

# 關於澳門五年發展規劃的若干思考

鄧益奮 張銳昕

---

**【提要】** 澳門特別行政區首個五年發展規劃的編制和實施，意味著澳門有規劃時代的到來，也標誌著澳門特區政府將進入一個新的治理階段。由於未來發展環境的複雜性、不確定性，編制規劃不可能一步到位。因此，一方面，規劃所設計的目標的合理性、措施的精當性以及承諾的有效性都需要接受實踐檢驗；另一方面，規劃的改進將成為特區政府在規劃實施中必須要做的重点工作，考驗著特區政府的智慧、意識品質和行為能量，對特區政府眼光境界、合作精神和施政能力提出了更高要求。

**【關鍵詞】** 澳門 五年發展規劃 世界旅遊休閒中心 戰略 措施

**【中圖分類號】** F123.6 **【文獻標識碼】** A **【文章編號】** 0874 - 1824 (2016) 04 - 0024 - 10

---

澳門五年發展規劃的編制和實施，在澳門是有史以來的第一次，既意味著澳門有規劃時代的到來，也標誌著澳門特區政府將進入一個新的治理階段。在這個新的發展時期，澳門的機遇和挑戰並存。要利用機遇、戰勝挑戰，特區政府不僅需要擁有戰略思維、寬廣視野和長遠眼光，面對未來的變化和需求精心編制規劃，對關係經濟和社會發展的核心和關鍵領域範疇做出前瞻性籌劃和戰略性部署，而且需要以戰略意識、合作意識、競爭意識以及正確的全局觀和利益觀，在修為養成、作為施展，特別是制度環境建設上改革創新，做到積極引導發展，主動尋求合作和勇於承擔責任。本文僅就澳門五年發展規劃本身的編制問題，以及實施中政府的應對措施與相應要求闡發相關思考。

## 一、規劃的背景和政府自我挑戰

回歸以來，特區政府在大力發展博彩業的同時，也清醒地意識到經濟過度依賴博彩業的脆弱性和風險性，開始探索經濟適度多元化。近年來，“建設世界旅遊休閒中心”成為其破解經濟適度多元難題的主要依託和尋求經濟適度多元發展的主攻方向。

繼 2008 年《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008～2020）》提出，要“鞏固香港作為國際金融、貿易、航運、物流、高增值服務中心和澳門作為世界旅遊休閒中心的地位”之後，

2011年國家把“支持澳門建設世界旅遊休閒中心，加快建設中國與葡語國家商貿合作服務平臺”寫入《國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》，並提出“支持澳門推動經濟適度多元化，加快發展休閒旅遊、會展商務、中醫藥、教育服務、文化創意等產業。”2016年《國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》（簡稱《國家十三五規劃》）又再次強調，“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臺，積極發展會展商貿等產業，促進經濟適度多元可持續發展”。可見，從多個層面上講，“經濟適度多元”命題已經轉化為“一個中心、一個平臺”問題，成為特區政府和居民乃至國家共同關注的核心議題。

關於“一個中心”——世界旅遊休閒中心，國家發展與改革委員會將其解讀為：“具有世界知名度，符合世界現代化標準，形成良好的公共衛生、安全、環保體系，可為人們獲得生活的健康、愉悅、消遣，以及提供商業和其他目的活動的地方。”<sup>①</sup>陳慶雲教授從“世界旅遊休閒中心”的邏輯關係上分析其重點與核心，認為“僅從字面上討論，它包含了四層意思：休閒、旅遊、世界與中心四個不同角度的理解”，並提出“所謂世界旅遊休閒中心，是指為滿足世界各地遊客，通過旅遊形式，實現以休閒為基本需求，具有世界中心位置的國際化城市或地區。這個界定涵蓋了‘休閒城市’、‘旅遊城市’、‘世界城市’三大元素。其中，‘核心休閒’，‘形式旅遊’，‘立足世界’，‘定位中心’，是應具備的四個基本特質，它們之間相輔相成。”因此他提出“作為‘世界旅遊休閒中心’，要靠獨特的休閒產品吸引人；要靠頂級的管理資源留住人；要靠包容的多元文化陶冶人；要靠真誠的服務信譽感染人；要靠久遠的國際品牌征服人”。<sup>②</sup>

無疑，對於澳門來說，“一個中心”是個宏偉目標，也是個宏大工程，它需要特區政府和全體居民的齊心合作與共同努力，也需要獲得國家的支持以及與相鄰地區的合作，這就需要有一個中長期的規劃，以籌劃發展藍圖，引導各方參與，合理配置資源並約束政府行為，為實現這一宏偉目標提供政策和社會基礎、行政和財政保障。歷經多年的討論和思考，特區政府和社會公眾已經逐漸認識到，“一個中心”的建立需要各種社會軟硬環境，而規劃就是一個非常重要的軟環境，並基本達成共識，即“隨著時代發展，以及內外環境複雜多變，僅靠傳統的、單一的年度計劃，或單項規劃難以綜合平衡整體發展。面對建設‘一個中心’任務的艱巨性和緊迫性，有必要加強統籌規劃和目標管理。為此，特區政府在落實執行已制定或正編制的年度計劃、單項規劃的基礎上，將綜合制訂整體五年規劃，以均衡和協調未來發展”。<sup>③</sup>可見，澳門五年發展規劃的出臺，主觀上是緣於制訂世界旅遊休閒中心的規劃，客觀上是緣於經濟社會發展對增強澳門自身發展能力的需要，前提條件是社會各界的充分討論和廣泛共識，同時還在於澳門特區政府勇於勵精圖治、創新發展的決心和敢於自我約束、接受監督的勇氣。

為了進一步匯民意、集民智，特區政府政策研究室於2014年11月分別舉行了五場“國家十三五規劃關於澳門發展定位”意見收集會，盡可能多地聽取來自粵澳發展策略小組、工商界、專業界、學術界、教育界等不同範疇、不同專業領域的意見，獲得的訊息是“社會多數意見廣泛認同應該延續和深化本澳作為世界旅遊休閒中心和中國與葡語國家經貿合作服務平臺的發展定位，以促進經濟適度多元化的發展，有效改善民生。”<sup>④</sup>這使得特區政府更加堅定了建設世界旅遊休閒中心的發展方向。

2015年，特區政府正式啟動澳門五年發展規劃編制工作。同年3月，行政長官崔世安先生在連任後發表的首份施政報告中首次提出，成立由行政長官親自統領的“建設世界旅遊休閒中心委員會”，以統籌制訂“建設世界旅遊休閒中心五年規劃”，同時“要求未來各範疇的年度施政計

劃必須以五年規劃為目標，規劃執行的成效亦將與績效管理結合”，<sup>⑤</sup>由此正式拉開了特區政府制訂五年發展規劃的序幕，也確立了五年發展規劃的地位，明確了其權威性。為做好規劃編制的前期工作，行政長官辦公室的相關團隊曾拜訪國家發展和改革委員會負責規劃編制的部門和清華大學等機構，參閱了祖國和其他國家的五年規劃，以及多個關於建設“一個中心”的研究報告。<sup>⑥</sup>同年11月，建設世界旅遊休閒中心委員會第一次全體會議確定“統籌編制以建設世界旅遊休閒中心為基礎的澳門未來五年發展規劃，並設立定期檢查當年中期規劃的制度”，<sup>⑦</sup>《澳門特別行政區五年發展規劃（2016～2020年）基礎方案》出臺。隨後，相關部門進行了三個月的社會意見收集工作，廣泛收集社團、專家學者、各界人士和居民對基礎方案的意見建議，使意見建議收集過程成為高度凝聚澳門社會各界共識的過程。多數意見認為五年發展規劃的制訂將彌補澳門缺乏中長期發展總體規劃的不足，對澳門未來五年的發展有正面的、積極的作用和影響。在充分吸取了各方面意見的基礎上，2016年4月，特區政府推出《澳門特別行政區五年發展規劃（2016～2020年）草案文本》（以下簡稱《澳門五年發展規劃草案》），並再次開啟為期兩個月的諮詢，廣泛聽取專家和公眾的意見，為的是使最終推出的五年發展規劃建立在公眾廣泛參與和充分集中公眾智慧的基礎之上。

在新的歷史機遇和挑戰面前，首次嘗試、缺乏規劃編制和實施經驗的特區政府該如何克服修為方面的不足，既勇於衝破思想觀念的障礙，又勇於突破利益固化的藩籬，<sup>⑧</sup>在清醒地認知規劃的地位和理性地對待規劃作用的基礎上，合理地利用好規劃這個工具呢？正所謂“志之難也，不在勝人，在自勝。”<sup>⑨</sup>特區政府要迎接挑戰，必先挑戰自我，完善自我，方能兌現規劃中對全體澳門居民做出的承諾。為此，特區政府在澳門五年發展規劃設計的內容之外，還需在知與行上做足努力，下夠功夫。

首先，建立對澳門五年發展規劃引領地位的明確認知。一是其權威性。既然經濟社會發展規劃在各類規劃中處於“龍頭”地位，是編制其他規劃及制訂各項經濟政策和今後年度計劃的依據，<sup>⑩</sup>是政府的施政綱領，那麼，就必須保證澳門五年發展規劃在指導其他規劃、政策和計劃的制訂中真正發揮作用；二是其戰略性。既然澳門五年發展規劃是大目標、大政策，就應重視它，利用好它，真正把它置於戰略高度，藉此對自身面臨的國際、國內形勢有全面的分析，對未來經濟社會的發展趨勢與國際、國內形勢的發展趨勢有長期的把握，做到立足長遠、謀求大勢、籌劃全局。

其次，理性地對待澳門五年發展規劃的作用。規劃的作用主要體現在指導、規範和約束等方面，作用發揮的好壞以及發揮的程度如何，不僅取決於內外環境的因素，也有賴於良好的制度安排和戰術措施。特區政府要把澳門五年發展規劃確定的各項目標任務視為一個有機統一的整體，統籌安排並協調好各部門的工作，使之齊心協力，精誠合作，共同行動，還要制訂必要的行為規則，為共同行動提供標準規範。當然，僅有規則還不夠，要真正使特區政府各部門在實施工作中尤其是在跨部門合作中樹立正確的整體觀，還需要建設合作文化並創設合作氛圍，以形成經常溝通、相互交流、相互理解、相互支持、善於合作、密切合作、分擔責任、分享成果的行政文化，故此，培養特區政府工作人員的合作意識和協同能力也應提上議事日程。在此基礎上，再尋求具有針對性和可操作性的戰術措施，逐一攻艱克難。

最後，合理地利用好澳門五年發展規劃這個工具。借鑒國外經驗，“絕大多數具體的發展規劃都是地方政府的職責。”<sup>⑪</sup>雖然規劃編制中需要廣泛徵求民意，聽取專家意見，但規劃設計的

戰略終究要由政府來推動，措施終究要由政府來執行，所以，特區政府必須有足夠的責任擔當，並敢於和善於擔當。需知，作為特區政府的行動綱領，澳門五年發展規劃既是特區政府自身履行職責的重要依據，也是其規範自身行為、承擔相應責任的基本準繩，其指導、規範和約束作用亟待發揮。為此，特區政府除了要在澳門五年發展規劃編制、實施和評估過程中發揮主導作用，定清工作目標，履行好自身的職責，落實好所承擔的任務，為社會公眾廣泛監督提供條件，還應制訂專門的法律、法規和政策，採取切實可行的工作措施，為澳門五年發展規劃各項工作任務的高標準完成提供法制保障。在澳門五年發展規劃實施中一定會出現各種各樣的問題。一方面，要求特區政府擁有居安思危的心態、強烈的憂患意識、清醒的頭腦，以有效措施防範隱性危機，並隨時準備應對各種突發問題。另一方面，要求特區政府在面對危機時能冷靜應對，有能力實施具體的解決方案和行動計劃。這些都需要有危機意識作依託。當然，為了更好地利用規劃這個工具，特區政府工作人員還需要努力學習、勤勉修煉，以超越自我局限，提升素質，提高能力，適應創新，增強競爭力，助力規劃願景目標的最終實現。

上述三方面要求意味著特區政府要擔當相應責任，無疑對特區政府提出了重大考驗，標誌著特區政府將進入一個新的治理階段，將深遠地影響澳門的未來發展和政府績效。

## 二、規劃的願景和城市發展定位

已公佈的《澳門五年發展規劃草案》的核心內容是設定目標，包括願景、總體目標、階段性目標和主要目標，預設的完成時間是 21 世紀 30 年代中期。其中，願景是建設一個中心，使澳門真正成為名副其實的旅遊休閒城市、宜居城市、安全城市、健康城市、智慧城市、文化城市、善治城市；階段性目標有四個，分別是“加速建設‘一個中心’”，“提質建設‘一個中心’”，“基本建成‘一個中心’”和“全面建成‘一個中心’”；主要目標涉及七大方面，包含了整體經濟穩健發展、產業結構進一步優化、旅遊休閒大業態逐步形成、居民生活素質不斷提高、文化與教育持續發展、環境保護成效顯著、施政效能進一步提升、法治建設不斷加強等內容。

願景中已經給出了澳門未來城市發展的方向——旅遊休閒城市、宜居城市、安全城市、健康城市、智慧城市、文化城市、善治城市，其進一步的詮釋——將澳門建成一個以休閒為核心的世界級旅遊中心，成為具有國際先進水平的宜居、宜業、宜行、宜遊、宜樂的城市，亦對澳門城市功能定位作了極好的註解，即澳門既要成為宜遊宜樂的城市，讓外地遊客休閒和愉悅，更要成為宜居宜業宜行的城市，讓本地居民幸福和滿意。這些都為澳門未來的城市發展定位指出了方向。以下擬從旅遊休閒城市、宜居城市、健康城市、智慧城市、文化城市和善治城市著眼探討澳門未來城市發展的定位。

第一，定位於旅遊休閒。在旅遊和休閒之間，休閒是核心，旅遊是形式。“休閒的內容應該多元化”，其理想的境界是：“休閒的節奏應該是慢的，人的感受必須是輕鬆的，身心的追求一定是自由的”，而旅遊的目的是休閒，理想狀況是為各方遊客提供“獨具特色的休閒資源，尤其是那些譽滿全球的休閒產業與休閒產品，包括特有的娛樂產品”。<sup>②</sup>這種對休閒、旅遊及其邏輯關係的詮釋，或許為澳門旅遊休閒業的發展提供了較有裨益的思考。

第二，定位於宜居。作為新的城市觀，宜居意指適宜居住程度。城市定位於宜居，就不僅要擁有良好的人居環境，還要建設良好的空間環境、人文社會環境、生態與自然環境以及生產環境，這些環境要素的宜居程度如何，可用社會文明度、經濟富裕度、環境優美度、資源承載度、生活

便宜度、公共安全度等多維指標來衡量。在建設宜居城市進程中，澳門需要依照各宜居環境要素逐一建設，亦需參照其多維衡量指標逐步將其完善，並非僅僅局限於《澳門五年發展規劃草案》中提出的進行土地儲備，建設好居住屋、公共基礎設施、道路治理、原水管道及居民用水安全保障等工程。此外，“從框架指導到具體建設的相互協調的、完整的規劃體系和運作實施機制”<sup>③</sup>也亟需建設。這些建設內容都是宜居城市建設所需提供的必要準備。

第三，定位於健康。作為新的城市觀，健康是以人的健康為中心，構建健康人群、健康環境和健康社會的有機整體。以健康作為城市發展定位，澳門就必須做到持續地提供潔淨安全的環境，可靠安全和持久的食品、飲水、能源供應和垃圾清理系統，保障居民的工作和就業要求，提供娛樂和休閒活動場所以及健康和福利政策等。而為了保障上述目標達成，特區政府需要持續完善從城市規劃、建設到管理各個方面以及從自然環境到社會環境建設的相關政策，並在保障健康設施和改善健康服務質量方面做出持續努力，使居民在擁有選擇有利於健康行為權利的同時享受到更好的健康服務。

第四，定位於智慧。智慧不等於智能，不僅僅是智能，它高於智能之處在於具有情商。為此，智慧城市應是人性化的城市，施以人性化的設計，實行人性化的治理，提供人性化的服務。“人性化”的精髓在於技術的發展、系統的設計和環境的營造都要圍繞人的需求展開，達成技術、系統、環境與人的關係的和諧包容，從而讓城市更智慧，讓作為城市主體的人更智慧，並讓政府具備更智慧的、從全域角度發現問題、解決問題的能力。澳門城市發展定位於智慧，需要整合現有的信息資源並建立強大的基礎數據庫作為信息基礎，以促進分佈在城市不同角落的海量數據的流轉、交換、共享、比對；需要統籌建設遍佈城市各處的固定網絡、無線網絡、移動通信網絡等信息基礎設施作為硬件環境基礎，以支撐數據、系統和平臺運作；需要擁有先進的身份認證、目錄交換、信用評估、公共服務、決策支持等信息系統構建應用體系，以提供智能、高效、及時的社會管理和公共服務，滿足不同用戶的不同層次需求，推動城市治理與運營的智慧化和靈活性；需要特區政府以智慧、包容、互聯、共享、集約和協同理念為準繩，抓緊研究制訂支持性政策措施，進行管理體制、機制和模式的改革創新，實現自我學習、共同成長和高效協同，徹底改變城市治理與運作方式。

第五，定位於文化。長期以來，澳門一直把文化作為城市名片。從 16 世紀開始，澳門就是海上絲綢之路的重要據點，現已成為多元文化融匯的城市，成為中西文化雙向交流的重要橋樑。自 2005 年澳門歷史城區成為世界文化遺產之後，特區政府更是致力於宣傳城市的文化秉性，不斷向外推廣自身的文化品牌。《澳門五年發展規劃草案》對“文化澳門”的城市定位，在於凸顯澳門中西文化交融和繼承中華主流文化的取向，其最大的特色和魅力在於，在中西文化交融的多元文化中，使中華文化佔據主流地位。面向未來，對澳門文化屬性的深度挖掘，將成為政府推行文化城市的主要任務和使命。

第六，定位於善治。特區政府正式提出“善治”始於行政長官崔世安先生 2014 年的參選政綱“同心致遠 共享繁榮”，表明特區政府致力於通過自身的改革及與社會公眾的良性合作來進一步提升政府治理的能力和成效的決心，來為經濟多元發展和社會民生改善提供制度保障。回歸祖國以來，澳門經濟快速發展，社會民生福利水平有很大提高，但相比之下，政府的行政管理改革和法律制度改革都遠遠滯後於經濟社會發展需要，政府施政能力仍有很大的提升空間。因此，善治城市定位的提出，根本上冀望於以特區政府施政能力的提升為世界旅遊休閒中心建設提供基

礎和保障。澳門城市發展的上述定位需要以安全作保障，相關條件的準備和內容的供給是對特區政府的又一項重大考驗。

### 三、規劃的結構和國家戰略對接

“規劃的結構是指規劃內容的佈局安排。”<sup>④</sup>《澳門五年發展規劃草案》的結構分為戰略篇、民生篇、發展篇和善治篇。

戰略篇僅有一章——“開拓特區發展新局面”（第一章），包括形勢分析、最高原則、願景與目標、發展戰略四個部分。其中，八大發展戰略是以提高城市競爭力為主軸、圍繞競爭力指標體系的主要要素制定的，具體內容包括：增強創新發展觀念，形成合作創新網絡；打造“文化澳門”新形象，增強城市競爭力；實施教育興澳、人才建澳戰略；改善軟硬基礎設施，提升旅遊服務素質；加快智慧城市建設，推動產業與互聯網融合；優化公共決策系統，提高宏觀政策效力；完善協同治理機制，統籌“一個中心”和“一個平臺”建設；實施深化區域合作戰略，融入國家發展。

民生篇置於所有戰略措施內容的首位，是澳門特區政府關注民生、以民生需求為出發點的具體體現，是該規劃的亮點所在。該篇包括兩章——“加速建設宜居城市”（第二章）和“增進民生福祉”（第三章），主要涉及土地儲備、城區建設、公共基礎設施建設、醫療服務、城市安全、城市交通體系、智能城市、環境保護、文物保護、居民就業、教育發展與人才培養、居民福利、關顧弱勢群體、養老保障、體育運動等內容。

發展篇是規劃的重點內容，由“推動經濟適度多元”（第四章）和“‘一個平臺’建設和區域合作邁向新階段”（第五章）兩個部分組成，主要內容包括：促進博彩業與非博彩業協同發展；形成旅遊休閒大業態，建設宜遊宜樂城市；培育新興產業發展；加大力度扶持中小企業；落實設立澳門特區投資發展基金；落實與國家“十三五”規劃的對接，建設“一個平臺”升上新層次；強化區域合作，拓展國際交往。

善治篇也僅有一章——“致力提升政府施政能力和水平”（第六章），包括完善諮詢機制、推進科學決策、實施精兵簡政、提升政府執行力、促進政府績效治理、優化公共服務、推進法治政府和法治社會建設等多個方面的具體策略安排，致力釐清特區政府實現善治的基本思路，提升施政能力及水平，探索特區政府在不斷完善自身內部事務管理的基礎上如何實現與社會及公民的協商合作、互動溝通、優勢互補，最終實現政府和社會及公民的良性合作與共同治理。其具體體現是：在完善政策諮詢機制、推進科學決策方面，側重利用新媒體的發展，以更廣泛地瞭解社情和聽取民意，繼續整合及精簡現有諮詢組織，推進智庫建設；在實施精兵簡政、提升政府執行力方面，從“精兵”和“簡政”兩個方面提出具體措施，推動政府公職法律制度改革和機構改革；在促進政府績效治理制度、增強服務能力方面，對推進政府績效治理制度進行多層面整體設計，提出完善領導官員績效評審制度，引入第三方評估機構，推行績效評估與官員問責緊密結合的績效問責制。

雖然《澳門五年發展規劃草案》絕非純粹為配合《國家十三五規劃》而編制，其本身也是獨立的，但從其籌備開始，特區政府確實參照《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》，考慮到了與《國家十三五規劃》的對接。以下四個方面體現了內容構成方面的銜接成果。

第一，兩者都有對環境形勢的分析，分別體現在《國家十三五規劃》第一章的“發展環境”

和《澳門五年規劃草案》第一章第一節的形勢分析。共同點是都闡述了以往成就、面臨的困難（矛盾）和挑戰，也提到了所提供的發展機遇（契機）。不同之處在於，《國家十三五規劃》闡發的是對國內外發展環境的綜合判斷，《澳門五年規劃草案》所做的形勢分析主要涉及國家對特區發展的利好條件和澳門 2000～2014 年經濟社會發展主要指標。

第二，兩者都有指導思想（原則）的闡釋，分別體現在《國家十三五規劃》第二章的指導思想和《澳門五年規劃草案》第一章第二節的最高原則。雖然兩者的內容有很大差別，但《澳門五年規劃草案》提出的最高原則——“堅定不移地全面準確落實‘一國兩制’、‘澳人治澳’、高度自治的方針，將推進‘一國兩制’偉大實踐與實現中華民族偉大復興的‘中國夢’緊密相連。嚴格依照憲法和基本法辦事，始終堅持依法施政。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”，充分體現了澳門人“祖國好，澳門更好”的家國情懷，與《國家十三五規劃》對澳門的期許是一致的。

第三，兩者都有具體目標的呈現，見《國家十三五規劃》第三章的主要目標和《澳門五年規劃草案》第一章第三節的願景與目標。前者的主要目標包括經濟、創新、發展、人民生活、國民素質和社會文明、生態環境制度等方面；後者的願景是“一個中心”，七大目標涉及經濟、產業結構、旅遊休閒、居民生活素質、文化與教育、環境保護、施政效能和法制建設等方面。澳門把創新驅動發展、發展協調性等融合貫穿在建設宜居城市、增進民生福祉、推動經濟適度多元，特別是推進教育興澳、人才建澳的戰略措施之中。

第四，兩者主體內容都是各項戰略的闡釋。《國家十三五規劃》從第二篇到第二十篇用 75 章的篇幅闡釋了實施創新驅動發展，構建發展新體制，推進農業現代化，優化現代產業體系，拓展網絡經濟空間，構築現代基礎設施網絡，推進新型城鎮化，推動區域協調發展，加快改善生態環境，構建全方位開放新格局，深化內地和港澳、大陸和台灣地區合作發展，全力實施脫貧攻堅，提升全民教育和健康水平，提高民生保障水平，加強社會主義精神文明建設，加強和創新社會治理，加強社會主義民主法治建設，統籌經濟建設和國防建設，強化規劃實施保障等戰略措施；因為澳門是特別行政區，在“一國兩制”框架下運行，遵循的是“澳人治澳”、高度自治的方針，所制訂的又是地區級規劃，不涉及國防建設、社會主義精神文明建設、農業現代化、城鎮化等內容，但國家規劃中其他戰略措施的對應內容在《澳門五年規劃草案》的戰略措施闡釋中均有不同程度體現，說明與《國家十三五規劃》的戰略措施相比，雖然目前的《澳門五年規劃草案》顯得有些過於量力而行，但特區政府在戰略措施探索上確實付出了很大的努力，呈現出了一份較好的答卷。

實質上，與《國家十三五規劃》對接最為明顯的是《澳門五年規劃草案》的最高原則和願景目標。除此之外，《國家十三五規劃》和《澳門五年規劃草案》的兩個顯而易見的區別在於：前者有“發展主線”，後者只有“‘規劃’貫穿的主線”；前者有“發展理念”的詳細闡述，而後者雖然在戰略措施中體現了“創新、協調、綠色、開放、共享”等發展理念，但沒有相應的完整闡述，表明特區政府在為規劃實施所做的思想、理論和基礎準備方面存在著差距。

當然，國家規劃的主導思想和結構內容是要隨著社會經濟發展要求的變化不斷改進的，澳門五年發展規劃也要不斷地改進和完善，並更好地實現與國家規劃的銜接。基於這一點，建立規劃動態調整機制和制訂配套性文件或法規，以保障對規劃進行進一步的延伸和細化，也是特區政府的應盡職責。

#### 四、規劃的實施和政府執行的要點

五年發展規劃為特區未來五年發展設定了戰略目標和行動指南。為保證戰略目標有效實現，引入戰略管理和目標管理非常必要，應作為特區政府追求科學施政和實行科學管理的重要手段。如前所述，在澳門五年發展規劃編制過程中，特區政府既充分聽取了相關專家的意見，又廣泛聽取了社會各界的意見，努力做到了規劃制訂的科學化和民主化。與規劃編制的科學化、民主化相比，規劃實施和戰略執行中堅持科學化、民主化同等重要。既然澳門五年發展規劃所制訂的發展願景、發展目標和戰略措施等內容已在澳門社會各界取得了廣泛的社會共識，為澳門順利推行五年發展規劃實施奠定了較好的基礎，那麼今後在規劃實施中更要努力做到聽取公眾意見和建議，為政府執行到位提供保障。

一般來講，戰略管理的過程包括戰略規劃制訂和戰略規劃實施兩個部分。其中，戰略規劃實施又往往牽涉戰略評估以及反饋調整。“戰略管理旨在將計劃功能與整體的管理工作整合在一起，它不僅包括戰略規劃過程，而且擴大到包含戰略執行和戰略控制在內的更大的範圍。”<sup>⑤</sup>因此，特區政府在完成了澳門五年發展規劃戰略目標制定並進入戰略規劃實施階段之後，應特別強調執行的重要並注重發揮控制的功效。因為如果實施出現了問題，那麼規劃制定得再好也沒有意義。從這個角度上看，澳門五年發展規劃的制定，不僅需要特區政府有戰略觀、戰術觀，更需要特區政府有順利推進戰略目標實施的能力和機制。由於澳門特區實行的是自由市場經濟，政府和市場的權限及邊界有別於內地實行的社會主義市場經濟，特區政府對全社會資源配置的掌控程度與內地政府相比較弱。因此，特區政府在規劃實施中更要注重各個政府職能部門的協同配合，更要注重評估機制的完善，在徵求反饋意見和調整戰略措施時更要注重公眾的參與配合，以獲得政府內外的廣泛支持，最終形成一套完整的五年發展規劃戰略管理鏈條，確保戰略目標的落實，實現多元主體的共同治理。

首先，在規劃實施中要避免各個政府部門陷入獨自作戰、各自為政的藩籬，達成各個部門的協同合作，形成各個部門之間的合力。

戰略管理具有全局性、綜合性和系統性的特點，不能單獨依靠政府某個部門實現，而應充分調動各部門的積極性來協同配合，並鼓勵社會公眾積極主動參與，以贏得支持合作。為此，在規劃實施的過程中，必須注意根據環境的變化，針對計劃、組織、溝通、激勵、控制等管理環節，不斷地對實施戰略和措施進行評估和修正，使規劃改進持續進行。此外，要特別注重達成短期利益與長遠利益、局部利益與整體利益、地區利益與國家利益的均衡，並“通過有效的控制手段，讓組織在向著戰略目標邁進的同時儘量滿足短期利益，而不是在短期利益繁多的目標追求中迷失戰略方向。”<sup>⑥</sup>

澳門五年發展規劃牽涉民生改善、經濟發展以及政府改革等多項戰略安排，無法單獨依靠某個司或某個局級部門來實施，需要多個政府部門協同配合。在這個認知基礎上，特區政府專門成立了“建設世界旅遊休閒中心委員會”來統籌和協調澳門五年發展規劃的制訂和執行。遺憾的是，在“建設世界旅遊休閒中心委員會”的成員中，五個司的司長並沒有全部加入，這恐怕會對澳門五年發展規劃的執行和落實造成一定的負面影響。事實上，在澳門，由於五個司的地位平等又缺乏牽頭的司級部門，再加上政府部門性質迥異、委任制及部門主義文化等問題，政府部門間的協調和配合比較困難。由此，為了確保澳門五年發展規劃順利實施，需要完善政府部門間的合作機



制，確立一個負責牽頭、協調的部門，並建立起跨部門合作機制，以防止出現部門間互相推諉、卸責的情況，提升跨部門合作的效能，形成強有力的統合力量，確保是整體性的政府而非分散化的政府在執行和落實規劃。

其次，在戰略評估中要注重評估機制的完善。

戰略評估分為對戰略實施過程的評估及對戰略實施效果的評估兩個方面。對實施過程的評估，主要評估戰略實施進度情況，評估戰略實施行為是否朝向預定目標前進，如果目標完成情況不盡理想、已經偏離戰略目標方向的話，就應及時糾正相關政府部門的行為或改進相應措施以適應發展環境和形勢的變化；對實施效果的評估，則主要牽涉到實施過程中的資源分配效率最大化問題，需要審視戰略實施過程中的投入和產出，評估相關資源配置是否合理。

當前，特區政府對年度施政報告有監督和跟進評估的機制，規定每個局級部門需要三個月進行一次季度報告，向上級彙報工作進度及績效情況，以此對經濟建設與社會發展進行指導和控制。當然，特區政府在推出五年發展規劃後，只進行規劃的中期檢查是不夠的，還需採取實時評估和設置必要的階段性評估的做法。至於如何設立定期檢查澳門五年發展規劃的制度？是採取自上而下的檢查監督機制還是採取第三方評估機制？在這些方面，可以在考慮政府人力、物力和財力的前提下，採取自上而下評估和第三方評估相結合的方式，同時引入公眾滿意度調查，以期對五年發展規劃的進度和效度進行客觀公正的評估，以不斷發現存在問題，並尋求更好的解決策略，促進規劃實施效益的最大化。

最後，在徵求反饋意見和戰略規劃調整中要注重公眾的參與配合。

在政府對規劃實施進行戰略管理的過程中，徵求反饋意見和調整措施是指政府根據外部環境變化，特別是社會公眾對政府戰略管理的意見反饋，來相應調整原有的行動目標。開放式的政府戰略管理，意味著政府內部之間和政府與外部社會公眾之間需要建立順暢的溝通渠道和密切的合作關係，重視利用外部社會公眾的反饋來不斷調適修正自身的行為策略，從而促成合作型的戰略管理，以充分調動各方的積極性。為此，政府在戰略管理的每個階段都應該重視研究外部環境的變化及社會公眾的意見建議反饋，動態地調整措施乃至戰略，以適應各種變化，進而改進規劃。只有這樣，才能更有效地實現規劃實施效益的最大化。可見，澳門五年發展規劃實施能否成功，很大程度上依賴於政府與社會公眾的溝通合作狀況。

## 五、結論

作為澳門特區政策的頂層設計，五年發展規劃是關於未來五年澳門各項事業發展的總體安排，是特區政府實施戰略的行動綱領、宏觀調控的重要工具以及對祖國和澳門民眾做出的鄭重承諾，關係著澳門自身的前途和未來，也關係到澳門能否融入國家發展軌道，以及與其他地區進行有效合作和謀求互利共贏。為更好地保證規劃的有效實施，並保證特區政府在規劃實施的過程中很好地利用戰略管理手段，本文就澳門五年發展規劃本身的編制問題，以及規劃實施中政府的應對措施與要求闡發相關思考，得出如下結論：

首先，在機遇和挑戰面前，特區政府應該正確知和善於行，不僅要建立對五年發展規劃的引領地位的明確認知，在樹立起其權威性的同時發揮其權威作用，在明確其戰略性的基礎上將其作為戰略來看待和對待，還要理性地對待五年發展規劃的作用，視其各項目標任務為有機整體，統籌安排並協調政府各部門工作，制訂必要的行為規則，形成良好的行政文化，尋求具有針對性和

可操作性的戰術措施，更要合理利用五年發展規劃工具，提供法制保障，擁有科學意識，提高素質能力。

其次，五年發展規劃把加快建設世界旅遊休閒中心作為基本願景，把改善民生，發展經濟，達成善治作為主攻方向，把旅遊休閒、宜居、安全、健康、智慧、文化和善治作為城市發展定位，為澳門未來各項事業發展明確了努力的目標、需要準備的條件和具體行動的參照。

再次，《澳門五年規劃草案》與《國家十三五規劃》對接的主要成果體現在戰略篇中的形勢分析、最高原則、願景目標以及主體部分的戰略闡釋，而民生篇、發展篇、善治篇則顯示出自身的特色和個性，說明雖然澳門特區政府編制規劃的經驗有限，但在戰略措施探索上確實付出了很大的努力，呈現出了一份較好的答卷。

最後，是規劃實施以及實施過程中的績效評估和規劃改進問題。我們認為，編制好規劃在首位，非常重要，實施好規劃是關鍵，更為重要。為此，在編制好規劃之後，特區政府在戰略規劃實施中既應堅持績效評估的週期性，又應重視規劃改進的相對性，既要引入戰略管理的完整體系，又要注重戰術措施的配套跟進，不斷探索規劃體系變化趨勢，逐步穩妥地改進規劃。

---

①周錦輝：《全民打造世界旅遊休閒中心》，澳門：《澳門日報》，2011年6月20日。

②⑫陳慶雲：《對〈粵澳合作框架協議〉的理論思考》，澳門：《澳門理工學報》，2011年第4期。

③⑥⑦《世旅中心編制五年規劃》，澳門：《澳門日報》，2015年11月4日。

④《十三五規劃澳門定位徵意見》，澳門：《澳門日報》，2014年12月4日。

⑤《世旅中心委會將成立》，澳門：《澳門日報》，2015年3月24日。

⑧陶文昭：《習近平五大改革思維》，北京：《人民論壇》，2013年第12期（下）。

⑨韓非：《韓非子新校注》，陳奇猷校注，上海：上海古籍出版社，2000年，第460頁。

⑩《制定“十一五”規劃要把握三大重點》，北京：《領導決策信息》，2005年第20期。

⑪⑬徐東：《關於中國現行規劃體系的思考》，昆明：《經濟問題探索》，2008年第10期。

⑭胡少維：《制訂“十一五”規劃的原則、重點與問題》，南昌：《金融與經濟》，2005年第4期。

⑮陳振明：《戰略管理的實施與公共價值的創造——評穆爾的〈創造公共價值：政府中的戰略管理〉》，福州：《東南學術》，2006年第2期。

⑯包國憲、保海旭：《以公共價值為基礎的政府戰略管理》，蘭州：《蘭州大學學報（社會科學版）》，2015年第4期。

**作者簡介：**鄺益奮，澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授，博士；張銳昕，澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所訪問教授，博士，吉林大學行政學院教授、博士生導師。

[責任編輯 劉澤生]