

# 政府行爲與澳門的可持續發展

黃志勇

人類在經歷了對自然頂禮膜拜的漫長歷史階段之後，進入了社會生產力飛速發展和經濟高度增長的時期。然而，就在人類享受著現代工業文明的同時，卻面對到了自己一手釀成的苦果，傳統的發展模式所形成的殘酷現實使人類開始進行反思，於是可持續發展思想逐步形成。

## 一、可持續發展與政府行爲的關係

實現城市的可持續發展是城市政府所追求的目標。<sup>①</sup>可持續發展具有豐富的內涵，完整意義的可持續發展應當是包括經濟、環境和社會的可持續發展在內的有機整體。所以，一個可持續發展的城市應是“生活城”。要實現這一目標，就需要政府通過立法手段保護資源的合理使用以及提倡綠色消費等手段實現經濟的可持續發展；通過政務公開、公眾參與等方法使可持續發展的城市社會特徵得以體現。所以政府行爲在一個城市的可持續發展進程中扮演著重要的角色。這是因為在可持續發展行爲的三大行爲主體-----政府、企業和公眾中，政府主體的作用更爲重要、更爲根本。澳門特別行政區政府作為澳門的行政領導機關，它是澳門各項發展政策的制定者和執行者，所以澳門的可持續發展必須由政府倡導和督促。

## 二、澳門在可持續發展中面對的問題及政府的作用

隨著賭權開放、內地自由行政策的實施以及 CEPA 的進一步深化，澳門近年的經濟突飛猛進，我們在享受到經濟發展成果的同時，卻不能否認在交通問題、環境污染等問題上也遇上一些新的挑戰。而當前澳門的某些企業只從經濟角度考慮生產和投資，對於經濟過程中的環境要素及其他社會問題考慮不足，從而伴生資源浪費、環境污染、貧富分化等一系列被學者稱作市場外部的問題，而這些問題正是制約澳門經濟發展和社會進步的因素，是澳門實現可持續發展必須予以解決的重大問題。但由於這些問題均是市場外部的問題，因而如果僅僅依靠市場的力量是無法解決的，這亦即市場失靈。而現代政府存在的其中一個作用就是彌補市場的不完整性，從而矯正市場失靈與扭曲，以一個政策制定者的身份來對整個經濟進行宏觀調控，依靠完善的法律、政策體系和強有力的監督體系，並建立起可持續發展的協調管理機制，上述的市場外部問題才能予以充分、有效地解決。

行政長官在 2007 財政年度的施政報告中，提出以人爲本的理念，而可持續發展觀亦是推崇以人爲本，它不同於傳統發展觀的以物爲本，它是一種滿足市民

需求、充分發揮市民能力的發展觀。但目前，澳門的經濟產業結構還較為單一，還處於向適度多元化目標前進的過程當中，只以博彩旅遊這一龍頭產業帶動。但在自由行等一系列政策的支持下，澳門的經濟狀況正蒸蒸日上，博彩行業以豐厚的薪金吸引年青人入行，故當前不少青少年甚至為急於投身博彩行業而荒廢學業，試問這種現象、這種趨勢如何能使這些澳門未來主人翁的能力得以充分發展？而在現時居高不下甚而一路攀升的樓價面前，小市民的購買能力更是顯得蒼白無力，這又如何能滿足市民安居樂業的需求呢？而所有的這些問題都是屬於公共物品和公共事務的範疇，決定了企業不願意也不可能承擔起這個責任。基於此，可持續發展要實現以人為本、要實現澳門城市發展對於功能優化與提升的目標，必須要有政府的推動和支持，這也是政府應盡的職責。

### 三、失範的政府行為對澳門的可持續發展造成的危害

既然可持續發展戰略的施行關鍵在於政府，那麼政府的決策對於澳門能否健康、協調地發展具有極關重要的意義。因此，政府行為失範應當看作是可持續發展的最大障礙，而政府行為失範是指因政府體制上的弊端和政府官員失誤和違法行為造成的不良影響的總和。而當前澳門的政府行為失範主要表現為：

1. 由於缺乏實踐經驗，政府和管理過程中難免作出一些失誤性的決策，有的政府官員在決策中好大喜功、不顧實際情況、項目超支情況嚴重。東亞運便是近期為市民所詬病的典型例子，類似的現象還有不少，官員決策失誤所帶來的損失不僅是經濟上的，更為重要的是對資源的浪費和環境的壓力，大量財力、物力損失於決策失誤的項目上的最終結果是將本已稀缺的自然資源斷送於這些行為當中。
2. 面對澳門經濟蓬勃發展的局面，有部分官員經不起時間的考驗，經不起利益的誘惑。而新近小城掀起的廉政風暴當中所揭露的腐敗問題，即是權力異化的典型，亦再次印證了孟德斯鳩在其名著《論法的精神》中所提出的：“有權力的人會運用其權力直至有界限的地方。”而從本質上講，這是道德演變的歷史鏈條出現某種斷裂而帶來的問題。行政主導是澳門特別行政區所成功實踐的“一國兩制”偉大構想的政制特色之一，也是近年澳門經濟得以迅速發展的前提保證之一，但現實中部分官員的貪污腐敗行為卻是構建和諧澳門的大敵，是當前澳門實現可持續發展過程中最直接最現實的否定因素。
3. 世界範圍內，許多政府都往往把發展簡單地等同於經濟的增長，特別是把GDP的增長視為發展的核心。澳門在這一方面也沒有例外，在這種情況下，導致只是片面地強調經濟的增長速度，但忽視了經濟增長的效益與質量，忽視了資源、環境等對經濟發展的可承載能力，從而造成經濟增長與社會發展脫節、能源浪費，特別是環境保護被一定程度忽略，而使澳門的可持續發展受到相當程度的限制。

而在造成上述結果的原因當中，由於歷史遺留下來的政府體制方面的原因和

部分政府官員自身的原因是互動並存的。而且相對而言，不完善的體制問題是表面的制度原因，而部分官員自身的問題則是內在的實質性因素。

#### 四、澳門在可持續發展中政府行為的優化思路

1. 要遏止目前部分官員有權無責的現狀，就必須盡快真正落實高官問責制。因為只有建立決策責任制，才能增強部分官員的責任意識，才能使部分官員在作出決策時秉持慎重的態度，從而作出科學化的決策。只有這樣，才能促使部分官員勵精圖治，作出真正有利於澳門可持續發展的決策。

2. 在機構設置方面，特區政府於“綜合生活素質研究中心”的基礎上擴大重組了“可持續發展策略研究中心”，以集思廣益、凝聚社會智慧從而對澳門的發展作出建言，這一做法絕對值得贊許。但現時不少其他的政府機構還存在著諸多弊端，職能重疊、人浮於事的現象依然存在，而且容易造成責任不清，甚而在某種程度上滋生了貪污腐敗之風。所以必須進一步深化公共行政的改革，從而建立起運轉協調、行為規範的行政管理體系，真正發揮出政府在可持續發展中的主導作用。

3. 在澳門目前日益嚴峻的環境問題上，現時環保法例完全與社會發展脫節，環境委員會更沒有執法的權限，而這也是造成目前環保困境的主要原因之一。期望即將成立的环境保護局在法律賦予其較為完整權限的基礎上，加強環保職能，將法律、行政手段有機地結合起來，優化環境管理，並規範政府在環境範疇的行政行為。從而真正扭轉以環境為代價，片面追求暫時經濟利益的傾向，為澳門的可持續發展提供一個良好的環境基礎。

4. 以人為本是可持續發展觀的核心和本質。以人為本就是要將澳門市民的利益作為一切政策的出發點，這就要求政府在政策管理上要高瞻遠矚，要堅持以人為本的施政理念，緊隨澳門市民需求變化的特點和趨勢。在澳門整體經濟發展的基礎上，不斷提高市民的生活水平，改善市民的居住配套環境，並加大教育資源的投放，從而提高市民整體的文化素質，最終實現澳門這個城市與市民的共同可持續發展。

#### 五、結語

可持續發展既然無法通過市場機制自動得以實現，那麼只有充分發揮政府的力量，依靠完善的法律、政策體系並建立起具良好價值取向的政府決策和協調機制，從而創建一個更合理、美好、和諧的社會，為澳門做出貢獻並使澳門的可持續發展得以真正地實現。

註 釋：① 胡國亮，《城市可持續發展與城市政府職能》，中國人口，  
資源與環境，1999，第十七頁。

主要參考文獻：① 《澳門特別行政區 2007 財政年度施政報告》；  
② 錢易、唐孝炎，《環境保護與可持續發展》，北京高等教育出版社，2000；  
③ 孫瑛、劉呈慶，《可持續發展管理導論》，北京科學出版社，2003。