7.6%。

一般來說，研究者會把等級5到等級6定義為優秀，等級2到等級4定義為中等，等級1或以下定義為薄弱。從2006年到2012年，澳門的優秀比例有明顯提升，而薄弱的比例只是稍稍下降，且中等比例亦呈下降的趨勢，也就是說，澳門的中學教育實現了從中等水平到優秀水平的轉移，但卻忽視了薄弱水平到中等水平的轉移，平均分的提高只能把功勞歸於優

3 表格來源自：《人才培養語境下的澳門PISA表現》，《澳門教育》2014年第1期，陳志峰，2014。

秀者，而薄弱者的真實水平並沒有從平均分的數據裏反映出來。這點在表二可以更明顯地展現出來，以形成數學情境為例，澳門等級 6、等級 5 和等級 4 的排名均為所有參與國中的第七，但等級 3 和等級 2 排名分別只有三十五和五十九。

表二 澳門在PISA 2012數學歷程的分級比例

等級	形成數學情境	應用數學概念	詮釋數學結果
6	13.0	5.5	5.6
5	16.9	16.2	14.7
4	21.3	26.4	25.0
3	20.3	25.3	25.1
2	14.9	16.7	17.7
1	8.7	7.1	8.4
低於1	4.8	2.7	3.6

還有一點非常值得注意，在形成數學情境的評測中，前六名為上海、香港、新加坡、韓國、日本和台北，均是澳門鄰近的國家或地區，即使從整體表現和分級水平來看，澳門亦普遍不如以上六個參與國。由於本文是一篇與競爭力相關的研究，而國際競爭在鄰近的國家或地區顯得尤為激烈，因此，除了要考慮澳門的 PISA 表現在所有參與國中的排名，更要把這個表現與相鄰的國家和地區比較。而在這個角度下，澳門的 PISA 表現並不理想，如果在假設中學教育和競爭力相關的前提下，澳門在區域競爭的相對優勢似乎較小。

### 三、數據分析：

現在來研究假設是否成立，即中學教育水平和競爭力是否存在相關性，先對 PISA 平均分和 GDP 的相關性進行簡單的分析：

實驗結果表明，PISA 三大素養和人均 GDP<sup>4</sup> 以及人均 GDP 增長率都呈正相關，可見教育對提高競爭力確實有一定的作用。

而由於 PISA 三大素養的平均分自相關性較大，故只以相關性表現最好的數學作為進一步的研究對象。表三展示了 PISA 數學平均分和國家或地區經濟表現、行政效率、企業效率、基礎建設以及人才培養五個方面的相關性分析，其中數學素養與基礎建設的正相關性最大，高達 0.76，且實驗結果非常顯著，其次是人才培養，而與企業效率的相關性排第三。

為了可以提出更符合澳門中學教育實際情況的建議，還需要進一步分析數學各能力分級與競爭力的相關性。這裏只考慮相關性最大的基礎建設，從表四可以觀察到許多有趣的結果：等級 2 或以下的比例愈大，競爭力愈小；等級 3 或以上的比例愈大，競爭力愈大；在正的相關係數裏，等級 4 最大，等級 6 最小；在負的相關係數裏，等級 2 最大，等級 1 最小；等級 4 相關係數的絕對值最大；相關係數並沒有任何單調遞增或單調遞減的關係，也就是說，等級 6 比例高的國家不代表競爭力一定比等級 5 比例高的國家大，

---

4 由於考慮到教育對競爭力的影響是滯後的，故這裡採用2014年的人均GDP數據。

而等級 1 以下比例高的國家也不代表競爭力一定比等級 1 比例高的國家小。

為了驗證所得結果的普遍性，現在進一步考慮數學、科學和閱讀各等級比例與其他指標的相關性，這裏不詳細列出所有實驗結果，只說明數據普遍滿足的規律以及不再適用的結論。

表三 數學素養和IMD競爭力五大指標的相關性分析


		PISA 數學平均分 2012	IMD 國際競爭力 經濟表現	IMD 國際競爭力 行政效率	IMD 國際競爭力 企業效率	IMD 國際競爭力 基礎建設	IMD 國際競爭力 人才培養
PISA 數學平均分 2012	相關係數	1.000	.272*	.354**	.442**	.760**	.480**
	顯著性(雙尾)	.	.046	.009	.001	.000	.000
	N	54	54	54	54	54	54
IMD 國際競爭力 經濟表現	相關係數	.272*	1.000	.707**	.773**	.494**	.650**
	顯著性(雙尾)	.046	.	.000	.000	.000	.000
	N	54	54	54	54	54	54
IMD 國際競爭力 行政效率	相關係數	.354**	.707**	1.000	.852**	.515**	.750**
	顯著性(雙尾)	.009	.000	.	.000	.000	.000
	N	54	54	54	54	54	54
IMD 國際競爭力 企業效率	相關係數	.442**	.773**	.852**	1.000	.699**	.897**
	顯著性(雙尾)	.001	.000	.000	.	.000	.000
	N	54	54	54	54	54	54
IMD 國際競爭力 基礎建設	相關係數	.760**	.494**	.515**	.699**	1.000	.783**
	顯著性(雙尾)	.000	.000	.000	.000	.	.000
	N	54	54	54	54	54	54
IMD 國際競爭力 人才培養	相關係數	.480**	.650**	.750**	.897**	.783**	1.000
	顯著性(雙尾)	.000	.000	.000	.000	.000	.
	N	54	54	54	54	54	54

表四 PISA數學各等級的比例和IMD國際競爭力基礎建設的相關性分析

等級	相關係數	顯著性(雙尾)	樣本數
6	0.441	0.004	40
5	0.657	0.000	48
4	0.779	0.000	53
3	0.640	0.000	54
2	-0.242	0.048	54
1	-0.776	0.000	54
低於1	-0.728	0.000	54

總結其他實驗結果，可知最大的正相關係數和最小的負相關係數沒有統一的規律。但統一的規律還是存在的，例如等級 6 相關係數的數值總是較小，可見在中學教育裏「頂尖」的學生往往不是對社會影響最大的群體，究其原因，可能是由於 PISA 測試輕視了學生的心理因素，而這個群體往往會受到較大的期待和壓力，因此他們在社會上的表現反而會不及等級 4，甚至等級 3 的學生；也可能是由於 PISA 測試考慮的因子並不是完全適用於社會的，而中學思維過度紮根於等級六的學生，因此，他們並不能很好地適應高等教育或者社會的競爭。

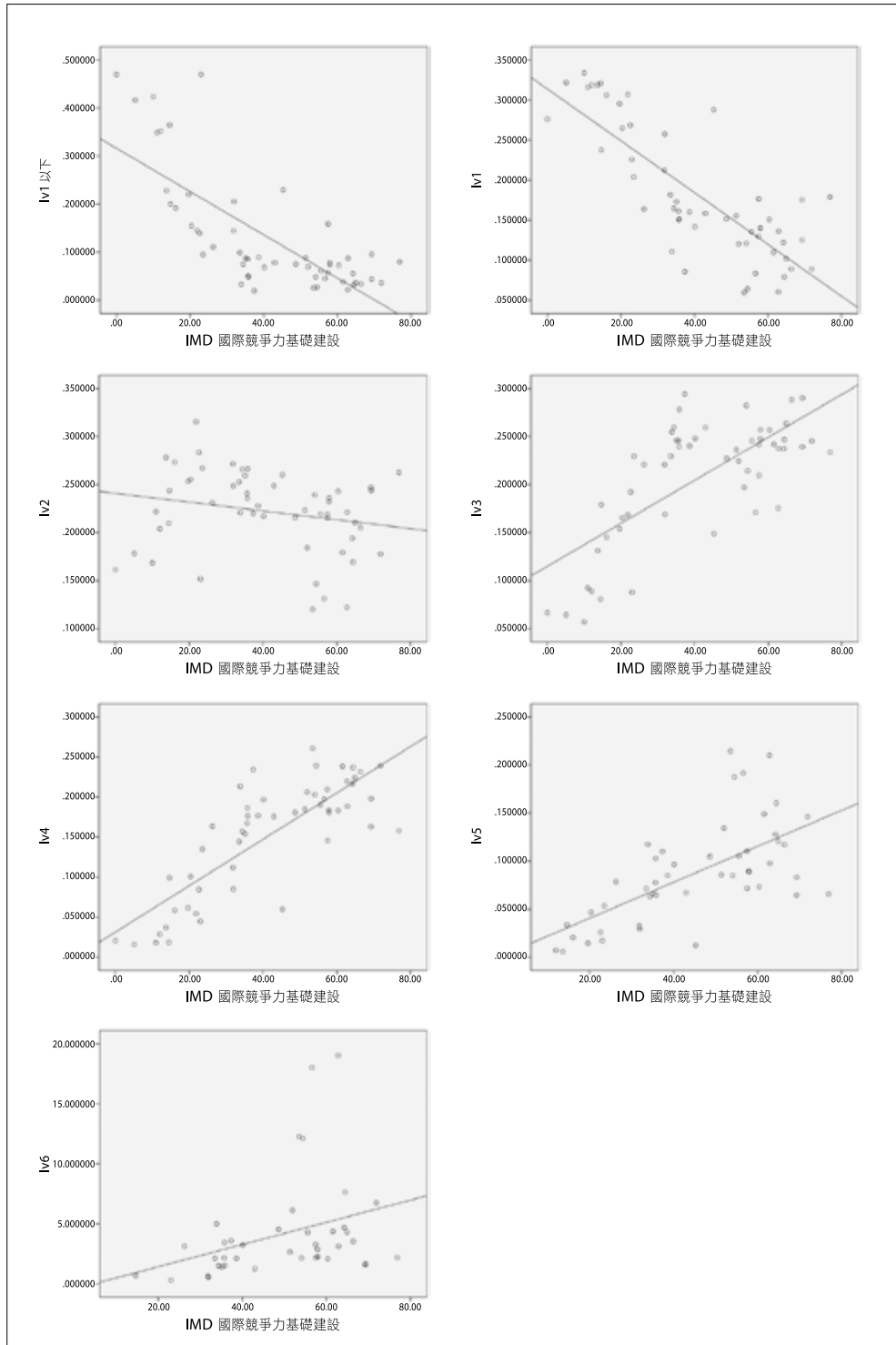
以上只是對現象提出有一定可能性的解釋，而這些解釋在本文是無法得到證實的，但無論如何，中學教育如果過度滿足於學生從中等水平到優秀水平的轉移，而忽視了薄弱水平的學生，那麼，社會不一定就會沿著對競爭力最優的方向發展，這個結論值得澳門借鑒。



此外，通過研究 PISA 表現和競爭力的正相關以及負相關的轉變，也發現到另一個普遍成立的規律。以基礎建設的相關性研究為例，從圖一可以清楚地觀察到，對於數學素養，等級 2 或以下的情況比例愈大，則國家或地區的基礎建設競爭力愈小；而等級 3 或以上的比例愈大，則國家或地區的基礎建設競爭力愈大。且等級 4 的相關係數普遍比等級 3 的相關係數大，等級 1 相關係數的絕對值都很大，而這個結果對科學素養及閱讀素養亦適用。

此外，這個結論不僅對 IMD 基礎建設成立，對人均 GDP、IMD 人才培養、IMD 政府效率等指標也成立。由此可見，要提升國家或地區的競爭力，最有效的措施是實現等級 2 或以下到等級 3（反比到正比），以及等級 3 到等級 4 的流動（更大的相關性），也就是說，要實現薄弱水平到中等水平的轉移，以及低中等水平到高中等水平的轉移。

圖一 PISA數學分級比例和IMD基礎建設相關性的趨勢分析





#### 四、鄰近國家及地區的挑戰及啟示：

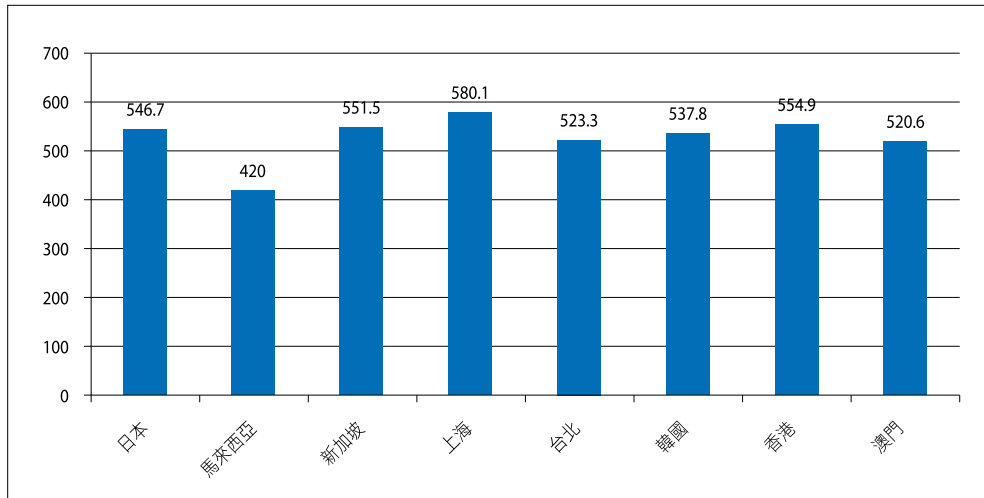
當國際競爭力的概念應用於實際時，地理位置對競爭力的影響將無法忽視，例如運輸成本便是其中一個因素，因此區域競爭力應是一個更符合實際的指標。

今天，澳門政府為未來描繪了一個美好的藍圖，在這個藍圖裏，區域合作和經濟適度多元擔當了十分重要的角色，而這些角色和區域競爭力是密不可分的。區域合作與區域競爭力的相關性自然不容多說，而對於經濟多元化，會展業的發展有強勁的對手——新加坡，金融業也要避免與香港「硬碰硬」，而旅遊業更要面臨日本、馬來西亞等多個國家的挑戰。

因此，如果要以競爭力的角度來審視澳門的中學教育，就不能只滿足於澳門優秀的PISA世界排名，事實上，PISA表現確實有一定的區域性。

通過對科學素養的比較研究，可以更清楚地展示出澳門與其鄰近國家或地區的差異。圖二對與澳門存在較激烈區域競爭關係的國家和地區作出了比較，不難發現，澳門在區域性的PISA科學表現並不突出。


圖二 澳門及其鄰近國家或地區PISA 2012科學平均分的比較



至於區域性的科學能力分級，澳門的表現同樣不理想。由表五可以看出，若不考慮馬來西亞，澳門等級 2 以下的學生比例為 31%，這個比例要比其他國家和地區都高得多，但根據前面的分析，這個比例愈高，則對競爭力的發展愈不利。澳門等級 3 的比例是最高的，但等級 4 的比例卻只比馬來西亞高，可見澳門在高中等水平的表現仍需提升。

表五 PISA 2012澳門及其鄰近國家或地區各科學等級的比較

等級	日本	馬來西亞	新加坡	上海	台北	韓國	香港	澳門
6	3.4	-	5.8	4.2	0.6	1.1	1.8	0.4
5	14.8	0.3	16.9	23.0	7.8	10.6	14.9	6.2
4	29.5	3.7	27.0	35.5	27.3	30.1	34.9	26.2
3	27.5	16.5	24.0	24.6	33.7	33.6	29.8	36.2
2	16.3	33.9	16.7	10.0	20.8	18.0	13.0	22.2
1	6.4	31.0	7.4	2.4	8.2	5.5	4.4	7.4
低於1	2.0	14.5	2.2	0.3	1.6	1.2	1.2	1.4



激烈的區域競爭固然要使澳門面臨巨大的考驗，但競爭力大的對手還能為澳門的發展提供一些啟示。而澳門便有許多優秀的對手，通過標竿學習，以及PISA測評對各變量的研究解釋，必定可以找到符合澳門實際的中學教育啟示，提高澳門的競爭力。

## 五、結論：

當從競爭力的角度來審視中學教育時，可能會產生許多與直觀不符的現象：如果中學過度集中於培訓「頂尖」的學生，而忽略了水平相對較低的學生，這樣的教育並不一定會使社會向著對競爭力最好的發展方向前進。

中學教育作為基礎教育的一部分，最重要的作用應是為學生打好穩健的基礎，以更好地適應日後高等教育以及社會工作的環境。當基礎成為一種專業化的思維時，這樣的思維是有排他性的，但排他性的基礎思維似乎與根本的目的背道而馳。這種現象並不罕見，本文也無法說明這個現象的好壞，可是，對於教育水平相對低的地區來說，這樣的現象肯定是不健康的。也就是說，對於薄弱水平或低中等水平比例較高的國家或地區來說，「全人教育」要比「菁英教育」更重要。

當以競爭力的角度探討中學教育的問題，可能還會發現一些令人失望的現象：與鄰近的國家或地區相比，澳門的PISA表現並不理想。但根據PISA對各素養分級的定義，再參考表現較好的地區所採取的教學模式，這些「對手」確實能為澳門的中學教育帶來不少合理且實用的啟示：

1. 培養學生對不同訊息來源進行推理的能力，並論證自己的結論：


數學作為一種思考方式，最重要的作用並不是培養學生的計算能力，而是要鼓勵學生以數學的角度思考問題，完備推理的邏輯。

在 PISA 數學素養的能力分級中，薄弱水平與中等水平學生最明顯的區別在於薄弱水平的學生只能對單一的信息來源進行分析，而中等水平的學生能針對不同的訊息來源進行解釋；等級 4 的學生最大的優勢在於他們能進一步證明自己的結論，並透過詮釋和行動來溝通所解釋的理由和論證。

對於數學教育，澳門可以以上海的「題海」教育作為一個標竿。上海學生和其他中國學生最大的區別在於，他們刷的是解題模式，而不是單純的題。一種解題模式可以產生無數的題，但解題模式始終是有限的。即使條件各異，但仍然能夠歸結成同一種解決及論證方式，這才是真正的數學基礎教育。

2. 培養學生在有足夠描述的陌生情境，仍能用科學知識結合情境作出決定：

科學作為一種思維模式，具有創新性的特點，而這種創新思維必須建基於不熟悉的環境。科學教育有別於傳統的教育，是無法光靠書本和課堂完成的。



在 PISA 科學素養的能力分級中，薄弱水平與中等水平學生最明顯的區別在於薄弱水平的學生只能針對熟悉的情境提出解釋，而中等水平的學生能在清楚陳述的陌生環境中解釋；等級 4 的學生更可以運用科學知識及證據，溝通其針對情境所作出的決定。

政府不應該把科學教育的重任全壓在中學的教育上，可以參考香港新一代文化協會科創中心，以一個影響力較大的科學交流平台主辦及承辦各種科學賽事，推廣科學創意，培養傑出的科學人才。

### 3. 培養學生尋找訊息關係的能力，並能準確理解陌生的內容：

閱讀素養作為一種理解能力，除了要博覽群書外，還要對書本的內容有一定的思考。相比起強迫性的閱讀，學校更應該培養學生主動閱讀的習慣和興趣。

在 PISA 閱讀素養的能力分級中，薄弱水平與中等水平學生最明顯的區別在於薄弱水平的學生只能尋找到符合條件的訊息，而中等水平的學生可以進一步找出這些訊息之間的關係；等級 4 的學生更能準確理解陌生及複雜的內容。

對於培養學生的閱讀興趣，韓國的「晨讀十分鐘」具有很高的參考價值。在這十分鐘裏，學生可以自行選擇默讀的書本，但這個選項並不包括教科書。學生還可以推薦自己喜歡的書給同學和老師，建立閱讀自信，培

養獨立讀書的興趣。

誠然，實現「全人教育」並非易事，就校方而言，把有限的教育資源投放於水平相對低的學生無疑會使校方陷入囚徒困境，而博弈的結果就是所有學校繼續集中於「頂尖」人才的培養。因此，要實現以上政策，政府應擔當一個協調者的角色，制定合適的政策以保障學校在實施「全人教育」時的利益，善用 PISA 的研究回饋，從更科學的角度發展澳門的中學教育，實現薄弱水平到中等水平，以及低中等水平到高中等水平的轉移，更有效地提高澳門的競爭力。

## 參考文獻：

1. OECD, PISA 2012 Results : What Make Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV) , 2013.
2. OECD, PISA 2012 Results : Creative Problem Solving : Students' Skills in Tackling Real-Life Problems (Volume V) , 2014.
3. OECD, PISA 2009 Results : What Makes a School Successful? - Resources, Policies and Practices (Volume IV) , 2010.
4. OECD, PISA 2009 Results : Learning Trends : Changes in Student Performance Since 2000 (Volume V) , 2010.
5. IMD World Competitiveness Center, IMD World Competitiveness Yearbook , 2014.
6. IMD World Competitiveness Center, IMD World Talent Report, 2014.
7. 中國人民大學競爭力與評價研究中心，澳門大學澳門研究中心，澳門特別行政區國際競爭力研究，2005.
8. 貝磊，古鼎儀，香港與澳門的教育與社會：從比較角度看延續與變化，2005.
9. 李源順，吳正新，林吟霞，李哲迪，認識PISA與培養我們的素養，2014.
10. 陳志峰，人才培養語境下的澳門PISA表現（選自《澳門教育》第239期），2014.
11. 陳志峰，從人才關鍵能力的視野看澳門PISA科學素養表現（選自《科學文選—澳門教育文選》第四輯），2014.
12. 單文經，學校教育革新引論，2011.



## 澳門高等教育的發展歷程及其機遇與挑戰

廈門大學教育研究院 黃發來

英國著名的歷史學家卡爾曾提出，歷史是今天的社會跟昨天的社會之間的對話。因此，只有借助於過去，我們才能理解澳門高等教育多元化特色的蘊含所在。澳門高等教育可以追溯四百多年的歷史淵源，早期的聖保祿學院是扮演西學東漸、東傳西學的角色。其次，澳門高等教育與華人的嶺南教育有千絲萬縷的淵源，而港人在澳門創辦的英式大學是根深柢固。最後，在回歸過渡期的中文合法化、法律本地化、公務員本地化的推動下，澳門高等教育逐漸走向多元化的辦學特色。另一方面，自從高等教育走出封閉的象牙塔，世界各國的高等教育都相繼進行翻天覆地的變革。因此，澳門高等教育在短短二十年的時間，逐漸形成了十二所高等教育機構，其中，兩所是研究機構。雖然澳門高等教育發展很快，但其在數量和質量的不均衡發展，所以澳門高等教育的機遇與挑戰並存。

### 一、澳門高等教育的四個辦學時期（16 世紀至 21 世紀初）

#### （一）傳教士辦學的遠東第一所西式大學

1553 年，帝國主義葡萄牙以借地晾曬水浸貨物為由，賄賂明朝的廣東官吏，得以暫時入駐澳門半島，壟斷了歐洲與中國和日本的貿易。澳門高

等教育是中西文化薈萃的發源地，同時也是中國高等教育的縮影，其可以追溯到耶穌會傳教士在澳門辦學的歷史淵源。最早到東方傳教的耶穌會傳教士是方濟各·沙勿略（Francisco Xavier），他先後到印度果阿和日本進行傳教工作。1571年，耶穌會傳教士在其住宅附近創辦了澳門第一所學校，即聖保祿公學（小學），該所學校的教學內容以讀書、寫字、拉丁語和表演話劇為主。其後，耶穌會遠東教務視察員范禮安神父於1594年，整頓該所學校升格為一所大學，即聖保祿學院（今澳門大三巴牌坊），但它仍然保留原有的小學部。聖保祿學院與印度果阿聖保祿學院和日本有千絲萬縷的淵源關係。1587年，日本政治局勢的動盪不安，統治者豐臣秀吉頒佈了“傳教士驅逐令”，禁止耶穌會傳教士在日本傳教或辦學，所以耶穌會在日本的傳教區由盛轉衰。<sup>1</sup> 可想而知，耶穌會傳教士在澳門創辦的聖保祿學院，只是傳教士辦學意願的地理轉移。在聖保祿學院年報的相關資料顯示，1758年，由於葡國王若瑟一世懷疑被耶穌會刺殺，所以葡國王室把耶穌會定為非法組織，視為葡國人民的公敵。因此，1762年，耶穌會被迫解體和驅逐出澳門。所以要澄清一下，該校從創辦到關閉的時間只有168年的歷史（1594至1762），而不是大部分國內外文獻提及的221年。<sup>2</sup> 顯而易見，辦學221年應該是指該學院被大火毀於一旦的時間。另外，耶穌會傳教士於1727年，創辦了另外一所學院（聖若瑟修院），該所學院被

---

1 張偉保. 范禮安與中國第一所西式大學的創辦[G]//澳門教育史論文集（第一輯）. 北京：中國社會科學出版社，2009：58-62.

2 李向玉. 澳門聖保祿學院研究[M]. 澳門：澳門日報出版社，2001：44-73.

譽為“西望洋聖母”，其接替了聖保祿學院的傳教工作。聖保祿學院主要提供的課程有神學、通識教育、必修漢學、醫藥學等課程，其在人才培養趨向實用性和功利性。總而言之，傳教士在澳門辦學的輝煌時代，只是曇花一現和微不足道，但其在溝通中西文化薈萃的橋樑，卻起了舉足輕重的地位。

眾所周知，古希臘的非正規哲學學校和雅典伯拉圖的學園，學生都可以四處遊學和互相探討學問。中世紀最早的大學是博洛尼亞大學（法學）和薩勒諾大學（醫學），其形成是受益在於意大利的地緣優勢（商貿城市）。後來，其逐漸形成兩種學術行會，即學生行會的博洛尼亞大學和教師行會的巴黎大學。從高等教育的歷史層面來看，中世紀大學是具有世界性機構的特徵，<sup>3</sup>如師生的多元化、教授七藝（修辭、邏輯、文法、天文、算術、幾何、音樂）、大學學位得到國際性的認可（特許狀）、跨國和跨校的學科交流。然而，澳門聖保祿學院與中世紀大學是一脈相承的，因為它在教學語言、教學方法、課程設置、師資隊伍、管理手段等，都是全盤移植了科布英拉大學（1290）<sup>4</sup>。

## （二）過眼煙雲的嶺南教育

澳葡政府較為不重視澳門高等教育的發展，大部分總督在澳門管治

---

3 （美）伯頓·克拉克. 高等教育新論—多學科的研究[M]. 浙江：浙江教育出版社，2001：27-31.

4 陳才俊. 澳門聖保祿學院與中國西式高等教育的開端[J]. 高等教育研究，2003（4）：99-100.

期間，都是為了自身的利益輸送，其與港英政府的帝國主義政策是大相逕庭。澳葡政府長期對教育採取“無為而治”、放任自流的消極態度，導致一股華人的勢力紛紛湧入到澳門地區辦學，開創了澳門近代華人教育的先河，這個時期可以稱之為“嶺南教育”。至於華人在澳門辦學的嶺南教育，我們可以分為三個時期，即義和團運動、抗日戰爭和內地解放。<sup>5</sup> 首先，1900年，義和團掀起“扶清滅洋”的民族解放運動，廣東格致書院（基督教背景）為了逃難戰火，被迫於1900年搬遷到澳門辦學（辦學4年）。其次，國內的抗日戰爭爆發，廣州大學部分教師在澳門創辦了“廣大計政班”。最後，1949年中國內地解放，先後有華僑大學、華南大學、越海文商學院和中山教育學院在澳門辦學。從這三個時期來看，大部分的愛國華人來澳門辦學，只是想把澳門作為其辦學的地理轉移。另外，由於澳葡政府不承認華人在澳門的辦學，所以嶺南教育的辦學是步履維艱。顯而易見，嶺南教育在澳門辦學是空中樓閣，最終銷聲匿跡。

### （三）港人辦學的英式大學

在歷經傳教士和華人辦學的失敗後，澳門高等教育一直處於無人問津。直到1981年，澳門高等教育才百廢俱興，創辦了近代第一所大學—東亞大學（今澳門大學），其無疑是澳門高等教育如雨後春筍般的里程碑。東亞大學是由三位香港人成立一間西部發展有限公司（Ricci Island Limited）

---


5 陳篤杉，吳端陽. 港澳私立大專院校的發展歷程及其特點[J]. 高等教育研究，2005（10）：4.

籌辦的，其中包括有律師胡百熙、工程師黃景強、商人吳毓麟，他們不遺餘力地向澳葡政府提議由該公司在澳門氹仔創辦一所大學。他們這三位港人志同道合在澳門成立一所東亞大學，也是出自於個人辦學意願的地理轉移。一方面，當時港英政府明確把公立高等教育作為一項帝國主義的投資，所以不允許私立高等教育在香港辦學；另一方面，香港從勞動密集型轉變知識經濟型，需要大量的人力資源，提升香港社會的競爭力，但香港高等教育的毛入學率遠遠無法滿足大眾化的需求。顯而易見，這兩方面造就了澳門近代高等教育的蓬勃發展和嶄露頭角。但這所東亞大學的學生來源主要是香港（80%）、內地、東南亞，所以東亞大學實質上是澳門的“香港大學”，其辦學體制是參照英式三年制。

#### （四）走向多元化的本土高等教育

##### 1. 回歸過渡期的澳門高等教育

東亞大學建立之初，只有三個學院，即預科學院、本科學院、持續教育學院，而1982年和1984年的學術架構重組後，共有五個學院，即本科學院、預科學院、研究生院、理工學院和公開學院。1987年，中國與葡萄牙在北京簽署《中葡聯合聲明》，其意味著澳門走上回歸過渡期，即公務員本地化、法律本地化、中文合法化。1988年，澳門基金會收購東亞大學的本科學院、理工學院和預科學院，而公開學院和研究生院並沒有從澳門基金會手中收購，所以這兩間學院仍然是私營機構。後來，經過不同利益



相關者的瓜分後，收購和未被收購的五個學院形成了澳門大學、理工學院和澳門國際公開大學的格局。首先，澳門基金會收購的東亞大學是由本科學院、預科學院、理工學院組成，後來改名為澳門大學，而澳門理工學院是從澳門大學的理工學院獨立出來。其次，澳門國際公開大學（今城市大學）是從未被基金會收購的研究生院和公開學院獨立出來。因此，澳門大學和澳門理工學院是公立院校，而澳門國際公開大學是私立院校。（澳門）國際公開大學（今澳門城市大學）於1992年成立，它是由原澳門東亞大學重組的公開學院、研究生院和葡萄牙公開大學合辦的一所綜合型大學，可以頒發學士、碩士、博士的學位課程。旅遊學院前身是一所1982年的旅業及酒店業學校，1995年該校與澳門理工學院的酒店課程和旅遊課程合併而成。其次，澳門鏡湖護理學院成立於1999年，它是一所私立高等院校，前身是鏡湖護士助產學校（1923），主要提供護理的專業教育，可以頒發低層次的學位。另外，澳門高等校際學校（今澳門聖若瑟大學）成立於1997年，該院校是由澳門天主教教區和葡萄牙天主教大學（1965）共同合辦的天主教性質的大學，可以頒發學士、碩士、博士等學位課程。

## 2. 回歸後“一國兩制”的澳門高等教育

回歸後，澳門還有三所私立院校相繼落成，包括是澳門科技大學、澳門管理學院、中西創新學院。澳門科技大學是第一所由本土創辦的綜合型大學，其成立於2000年，辦學特色在於多元化教育的兼容並蓄、專業教育和通識教育的結合，重視因材施教、強調教書育人、突出全面培養，它



是一所“高起點、高速度、小而精”的特色院校<sup>6</sup>。澳門管理學院成立於2000年，前身是澳門管理專業協會，其主要開辦工商管理課程，旨意為在職人士培訓的院校。澳門中西創新學院成立於2001年，創辦目的是為了適應澳門博彩行業的蓬勃發展，其主要招收旅遊博彩行業從業人員為主，向在職人士或學生提供低層次的教育培訓。總而言之，目前澳門高等教育多元化的辦學類型可以分為，研究與教學型（澳門大學、科技大學、城市大學、聖若瑟大學）、專業型（理工學院、旅遊學院、保安部隊、鏡湖護理學院）、行業型（管理學院、中西創新學院）、宗教型（聖若瑟大學）。

## 二、澳門高等教育的機遇與挑戰

### （一）澳門高等教育走向非本生化和正在吞噬普及化的“苦果”

從東亞大學建校至今，澳門高等教育經歷了35年的歷史（1981至2016），其在“無意識”“跨越式”“錯位式”的有序發展，走上高等教育大眾化階段<sup>7</sup>。根據澳門高等教育輔助辦公室統計，2013/2014學年澳門高等教育毛入學率為69.30%。<sup>8</sup>因此，澳門高等教育已經走上普及化段，即美國馬丁·特羅（Martin Trow）教授提出的三段論（精英化5%、大眾

---


6 許敖敖.十年磨一劍—澳門科技大學的崛起[M].北京：高等教育出版社,2014：45-60.

7 謝安邦.大眾化理論視野下澳門高等教育發展研究[J].中國高教研究,2010（3）：16-17.

8 澳門高等教育輔助辦公室.澳門高等教育指標[EB/OL].

<https://www.gaes.gov.mo/big5/education/pdf/Report2013-2014.pdf>



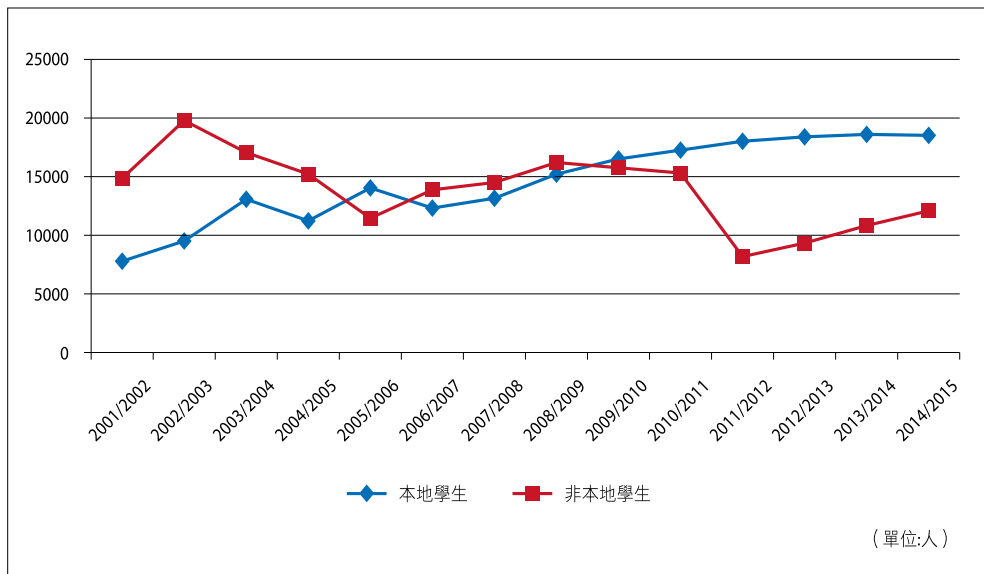


化 15%、普及化 50% 以上) 的最後一個階段的轉變。從私立東亞大學轉變公立澳門大學 (1991)，澳門高等教育在短短 20 年時間，有序發展逐漸形成了十所公私立院校的多元化格局，但大部分都是微型院校。儘管澳門高等教育已經走上普及化的階段，但是澳門高等教育在三段論的每一個階段似乎都沒有打好基礎，其是被動適應社會經濟的發展。在高等教育普及化過程中，至於政府無法進行干預 (無為而治) 的原因，可以歸咎於是歷史錯綜複雜而造成的。

根據澳門高等教育輔助辦公室的統計，從 2001/2002 學年至 2014/2015 學年來看，澳門高等教育的本地學生和非本地學生人數不是呈直線上升的趨勢，而是呈波動起伏的現象 (詳見圖 1)。過往澳門高等教育的非本地生人數都是多於本地生人數，直到 2011/2012 學年，非本地學生人數才出現大幅度減少的趨勢，由 2010/2011 學年的 15,248 人減少至 2011/2012 學年的 8,161 人，所以本地學生人數逐漸超過非本地學生人數。從 2014/2015 學年來看，目前澳門非本地生大約占高等教育整體人數的 40% (大部分是內地生)，意味著澳門高等教育走向非本地生化。筆者認為可以歸咎於澳門適齡入學的人口減少、國家給與澳門在內地的招生政策、本地學生的長期流失等因素造成。其次，澳門部分高校盲目追求數量的增長，似乎忽略了質量的提升，且澳門大部分院校都是微型院校 (有校無園)，而課程專業的設置與國際化脫軌等現象屢見不鮮，導致很多本地學生選擇到外地升學。根據澳門高等教育輔助辦公室 2015/2016 學年的學生人數統

計，澳門目前約有 40% 左右的本地學生到境外地區升學，當中修讀本澳高校課程的學生有 15,823 人，外地高校課程的學生有 15,182 人，外地與本地機構合作課程的學生有 1,058 人，其中，外地升學的前三首選地是內地、台灣、香港。<sup>9</sup> 可想而知，澳門約有 40% 的本地學生到境外升學，同時也約有 40% 的外地學生到澳門升學，所以澳門高等教育正在面臨吞噬普及化的苦果。

圖1：2001/2002學年以來澳門高等教育的本地學生和非本地學生數量



資料來源：澳門高等教育輔助辦公室整理得出<http://www.gaes.gov.mo/mhedb/>

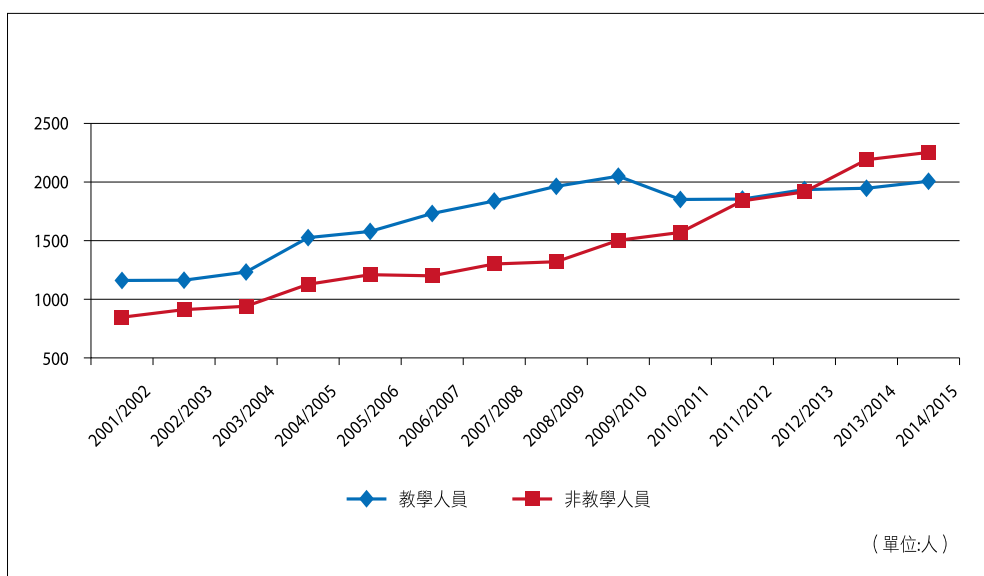
## (二) 教師是推動“教育興澳”和“人才建澳”的引擎器

我國教育家梅貽琦校長曾經提出，所謂大學者，非謂有大樓之謂也，

9 澳門高等教育輔助辦公室.資料統計[EB/OL].<https://www.gaes.gov.mo/news/3490-2016-09-01>

有大師之謂也。教師是院校質量的生命線，其扮演傳道、授業、解惑的角色。因此，教學人員無疑是推動澳門高等教育的發展。根據澳門高等教育輔助辦公室統計，從 2001/2002 學年以來，在這十五年間，澳門高等教育的教學人員和非教學人員大致上都呈增長的趨勢，尤其澳門非教學人員的增長速度較快（詳見圖 2）。從 2013/2014 學年至 2014/2015 學年來看，非教學人員已經超過教學人員的數量，其意味澳門高等教育的管理體制趨向行政化，即行政權力與學術權力的關係失衡。總而言之，儘管澳門高等教育走上普及化階段，其正在面臨吞噬普及化的苦果，但院校的教師數量是有增無減。可見，澳門社會、政府和院校，都較為重視教師發展。

圖2：2001/2002學年以來澳門高等教育的教學人員和非教學人員數量



資料來源：澳門高等教育輔助辦公室整理得出 <http://www.gaes.gov.mo/mhedb/>

### （三）澳門高等教育可以落實“一個中心”和“一個平台”的國家政策

澳門是一個彈丸之地，土地面積狹小、人口密度是全球之冠。在知識經濟和技術革新的影響下，其從勞動密集型轉向知識經濟型。澳門產業較為單一化，但在博彩業和旅遊業的乘數效應帶動下，有利於澳門社會經濟的蓬勃發展。在國家“十三五”規劃和“一帶一路”的政策扶持下，澳門可以發揮“一個中心”和“一個平台”的重要角色，前者是指世界旅遊休閒中心，後者是指中葡語國家經貿合作平台，毋庸置疑，兩者都有利於澳門走上經濟適度多元化。澳門高等教育可以作為澳門經濟適度多元化中的“一元”，同時也可以培養“一個平台”的中葡翻譯、中葡會計、中葡法律等專業人才，所以人力資源是落實“一個中心”和“一個平台”的充分且必要條件。因此，澳門高等教育是澳門人力資源的孵化器和發電站。另外，促進經濟適度多元化的關鍵還在特區政府的思維和決策，而人才培養是澳門長遠發展的關鍵，否則它會成為“一個中心”和“一個平台”未來發展的瓶頸。<sup>10</sup>

### （四）澳門高等教育可以適應社會經濟發展

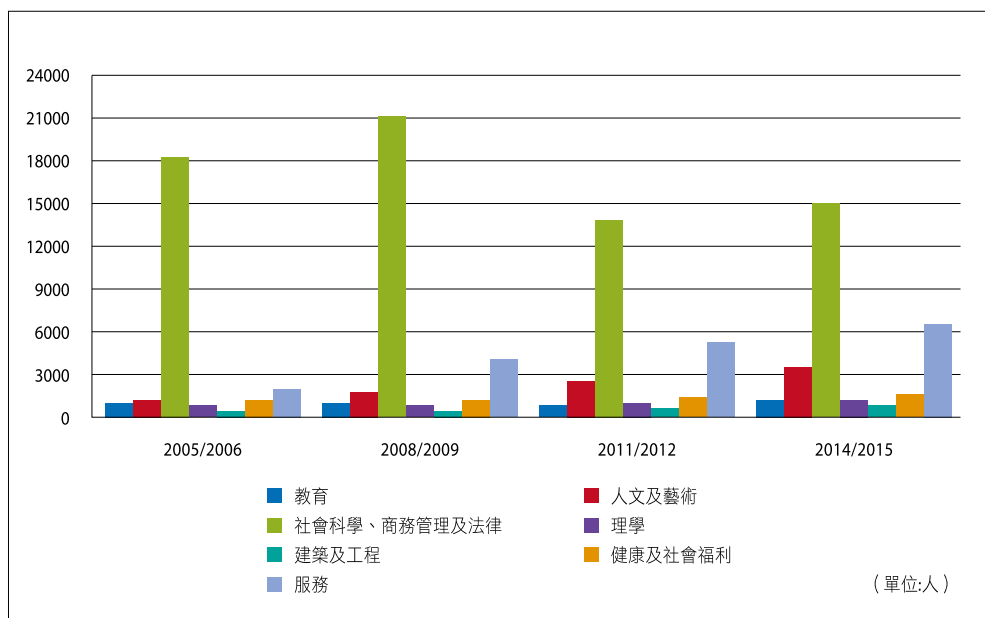
根據澳門高等教育輔助辦公室統計，澳門高等教育從2005/2006學年以來，修讀課程人數最多的前三位是：商務管理、服務（旅遊專業）、人

---

10 關翠杏.人才培養成關鍵[N].澳門日報,2016-10-13.

文及藝術，這些課程較受大部分的本地和外地學生青睞；而修讀理學（生物、數學、電腦）、建築及工程專業課程的人數則少於修讀商務管理、服務、人文及藝術課程的人數（詳見圖3）。另外，由於澳門2003年澳門賭權的開放和2005年澳門歷史城區被聯合國教科文組織列入為《世界文化遺產名錄》，所以修讀博彩管理和旅遊專業的人數，明顯有上升的趨勢。因此，澳門高等教育可以適應社會經濟發展。同時，其帶有職業性和功利主義的色彩。儘管澳門大部分學科專業相對較不成熟，但在中醫藥、博彩管理、中葡翻譯、酒店管理、電子商務等專業令人矚目，在世界佔有一席之地。

圖3：2005/2006、2008/2009、2011/2012、2014/2015學年的澳門高等教育各級程度課程註冊的學生數量




資料來源：澳門高等教育輔助辦公室整理得出<http://www.gaes.gov.mo/mhedb/>

### 三、總結

第一，澳門高等教育體制的形成經歷了傳教士辦學、嶺南辦學、港人辦學和本土辦學四個時期。澳門高等教育是遠東西式大學的發源地（四百多年歷史），溝通中西文化薈萃的橋樑。然而，澳門高等教育的輝煌時代，只是過眼雲煙，大部分都是辦學者意願的地理轉移。直到回歸過渡期，澳門才有本土意義上的高等教育，其彰顯多元化的辦學特色。

第二，澳門高等教育經歷了35年的歷史（1981至2016），其在“無意識”“跨越式”“錯位式”的有序發展，走上高等教育普及化階段。但其似乎在每一個階段，都沒有打好牢固的基礎，所以澳門高等教育發展是數量和質量的不均衡發展。因此，社會、政府、院校三者應該責無旁貸，加快提升高等教育的質量，優化高校的硬件和軟件，出台“新高教法”，重視高校國際化的合作和交流。

第三，澳門高等教育的機遇與挑戰並存。首先，澳門高等教育正在吞噬普及化的“苦果”，表明澳門高等教育的數量太多，非本地生化較為嚴重，建議可以合併和實行本地化的政策。其次，教師作為澳門“人才建澳”和“人才興澳”的引擎器，所以院校要重視教師的專業發展和提升他們的歸屬感。其三，澳門高等教育作為“一個中心”和“一個平台”的發電站，而人才培養可以實現澳門未來五年規劃（2016-2010）的基石。但目前澳門的人才過於依賴外部引進，且大量本地人才正在流失。因此，政府要居安思危、



精兵簡政，加大在人才培養的資金投入和政策上的支持。最後，澳門產業較為單一化，導致高等教育在人才培養帶有功利主義。因此，促進社會經濟適度的多元化，是有利於澳門高等教育的同步發展。同時，要提升澳門學生的國際視野、批判思維和創新能力，才可以實現“人才建澳”和“人才興澳”的穩健發展。



# 基於服務定位及人力資源視野下，研究澳門私營診所可持續發展之策略

陳廷殷 官世海


## 一、引言

醫療問題是人們最關注的民生問題之一，澳門政府衛生局在 2009 年醫療券政策（醫療補貼計劃）的引入是比較突出的一個話題，其政策目的是為了分流醫療服務，發揮市場機制的作用，淡化政府在初級衛生護理服務的全能型色彩，好讓公營和私營醫療服務相契合，秉承政府“預防優先，妥善醫療”的施政理念。

### 1.1 本澳醫療體系公私合營的背景

醫療服務體系的建設需要政府承擔主要責任，但醫療服務若完全公有化會令政府負擔沉重，英國在 20 世紀 60 年代初最先在公共服務領域中應用一種公私合作的管理模式，其核心是政府在公共服務的投資過程中引入私人資本和私立部門的管理機制<sup>①</sup>。在醫療領域中，公私合營是為了緩解醫療資源短缺、促進醫療服務可及、滿足醫療服務多元需求的重要途徑之一，而且除了醫療領域，這種模式亦應用在教育等公益福利性設施建設當中<sup>②</sup>。

本地的醫療衛生服務體系於上世紀 80 年代前並無政府的系統性干預，



主要由私立診所及醫院提供診療服務，至 1986 年通過的 24/86/M 號法令和 1989 年 68/89/M 號法令，確立了政府部門以稅收為籌資來源而直接提供醫療保障於市民的方案<sup>③</sup>。所以，由於歷史原因，本澳醫療衛生體系的特徵是公私合營的結構，既存在隸屬政府衛生局的醫療機構，亦存在非政府所屬的私營醫療系統。所以，本澳私營醫療診所的發展同樣是制定公共衛生政策的一個重要考慮因素。

## 二、醫療補貼計劃對私人診所市場的影響

自 2009 年起開展的醫療補貼計劃，政府每年向每位持居住證市民發放 500 元澳門幣（2013 年增至 600 元）的“醫療券”，可使用於參與計劃的私人衛生單位，但不可用於住院或購買醫療用品、器材、藥品。至 2015 年，參與計劃的私人衛生單位為 711 個，當中包括個人、衛生護理服務場所、輔助診斷檢查服務等單位。

### 2.1 對消費模式的影響

醫療券的使用期限實際上引起了一個引導消費的作用，驅使了居民在使用期即將過去前必須創造消費。但是，醫療服務是帶有保障國民衛生服務的特殊屬性，並不是一般服務產品，政府雖然通過增大需方的力量來促進私人醫療服務市場的發展，但目前政府並未對私人醫療資源的配置上發揮積極作用。

其所存在的問題：

缺乏對供方（私人診所）實現合理的質量保證（專業認證及市民評價）和引導供方向市民大眾推廣合理醫療的思想，導致私人診所的服務品質、效率、價格等指標缺乏透明度，難以完善構建本澳私人醫療服務體系的標準。

## 2.2 對初級衛生護理服務場所求診人次之影響

政策實施以來，從 2011 到 2015 年，政府的初級衛生護理服務場所的求診人次都錄得持續上升的現象（表 1），反觀私營場所，從數據上來看，十分耐人尋味，2015 年已經錄得跌幅，私營場所的求診人次自 2013 年有一個大的升幅以後，2014 年開始出現調整，升幅調整至 3.86%，可見有一個明顯的收窄，至 2015 年出現飽和的現象開始下調，可見市民對私人護理服務的需求已到達瓶頸。

而且，政府自 2008 年開始，公立衛生中心逐步延長其服務時間<sup>1</sup>。而該政策是希望盡量能滿足市民需求和生活模式的轉變，在日間未能就診時，可在夜間就診，此將更為便民，但政府是否應該考慮與私營診所作一個更合理的分工呢？例如呼籲市民於晚上時段利用醫療券到私營診所就診，另

---

1 澳門新聞局，譚俊榮司長巡視塔石衛生中心 7 月 20 日起兩衛生中心延長服務時間至晚上 10 時，  
<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?DataUcn=89965&PageLang=C>

外鼓勵私人診所延後早上開店時間，令晚上關店時間順延，或提倡晚上上門看診服務，以此來增強公營和私營初級醫療服務的有機結合，令醫療資源更高效地被利用。

表1. 2011—2015年之初級衛生護理服務場所求診人次（單位：千人）

場所類別	年份					同比變動（%）			
	2011	2012	2013	2014	2015	2012	2013	2014	2015
總數	3342.4	3404.2	3798	3977.3	3984.2	1.85%	11.57%	4.72%	0.17%
政府衛生中心	529.6	562.8	594.5	650.1	716.8	6.27%	5.63%	9.35%	10.26%
私營場所	2809.3	2841.4	3203.5	3327.3	3267.4	1.85%	12.74%	3.86%	-1.80%
衛生護理服務場所	1441	1654.7	1910	2098.9	2085.7	14.83%	15.43%	9.89%	-0.63%
西醫診所	663.4	509.3	557.7	546.4	461	-23.23%	9.50%	-2.03%	-15.63%
牙醫診所	67.4	59.9	53.2	56.9	68.1	-11.13%	-11.19%	6.95%	19.68%
中醫診所	637.5	612.7	673.7	619.1	646.4	-3.89%	9.96%	-8.10%	4.41%

資料來源：澳門統計暨普查局，2012至2015年之醫療統計年刊

### 其所存在的問題：

1. 政府雖然讓這筆資金流進私營醫療場所，但亦刻意增加了公立衛生部門的初級衛生服務門診的壓力，更讓公共衛生機構的醫務人員超時工作，隨時有可能降低醫療質量，顯然，這些政策的背後存在一些矛盾。而且這筆流進私人醫療機構的公費於日後必然催生利益驅使的糾紛，而且市民是否得到妥善醫療的效果呢？

2. 市民對私人醫療服務的需求可能出現飽和，這實在令人不得不重新

思考私營診所今時今日的服務定位及如何開拓市場，以及他們對社區的健康發展起到甚麼作用，還有如何令他們為本澳公共衛生的發展作出更多的貢獻。

### 三、本澳私營診所的人力資源結構概況

本澳私營診所醫生的年齡分佈是處於一個年輕和年邁都佔較大比重的結構<sup>2</sup>，尤其是在職私營中醫生/中醫師，年齡少於35歲及大於55歲的部分已超過總體的三分之二，處於一個兩頭寬、中間窄的“啞鈴”結構，但中醫這種比較依賴行醫經驗的行業需要更多年齡介乎35至55歲的從業人員。而私營西醫則存在大量年齡大於65歲的準退休從業員，其佔總體私營西醫的21%，從人力資源的角度下，一旦年邁的醫生開始退場，實質上會為西醫市場帶來十分大的衝擊。

不過，目前這種年輕醫生佔比較多的比例結構也可能是推行醫務人員專業認證的時機，對比年邁的醫務人員，更容易接受制度的改變。而且，在西醫當中，私營診所的全科醫生和專科醫生的分類是沒有明確區分的，坊間是很難有一個機制去鑑定其專業資歷，這也成為私人診所從真正意義上走入社區，推廣健康資訊和特定專業知識的一個難點。

---

2 澳門統計暨普查局，2015年醫療統計年刊，D3:按歲組統計的在職醫生、牙醫生/牙醫師、中醫生/中醫師部分

其所存在的問題：

1. 若然私營醫療人力資源結構體系出現一個青黃不接的局面，不僅為市場經營的結構帶來動盪，更令市民對他們的服務失去信心，以致為本澳私營醫療形象帶來負面的作用，最終加劇公共衛生部門的壓力。

2. 本澳逐漸步入老齡化社會，對社區的健康護理需求將會有增加的趨勢，會更加依賴初級衛生保健和老人護理服務，但若缺乏一個令年邁的私營診所醫生逐步退場的方案，人力資源的更新及補充將成為私營診所可持續發展的阻力。

#### 四、針對上述問題而有利於可持續發展之策略

##### 4.1 建立本地醫學院，促進醫學科研的風氣，助力發展醫護人員的專業認證

醫學領域的科學研究是本地醫療水平可持續發展的基礎，是保證醫療品質不斷提高、醫學人才持續培養進修，以及實現醫學現代化的重要工作，同時亦體現醫務人員的核心競爭力。而且，醫學技術的進步和發展，科技人才的成長和發揮其專業作用，都與醫學院密切相關。

而且，本澳目前沒有一個完整的醫護人員的專業認證制度，醫學院的成立，能為本澳的專業認證創造更優厚的條件，一是認證過程須要獲得學

術界認可，二是可以令醫科畢業生回澳後除了選擇進入醫院體系，也可以選擇進入學術體系，讓醫科畢業生創造留澳深造的機會，積累其專業知識，有助其後續的職業生涯發展。同時，臨床醫學是一個實踐性很強的學科，臨床醫生的技術提高和業務進步，離不開科研，澳門若沒有紮實的臨床知識和經驗積累，談專業認證只會成為一句空話。


專業認證對私人醫療診所的長遠發展十分重要，同時是保障私人診所的醫療質量之措施，而目前若想於澳門成為執業醫生，暫未需進行專業資格考試。但現行醫療系統亦正在改變，醫務委員會正著手研究執業資格試及執業實習一年，預期未來成為執業醫生的路會變得更正規、更難，要求越來越嚴格<sup>3</sup>。而且，本人認為專業認證宜每隔五年重新認證一次，一次性發行的專業認證證明難以保證獲得者日後的專業水平；或通過持續進修制度，在五年內完成修讀一定標準的課程即可獲續期；以及在未來發牌制度通過專業認證來優化私人普通科醫生和專科醫生的分類。但即使有專業認證，其認證的權威性亦需依賴學術界別的評鑑，而醫學院的教學人員既可提供學術意見，亦能兼當醫院的顧問。

另外，2014年10月7日，廣東省中醫院、美國麻省總醫院、珠海橫琴國聯康華醫療投資有限公司在珠海橫琴新區簽訂了合作框架協議，將在珠海橫琴新區建立一所世界一流的醫院。澳門或許能嘗試透過區域合作，

---

3 澳門日報，2016-08-14, B07, “衛局講解醫生專業認證”





制定本澳的醫生能到該醫院實習一段時間的協議，還有橫琴是直接毗連澳門，可制定安排該醫院的醫生來澳駐診一段時間來解決本澳某些專科醫生緊缺的狀況。

#### 4.2 公共衛生服務應重視與私人醫生資源的整合

應與私營機構建立不同類別醫療服務之間的合作、銜接機制，例如通過循序漸進的方式試行電子病歷互通，建立一個連結全澳醫療網絡的電子病歷系統，並可結合醫療券電子化，令市民的問診記錄能暢通轉移和無縫銜接不同的醫療機構，同時應強調病人的私隱保護，政府亦可通過數據庫進行大數據分析，有利於政府的監督工作，維護醫患雙方，以方便洞悉本澳各級醫療系統的狀況，同時可以統計向私人診所求診的人士普遍有哪些特徵，有利於日後醫療政策的制定。

公立和私立醫療單位應聯合提供社區醫療義工服務，定期走進社區推動健康管理、照護、康復等諮詢講座和義診服務，共同與公眾建立長期的聯繫，例如在每個季度都舉辦特定主題的社區護理知識講座、老人保健講座，邀請私人診所與市民作一對一或一對五的教學，加強私人診所在社區健康維護的地位，既增強自身的服務定位，又樹立一個積極的形象，向社區建立一個街坊的關係，有利於市民多流向私人診所問診。

## 4.3 促培養更多年輕接班人，引進外來醫療人才，吸引外來融資 投資本澳私人醫療市場

本澳在未來五年可能面臨大量私人診所醫生的退休潮，目前應推動這些適齡退休的醫生尋找接班人，政府可以向沒有考上公立衛生部門的醫科畢業生提供進修的資助，讓他們提高自身的競爭力，然後鼓勵他們重新考試或在有即將退休打算的私人診所裡面實習，待他們積累一定的經驗後，使這些醫生退休後有人接手打理診所。或考慮吸引外地醫生投資本澳私人醫療市場，考慮引入為本澳社區醫療系統提供特別服務，例如為本澳目前緊缺的老年人專科醫生提供綠色通道，允許畢業於 WHO 認可之醫學院本科的外地人註冊本澳私營醫生，政府亦可提供公屋下的舖位給這些有意投資的醫生，可首一至兩年提供廉價舖租，方便他們開業。

## 參考文獻：

### 參考文獻 .....

- ① 朱坤，謝宇，尤川梅，劉曉曦。“南非衛生領域公私合作夥伴關係及啟示。”中國衛生政策研究 2.6（2009）：57-60.
- ② 宋燕，卞鷹。“公私合營模式在醫療領域中應用的探討——以鏡湖醫院在澳門的發展為例。”醫學與哲學：人文社會醫學版 33.10（2012）：54-55.
- ③ 王震，高秋明，林綺晴。“澳門的醫療衛生制度與改革趨勢。”中國醫療保險 2（2016）：67-70.

### 參考資料 .....

1. 澳門新聞局，譚俊榮司長巡視塔石衛生中心 7月20日起兩衛生中心延長服務時間至晚上10時
2. 澳門統計暨普查局，2012至2015年之醫療統計年刊
3. 澳門統計暨普查局，2015年醫療統計年刊，D3：按歲組統計的在職醫生、牙醫生/牙醫師、中醫生/中醫師部分
4. 澳門日報，2016-08-14，B07版，“衛局講解醫生專業認證”。



封面原圖：陳顯耀作品

出 版：澳門發展策略研究中心

排版設計：堅藝創意

印 刷：城市印刷廠有限公司

版 次：二零一六年十二月（第一版）

印 數：1500本

定 價：澳門元60元正

I S :S: 18M 3-288X

版權所有 翻印必究