

《澳門新視角》 第十九期

總編輯：邱庭彪

副總編輯：龐 川

贊 助：澳門基金會

出版者：澳門青年研究協會

電 話：(853)2852 6255

傳 真：(853)2852 6937

電 郵：macaumyra@gmail.com

網 址：www.myra.org.mo

創刊日期：2007.11

出版日期：2016.11

封面設計：劉新宇

印 刷：嘉華印刷公司

發行數量：500 本

定 價：非賣品/Not-for-sale

編者的話

爛路、掘路，但修路慢、上網慢成了澳門慢生活的特色，市民已經習慣了這種慢生活，對澳門發展悠閒旅遊是非常好的，特別是人文基礎方面。但這是否符合澳門居民的期望？五年發展規劃已經定調，如何落實，除了中央的支持外，還要靠澳門居民的努力；政府積極考察民情，簡化及創新行政手續，回應澳門居民的正當需要，以積極配合澳門的五年發展規劃。

對此，本會一如既往，展開了一系列調查，調查結果為《澳門居民對2017年度施政報告的期望》並刊登於本期刊物上，希望為特區政府的施政方針提供一些有用的借鑒資料。

同時，本期亦就澳門社會的熱點及大家關心的問題收集了七篇文章，分別是：澳門大學劉丁己教授的《全球百貨商場發展成功因素分析及對澳門百貨商場的建議》；羅景文的《從小目標開始，逐步提升政府績效管理水平另一角度思考》；陶章講師的《澳門智慧旅遊現狀與思考》；丘智賢、劉丁己合著的《臺灣動畫產業發展經驗對澳門的啟示》；澳門科技大學副教授趙琳琳的《論澳門特區的羈押必要性審查機制》；張傑講師的《法官獨立與辦案責任制》；以及學生作品《論港澳居民報考內地公務員的權益保護》。

《澳門新視角》創刊至今，已過九個年頭，在社會各界支持下不斷發稿，又得到澳門基金會財政支援和秘書處的辛勤勞動，在此，本人表示謝意！

《澳門新視角》總編輯 邱庭彪

二〇一六年秋，澳門大學橫琴新校區

目 錄

編者的話.....	邱庭彪
澳門居民對 2017 年度施政報告的期望	澳門新視角學會 1
全球百貨商場發展成功因素分析	劉丁己 17
從小目標開始，逐步提升政府績效管理水平	羅景文 26
澳門智慧旅遊現狀與思考	陶 章 37
臺灣動畫產業發展經驗對澳門文創產業的啟示	丘智賢 劉丁己 43
論澳門特區的羈押必要性審查機制	趙琳琳 52
法官獨立與法官辦案責任制	張 傑 59
論港澳居民報考內地公務員的權益保護	馮澤華 70
《澳門新視角》徵稿啟事	78

澳門居民對 2017 年度施政報告的期望

澳門新視角學會

一、研究目的與方法

(一) 研究目的

2017 年度施政報告將於下月中旬發佈。對於作為施政主體的特區政府來說，居民對不同施政領域現狀的滿意程度與關心程度，是對現屆政府施政工作的評價，也是未來改進施政的依據。新視角學會選擇在 2017 年度施政報告發布之前通過問卷調查，瞭解居民對施政報告的期望，希望通過科學化問卷調查方法獲取有效數據達致瞭解居民對即將發佈的施政報告之意見，作為特區政府確定新一年度施政方向與制訂政策之參考。

本次調查研究的主要目的如下：

- ✓ 瞭解居民對各施政領域現狀的滿意程度；
- ✓ 瞭解居民最關心的施政領域與政策議題；
- ✓ 瞭解居民對 2017 年施政報告最期望解決的問題；
- ✓ 為特區政府確定施政方向及制訂政策提供參考性建議。

(二) 研究方法

➤ 調查對象

本次調查的對象為本澳 18 歲及以上居民。

➤ 調查時間

本次電話調查實施時間為 2016 年 10 月 18 至 26 日。

➤ 調查方法

本次調查由電話抽樣進行，使用電腦輔助電話調查系統【CATI(Computer Assisted Telephone Interviewing System)】進行電話訪談。先從澳門居民已登記的 9 萬多個住宅電話中，去掉上述電話號碼最後兩位數字，進行去重操作，在剩下的六位數字電話號碼末端加上 0-99 數字，由此產成 250,000 多個電話號碼的樣本池，這樣可以涵蓋到一些沒有在電話冊中顯示出來的號碼。本次調查由樣本池隨機抽出 20,000 個電話。在抽中電話號碼的家庭中，如果有多於一位的 18 歲以上的本澳居民，根據 next birthday rule（即在家中所有成年居民中，選擇下一個要過生日的成年居民），進行調查。

本次電話調查共打出電話 21,545 個，無人接聽、商業電話、拒訪、無

適當接聽人員等 20,180 個，中途中斷 8 個，最後成功訪問到 818 位受訪者，形成 818 份有效問卷。在 95% 的置信水準下，允許有不超過 3.5% 的統計誤差。

對於經電腦輔助電話問卷調查系統收集的原始數據，以 SPSS 軟件進行統計分析，以及編制統計圖表。以下是調查問卷的分析報告。

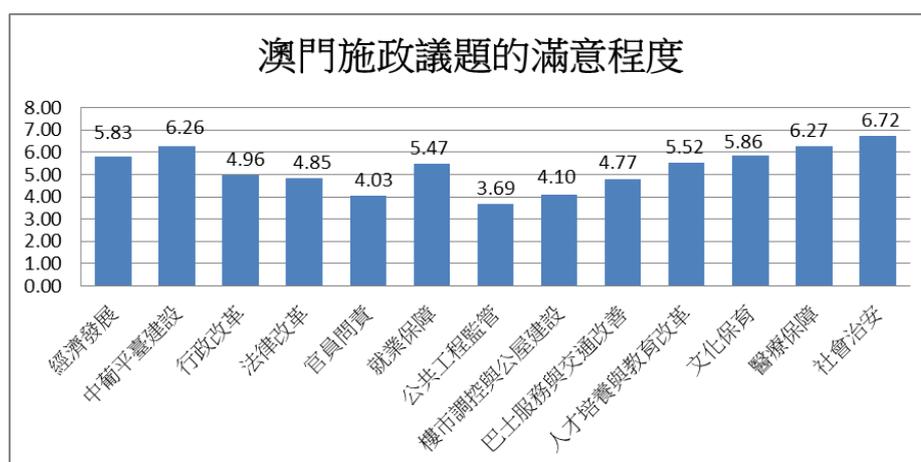
二、調查內容分析

(一) 澳門居民對不同施政議題的滿意程度

關於居民對本屆政府在不同施政議題方面的滿意程度，問卷列出了經濟發展、中葡平台建設、行政改革、法律改革、官員問責、就業保障、公共工程監管、樓市調控與公屋建設、巴士服務與交通改善、人才培養與教育改革、文化保育、醫療保障、社會治安十三個方面，並請受訪者用 0 至 10 分進行評價。10 分代表非常滿意，5 分代表一半半，0 分代表非常不滿意。

調查顯示，居民對目前不同施政議題的滿意程度差異度較大，平均得分最高的是“社會治安”（6.72 分）、“醫療保障”（6.27 分）與“中葡平台建設”（6.26 分），其餘依次為“文化保育”（5.86 分）、“經濟發展”（5.83 分）、“人才培養與教育改革”（5.52 分）及“就業保障”（5.47 分），再次為“行政改革”（4.96 分）、“法律改革”（4.85 分）、“巴士服務與交通改善”（4.77 分），而“樓市調控與公屋建設”（4.10 分）、“官員問責”（4.03 分）及“公共工程監管”（3.69 分）則列在最後三位，尤其是“公共工程監管”，低於 4 分。

圖 1，澳門居民對不同施政議題的滿意程度



總的看來，澳門居民對“社會治安”、“醫療保障”、“中葡平台建設”、“文化保育”、“經濟發展”、“人才培養與教育改革”、“就業保障”七個施政議題的滿意程度評分都超過了5分，趨向積極的態度。然而，需要注意的是，這些議題的得分區間都在5—6.8分之間，未能達到7分，這也說明特區政府在這些方面的施政仍需要進一步改進。而澳門居民對“行政改革”（4.96分）、“法律改革”（4.85分）、“巴士服務與交通改善”（4.77分）、“樓市調控與公屋建設”（4.10分）、“官員問責”（4.03分）五方面的滿意程度評分則小於5分，而“公共工程監管”則是最令澳門市民不滿意的，得分低於4分，可見特區政府在這方面的施政存在較大的改進空間，在新一年的施政中需要加大力度。

比較各項施政議題不同分值區間的比例分佈，用0—1分表示極度不滿意，2—4分表示不滿意，5分表示一般滿意，6—8分表示較為滿意，9—10分表示非常滿意，由此將澳門居民對不同領域的滿意度分為5個等級。

表1. 澳門居民在不同施政議題的滿意程度之比較

評分	經濟發展	中葡平台建設	行政改革	法律改革	官員問責	就業保障	公共工程監管	樓市調控與公屋建設	巴士服務與交通改善	人才培養與教育改革	文化保育	醫療保障	社會治安
0	1.7	2.3	5.1	4.6	14.2	5.1	16.7	12.6	7.9	3.1	2.0	1.6	0.6
1	0.5	0.4	0.9	1.0	2.6	1.0	3.7	3.8	3.1	1.1	0.6	1.6	0.5
2	0.7	1.0	3.5	4.5	6.1	3.1	8.6	6.8	5.9	3.9	2.6	1.7	0.9
3	5.4	3.9	8.4	8.7	10.0	6.5	11.7	13.8	12.8	7.7	6.0	4.8	1.7
4	5.0	4.5	10.4	10.3	10.9	7.9	11.6	12.3	8.3	6.7	4.9	4.6	3.1
5	34.7	24.2	25.8	23.5	23.3	25.4	19.8	23.2	24.2	24.8	20.8	20.0	17.1
6	15.4	14.5	13.1	12.7	10.0	16.5	10.9	9.9	12.6	16.3	19.1	16.9	17.8
7	15.3	10.4	7.9	8.6	6.5	13.4	4.0	6.1	10.5	13.9	17.2	17.5	24.0
8	11.2	9.5	6.1	4.0	3.9	12.2	2.9	5.7	9.2	9.8	12.0	18.9	20.5
9	1.3	1.8	1.1	0.6	0.6	2.6	0.7	0.5	0.9	2.9	2.6	4.6	7.0
10	4.6	3.4	2.3	2.3	1.3	2.9	1.6	2.1	3.2	3.3	2.9	6.2	5.9
遺漏	4.0	24.0	15.3	19.2	10.5	3.3	7.7	3.1	1.5	6.5	9.4	1.5	1.0

說明：遺漏項為“唔知道”與“拒絕回答”。

從相關資料可見，除了“行政改革”、“法律改革”、“官員問責”、“公共工程監管”、“樓市調控與公屋建設”、“巴士服務與交通改善”

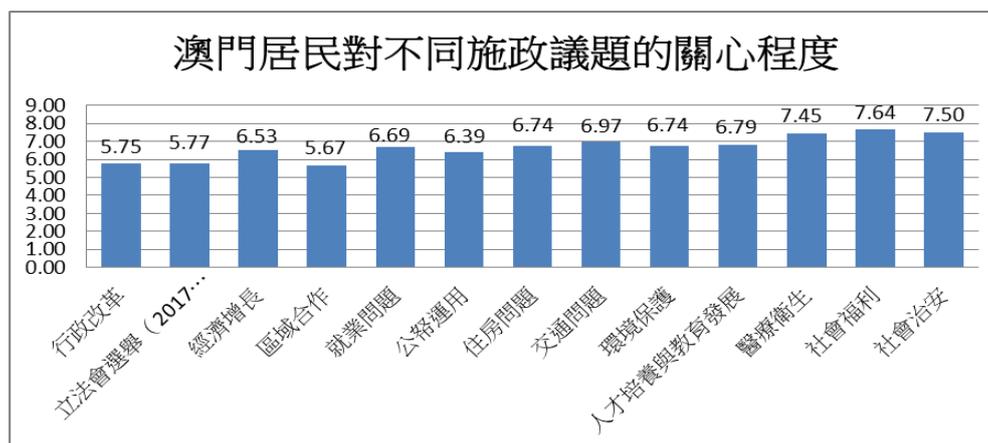
議題外，居民對其他各施政議題的滿意度評分中 6—7 分的區間比例較接近，約為 25—30%，但在“社會治安”、“醫療保障”、“文化保育”、“人才培養與教育改革”、“就業保障”、“中葡平台建設”、“經濟發展”七個方面，6—10 分區間的比例相對高於其他方面，意味著居民對該七個議題的評價較其他議題高。相對而言，澳門居民對“樓市調控與公屋建設”、“官員問責”、“公共工程監管”三個議題的評分中 0—4 分的區間比例遠高於其他各項，表明居民對這三方面滿意程度的強度較低，且較為強烈。同時，“經濟發展”、“行政改革”、“就業保障”、“人才培養與教育改革”方面所得評分在 5 分區間的比例較高，為 25-34%。

對此，特區政府在 2017 年度施政中應對居民關心但滿意度不夠的議題方面，尤其是“樓市調控與公屋建設”、“官員問責”、“公共工程監管”等方面給予足夠的重視。

(二) 澳門居民最關心的施政議題

對於澳門居民關注的施政議題，問卷列出了行政改革、立法會選舉（2017 年）、經濟增長、區域合作、就業問題、公帑運用、住房問題、交通問題、環境保護、人才培養與教育發展、醫療衛生、社會福利、社會治安十三個方面，並請受訪者以 0 至 10 分評價自身的關心程度。10 分代表非常關心，5 分代表一半半，0 分代表非常不關心。

圖 2. 澳門居民對不同施政議題的關心程度



調查結果顯示，澳門居民對目前不同施政議題表示出不同程度的關心，“社會福利”（7.64 分）高居平均得分最高項，緊隨其後的即為“社會治安”（7.50 分）、“醫療衛生”（7.45 分）兩項；其次則為“交通問題”（6.97 分）、“人才培養與教育問題”（6.79 分）、“住房問題”（6.74 分）、“環境保護”（6.74 分）與“就業問題”（6.69 分），“經濟增長”

與“公帑運用”兩項得分稍次，各得 6.53 分和 6.39 分，而“立法會選舉（2017 年）”、“行政改革”與“區域合作”則位於最後三項，分別為 5.77 分、5.75 分和 5.67 分。

從各施政議題受關注得分排名可知，社會領域中民生息息相關的施政議題超過經濟和其他領域成為受訪者最為關心的部分，經濟領域的議題居次，而行政及政制方面的議題受關注度相對較低。總體而言，居民對社會與經濟方面施政議題的關心程度都較高，關注度評分都在 6.0 分以上，趨向積極的態度，但對行政與選舉方面則欠缺熱情，得分均不足 6.0 分。

進一步比較分析六項施政議題的關注度評分值區間比例分佈，用 0—1 分表示極度不關心，2—4 分表示不關心，5 分表示一般關心，6—8 分表示較為關心，9—10 分表示非常關心，由此將澳門居民對不同施政議題的關心態度分為 5 個等級。

表 2. 澳門居民對不同施政議題的關心程度比較

評分	行政改革	立法會選舉	經濟增長	區域合作	就業問題	公帑運用	住房問題	交通問題	環境保護	人才培養與教育發展	醫療衛生	社會福利	社會治安
0	5.4	5.3	2.3	4.0	2.4	4.9	4.0	2.4	0.7	1.8	0.7	0.4	0.6
1	0.4	0.4	0.6	0.4	0.4	0.6	0.7	0.6	0.5	0.4	0.1	0.1	0.0
2	1.5	2.0	0.2	1.5	0.7	1.1	2.2	1.6	0.9	0.6	0.4	0.1	0.5
3	4.3	4.0	3.7	4.6	2.4	3.4	3.9	2.8	3.3	3.2	2.1	0.9	0.7
4	4.4	5.0	2.7	5.4	4.3	4.9	4.6	4.3	4.6	4.3	1.3	1.1	1.0
5	27.3	23.0	18.7	24.6	18.0	16.9	13.8	14.4	20.0	16.1	11.9	11.9	13.3
6	16.0	13.6	14.7	17.8	12.3	10.5	11.1	12.5	14.8	12.8	10.4	9.3	11.6
7	12.3	13.9	21.3	14.5	19.1	13.9	13.1	12.8	16.5	17.2	16.9	18.0	17.5
8	11.5	15.9	18.8	9.3	21.8	16.3	18.2	18.9	18.3	19.6	27.0	25.8	23.5
9	2.4	3.3	4.6	2.3	5.4	6.4	7.0	9.5	6.2	6.8	9.9	11.5	12.0
10	5.9	7.5	7.6	6.2	10.5	10.9	18.2	17.8	11.0	12.0	17.2	19.1	17.4
遺漏	8.7	2.6	4.8	9.3	2.7	10.3	3.1	2.2	3.8	5.1	2.1	2.0	2.0

說明：遺漏項包括“唔知道”與“拒絕回答”。

由表中的資料可知，較之於其他項議題，只有“行政改革”、“立法會選舉（2017 年）”、“區域合作”、“環境保護”四個議題中 0-5 分的比例超過 30%，表明居民對四個議題的關心程度一般。

與此同時，“公帑運用”、“住房問題”、“交通問題”、“社會福利”、“醫療衛生”五項議題評分 6-7 的區間比例較為接近，約為 20-30% 左右。由於“住房問題”、“交通問題”以及“社會福利”、“醫療衛生”四個議題評分為 9-10 區間的比例均超過 25%，高於其他議題，可見，澳門居民不僅對該四個議題的關心程度更較其他議題高，且這種較高程度的關注同時伴隨著十分強烈的情感因素。此外，“社會治安”議題在 9-10 分區間的比例也較高，意味著居民對該項議題的關心程度亦較為強烈。

此外，所有議題評分中 0-4 分的比例都較小，表明僅有少數受訪者對這些領域持不關注態度。因此，政府在即將發佈的《施政報告》中首先應著力回應居民強烈關注的“住房問題”、“交通問題”、“社會福利”、“醫療衛生”等民生福利議題，此外，“社會治安”也具有相當的重要性，需要政府強化現有的相關政策和措施。

（三）澳門居民最希望施政報告中列出的政策措施

在居民對 2017 年度施政報告的期望方面，調查要求每位受訪者講出自己最希望特區政府採取的三項政策措施。雖然受訪者的各自訴求千差萬別，相當分散，然根據對受訪者所要求的政策措施進行的統計，仍可以大致歸納為“政治法律”、“經濟發展”與“社會民生”三個方面。具體見表 3 所示。

表 3. 澳門居民最希望施政報告中列出的三項政策措施之分佈

具體政策措施	頻數 (N)	頻率 (%)	主要領域	頻數 (N)	頻率 (%)
控制外勞輸入，保護本地人就業	113	6.05	經濟領域	370	19.82
加快推進經濟適度多元	44	2.36			
延續現金分享	69	3.70			
延續稅費減免	16	0.86			
控制物價上漲	58	3.11			
推動區域合作	7	0.37			
檢討賭牌政策	8	0.43			
善用公帑	37	1.98			
經濟其他方面	18	0.96			
推進行政改革，實行精兵簡政	16	0.86	政治領域	93	4.98
落實“五年發展規劃”	1	0.05			
加強廉政建設	16	0.86			
加強官員問責	47	2.52			

新一屆立法會選舉順利進行	1	0.05			
政治其他方面	12	0.64			
延續樓市調控政策	117	6.27	社會領域	1404	75.20
加快公共房屋建設	371	19.87			
加快土地回收，保障公屋用地	38	2.04			
加快輕軌建設進度	35	1.87			
延續醫療券制度	85	4.55			
加快填海工程進度	9	0.48			
增加社會福利開支	66	3.54			
扶助弱勢群體	61	3.27			
延續“持續進修發展計劃”	11	0.59			
加強人才培養	66	3.54			
發展優質教育	68	3.64			
加強巴士規管，解決居民搭車難	246	13.18			
加快醫療改革	131	7.02			
加強環境保護	26	1.39			
社會其他方面	74	3.96			
合 計	1867	100.0			

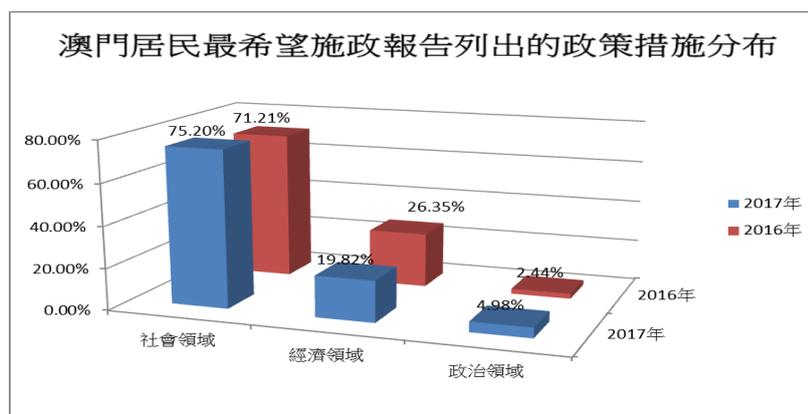
說明：因四舍五入而合計數略有誤差。

調查結果顯示，在受訪者所列出的三項政策措施中，社會民生領域的政策措施佔 75.2%，受關注程度最高，主要涉及“加快公共房屋建設”、“加強巴士規管，解決居民搭車難”、“加快醫療改革”、“延續樓市調控”、“延續醫療券制度”、“發展優質教育”、“加強人才培養”、“增加社會福利開支”、“扶助弱勢群體”等方面。

其次是經濟發展方面的政策措施，約占 19.82%，主要是關於“控制外勞輸入，保護本地人就業”、“延續現金分享”、“控制物價上漲”、“加快推動經濟適度多元”等方面。

相形之下，政治法律方面的居民關注度較低，僅占 4.98%，主要涉及“加強官員問責”、“推進行政改革，實行精兵簡政”、“加強廉政建設”等方面。

圖 3，2017 年和 2016 年澳門居民最希望施政報告中列出的政策措施分佈



較之於 2016 年施政報告前所進行的民意調查中的所得資料，民眾在社會領域方面的政策訴求所占的比例有所上升，上升了約 3.99 個百分比，而經濟領域方面的政策所占比例則有下降，降低了 6.53 個百分比，政治領域方面的政策比例則有上升，上升了約 2.54 個百分點。總之，社會民生方面仍然是澳門居民關心的政策重心。

具體分析，在政治法律領域，民眾政策訴求的分佈如表 4 所列。

表 4. 居民政策訴求在政治法律領域內的分佈

	頻數 (N)	占該領域內政策訴求數的%	占全部政策訴求的%
推進行政改革，實行精兵簡政	16	17.20	0.86
落實“五年發展規劃”	1	1.08	0.05
加強廉政建設	16	17.20	0.86
加強官員問責	47	50.54	2.52
新一屆立法會選舉順利進行	1	1.08	0.05
政治其他方面	12	12.90	0.64
合計	93	100.00	4.98

說明：因四舍五入而合計數略有誤差。

從表 4 可知，居民政策訴求在政治法律領域內分佈情況。有 2.52% 的受訪者希望政府“加強官員問責”，列第一位；希望特區政府“推進行政改革，實行精兵簡政”與“加強廉政建設”的有 0.86%，而希望落實“五年規劃”與“新一屆立法會選舉順利進行”的受訪者則為 0.05%。

在經濟領域，居民的政策訴求分佈可參見表 5 所示。

表 5. 澳門居民政策訴求在經濟領域內的分佈

	頻數 (N)	占該領域內政 策訴求數的%	占全部政策 訴求的%
控制外勞輸入，保護本地人就業	113	30.54	6.05
加快推進經濟適度多元	44	11.89	2.36
延續現金分享	69	18.65	3.70
延續稅費減免	16	4.32	0.86
控制物價上漲	58	15.68	3.11
推動區域合作	7	1.89	0.37
檢討賭牌政策	8	2.16	0.43
善用公帑	37	10.00	1.98
經濟其他方面	18	4.87	0.96
合 計	370	100.00	19.82

從表 5 可知居民的政策訴求在經濟發展領域內的分佈情況。其中，“控制外勞輸入，保護本地人就業”占據第一位，約占全部領域政策訴求的 6.05%。其次是希望政府“延續現金分享”（3.70%）、“控制物價上漲”（3.11%）、“加快推進經濟適度多元”（2.36%）及“善用公帑”（1.98%）。至於其它各項如“延續稅費減免”、“檢討賭牌政策”、“推動區域合作”等政策訴求所占比例較小。

在社會民生領域，居民的政策訴求分佈情況可參見表 6。

從表 6 可知居民政策訴求在社會民生領域內的分佈情況，“加快公共房屋建設”和“加強巴士規管，解決居民搭車難”最為引人注目，這兩項訴求合計後占全部政策訴求的 33.05%。其次是“加快醫療改革”、“延續樓市調控政策”。此外，也有提出希望政府關注“延續醫療券制度”、“發展優質教育”、“加強人才培養”、“增加社會福利開支”、“扶助弱勢群體”等問題。

綜合“政治法律”、“經濟發展”與“社會民生”三個領域中居民政策訴求的分佈，對於即將公佈的 2017 年施政報告，居民最希望能夠列出的十項政策措施如表 7 所示。

表 6. 澳門居民政策訴求在社會民生領域內的分佈

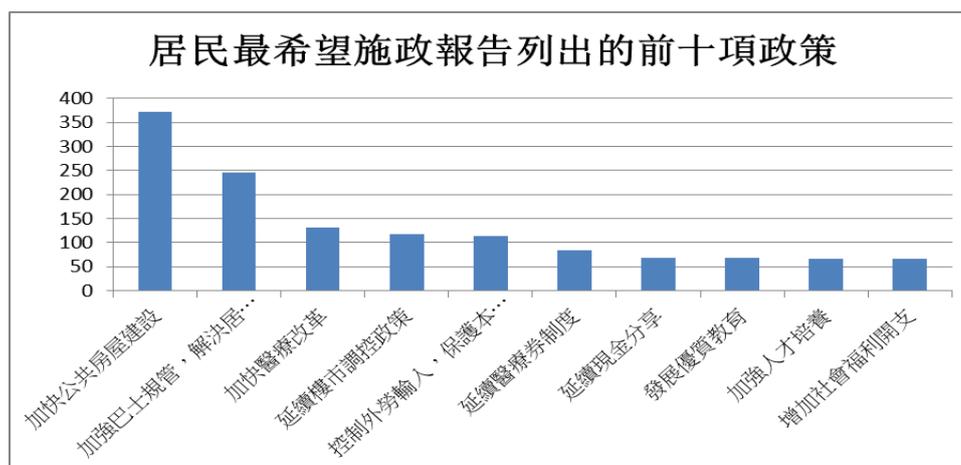
	頻數 (N)	占該領域內政策訴求數的%	占全部政策訴求的%
延續樓市調控政策	117	8.33	6.27
加快公共房屋建設	371	26.43	19.87
加快土地回收，保障公屋用地	38	2.71	2.04
加快輕軌建設進度	35	2.49	1.87
延續醫療券制度	85	6.06	4.55
加快填海工程進度	9	0.64	0.48
增加社會福利開支	66	4.70	3.54
扶助弱勢群體	61	4.35	3.27
延續“持續進修發展計劃”	11	0.78	0.59
加強人才培養	66	4.70	3.54
發展優質教育	68	4.84	3.64
加強巴士規管，解決居民搭車難	246	17.52	13.18
加快醫療改革	131	9.33	7.02
加強環境保護	26	1.85	1.39
社會其他方面	74	5.27	3.96
合 計	1404	100.00	75.20

說明：因四舍五入而合計數略有誤差。

表 7. 澳門居民最希望施政報告列出的前十項政策措施

排序	政策措施	頻數(N)	占全部政策訴求數的%
1	加快公共房屋建設	371	19.87
2	加強巴士規管，解決居民搭車難	246	13.18
3	加快醫療改革	131	7.02
4	延續樓市調控政策	117	6.27
5	控制外勞輸入，保護本地人就業	113	6.05
6	延續醫療券制度	85	4.55
7	延續現金分享	69	3.70
8	發展優質教育	68	3.64
9	加強人才培養	66	3.54
10	增加社會福利開支	66	3.54

圖 4. 澳門居民最希望 2017 年施政報告列出的前十項政策措施



調查顯示，在澳門居民最希望 2017 年施政報告提出的政策措施（開放性問題）中，排名前三位的分別是“加快公共房屋建設”、“加強巴士規管，解決居民搭車難”、“加快醫療改革”，分別占全部政策訴求的 19.87%、13.18%和 7.02%。其次是“延續樓市調控政策”、“控制外勞輸入，保護本地人就業”、“延續醫療券制度”，三項政策期望所占全部政策訴求均超過 4%。至於“延續現金分享”、“發展優質教育”、“加強人才培養”與“增加社會福利開支”則處於十項政策期望的最後四位。

在排名前十項政策期望之後的其他各政策措施，其所占全部政策訴求的比例很少能超過3%。而包括“扶助弱勢群體”、“控制物價上漲”、“加強官員問責”等政策訴求雖未有進入最希望列入2017年度施政報告政策措施排名之前列，卻同樣有人提及，提及率分別為3.27%、3.11%和2.52%。其他問題（如落實“五年發展規劃”、“新一屆立法會選舉順利進行”等）的提及率較低。

根據上述調查結果，特區政府的未來施政應關注強化“加快公共房屋建設”、“加強巴士規管，解決居民搭車難”、“加快醫療改革”等方面的政策投入，以及加強對“延續樓市調控政策”、“控制外勞輸入，保護本地人就業”、“延續醫療券制度”、“延續現金分享”、“發展優質教育”、“加強人才培養”的政策調控。此外，儘管一些事關澳門長遠發展的非民生性政策（例如“行政改革”、“區域合作”、落實“五年發展規劃”等）未能獲得較多數關注，但是，政府在施政過程中卻不能忽視。

表 8. 澳門居民最希望施政報告列出的十項政策措施比較

排序	2017 年政策措施	排序	2016 年政策措施
1	加快公共房屋建設	1	加快公共房屋建設
2	加強巴士規管，解決居民搭車難	2	加強巴士規管，解決居民搭車難
3	加快醫療改革	3	控制物價上漲
4	延續樓市調控政策	4	加快醫療改革
5	控制外勞輸入，保護本地人就業	5	延續樓市調控政策
6	延續醫療券制度	6	加快推進經濟適度多元
7	延續現金分享	7	控制外勞輸入，保護本地人就業
8	發展優質教育	8	加強人才培養
9	加強人才培養	9	延續現金分享
10	增加社會福利開支	10	延續醫療券制度

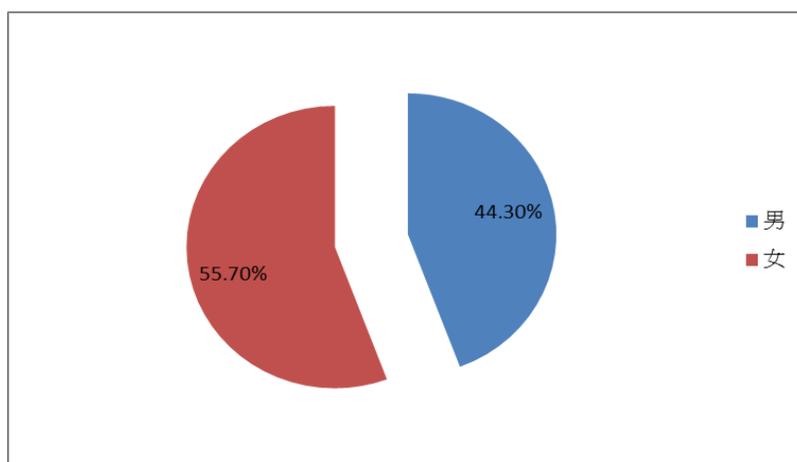
根據表 8 的資料，將 2017 年和 2016 年澳門居民最希望施政報告列出的十項政策措施進行比較，可見，居民較為重視社會民生領域的政策，尤其是住屋問題，連續多年高居首位。“加強巴士規管，解決居民搭車難”也連續兩年位列居民最希望施政報告列出的政策措施第二位，應當引起足夠重視。“加快醫療改革”、“延續樓市調控政策”、“控制外勞輸入，保護本地人就業”、“延續醫療券制度”、“延續現金分享”、“發展優質教育”、“加強人才培養”同樣需要重視。至於，多年來一直名列前十

的“控制物價上漲”則跌出前十。此外，“延續現金分享”仍然獲得一定的關注，至於對發放金額的期望值以 10,000 元為最多受訪者之選項。

三、受訪者資料

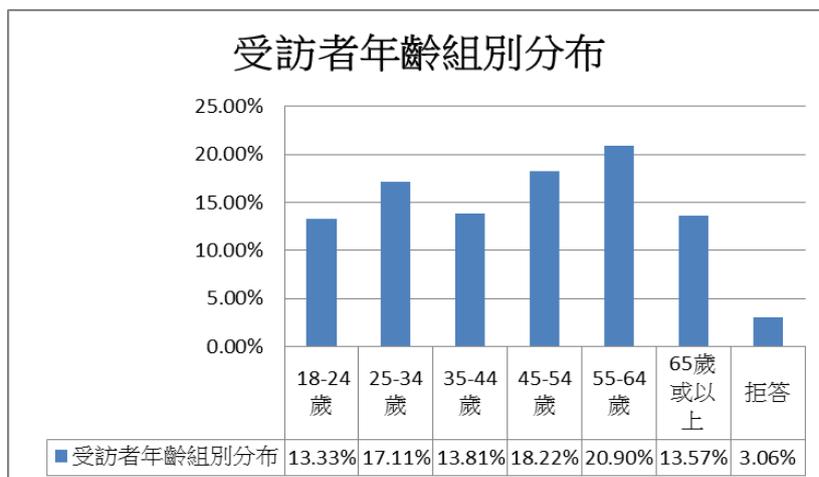
(一) 受訪者性別分佈

本調查樣本男性受訪者為 362 名，女性受訪者為 456 名，男性比例略為偏少（44.3%）。



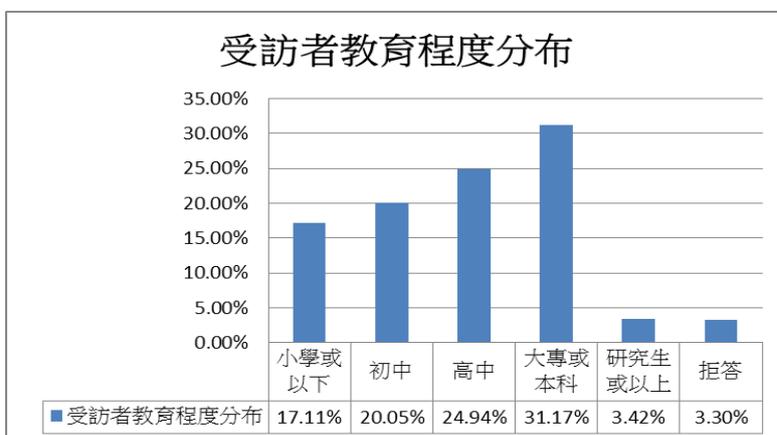
(二) 受訪者年齡組別分佈

在818位受訪者中，18-24歲的有109位，占13.33%；25-34歲的有140位，占17.11%；35-44歲的有113位，占13.81%；45-54歲的有149位，占18.22%；55-64歲的有171位，占20.90%；65歲或以上的有111位，占13.57%；另有25位受訪者表示不便透露年齡，占3.06%。



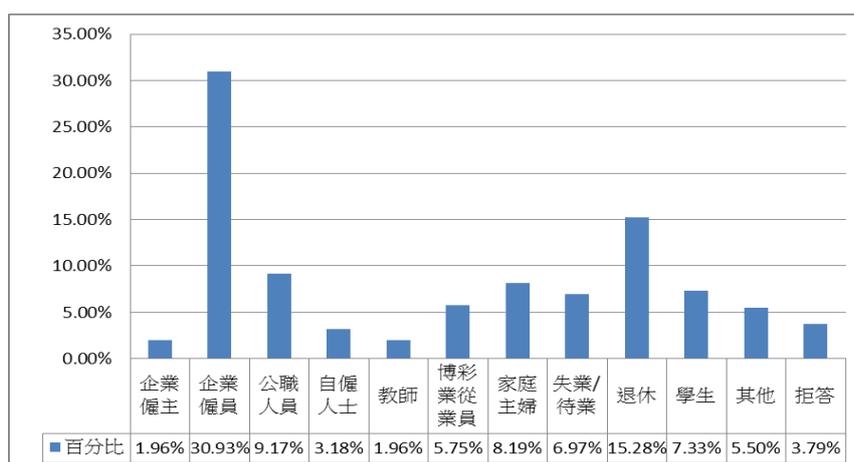
(三) 受訪者教育程度分佈

在 818 位受訪者中，小學或以下教育程度的占 17.11%，初中的占 20.05%，高中的占 24.94%，大專或本科的有 31.17%，研究生或以上的有 3.42%，另有 3.30%的受訪者表示不便透露教育程度。



(四) 受訪者工作情況以及職位類別分佈

在 818 位受訪者中，30.93%為僱員，公職人員占 9.17%，雇主占 1.96%，而受訪者中有 8.19%、15.28%、7.33%分別是主理家務、退休和學生，其餘的 6.97%的受訪者屬失業，另有約 5.50%與 3.79%的受訪者屬於其他情況及拒答。



四、總結與建議

(一) 調查發現，澳門居民對“社會治安”、“醫療保障”、“中葡平台建設”、“文化保育”、“經濟發展”、“人才培養與教育改革”及

“就業保障”七個施政議題的滿意程度評分都超過了5分，趨向積極的態度。然而，需要注意的是，這些議題的得分區間都在5—6.8分之間，未能達到7分，這也說明特區政府在這些方面的施政仍需要進一步改進。而澳門居民對“行政改革”、“法律改革”、“巴士服務與交通改善”三方面的滿意程度評分小於5分，而“樓市調控與公屋建設”、“官員問責”及“公共工程監管”則是最令澳門市民不滿意的，列在最後三位，尤其是“公共工程監管”低於4分，且在0—4分的區間比例遠高於其他項，表明居民對此方面的滿意程度不僅遠較其他方面低，且不滿情緒較強。可見，特區政府在這些方面的施政存在較大的改進空間，在新一年的施政中需要加大力度。

(二) 澳門居民對不同施政議題的關心程度存在差異，各項議題中，“社會福利”以 7.64 分高居平均得分最高項，緊隨其後的即為“社會治安”(7.50 分)、“醫療衛生”(7.45 分)兩項。而“住房問題”、“交通問題”以及“社會福利”、“醫療衛生”四個議題評分為 9-10 區間的比例均超過 25%，高於其他議題，可見，居民對該四個議題的關心同時伴隨著十分強烈的情感因素。比較而言，受訪者最為關心的部分是社會領域中與民生息息相關的施政議題，經濟領域的議題居次，而行政與政制方面的受關注度則較低。

(三) 調查居民最希望 2017 年度施政報告列出的三項政策措施發現，社會民生領域的政策訴求佔 75.20%，經濟發展方面的政策訴求為 19.82%，而政治法律領域的政策訴求則僅有 4.98%。在最多希望列入 2017 年度施政報告的十項政策措施中，排名前三位的分別是“**加快公共房屋建設**”、“**加強巴士規管，解決居民搭車難**”、“**加快醫療改革**”，分別佔全部政策訴求的 19.87%、13.18%和 7.02%。其次是“**延續樓市調控政策**”、“**控制外勞輸入，保護本地人就業**”、“**延續醫療券制度**”，三項政策期望所佔全部政策訴求均超過 4%。至於“**延續現金分享**”、“**發展優質教育**”、“**加強人才培養**”與“**增加社會福利開支**”則處於十項政策期望的最後四位。至於多年來一直名列前十的“**控制物價上漲**”則跌出前十。對於“**延續現金分享**”的追蹤調查表明，受訪者中對發放金額的期望值以 **10,000 元** 為最多。

(四) 根據上述調查結果，建議特區政府即將發佈的《2017 年財政年度施政報告》要以社會民生政策為重點，首先需要著力回應居民強烈關注的“**住房問題**”和“**交通問題**”問題，尤其需要強化在“**加快公共房屋建設**”、“**加強巴士規管，解決居民搭車難**”、“**加快醫療改革**”等方面的

政策投入，以及加強對“延續樓市調控政策”、“控制外勞輸入，保護本地人就業”、“延續醫療券制度”、“延續現金分享”、“發展優質教育”、“加強人才培養”的政策調控。此外，盡管一些事關澳門長遠發展的非民生性政策（例如“行政改革”、“區域合作”、落實“五年發展規劃”等）未能獲得較多數關注，但是，政府在施政過程中卻不能忽視。

全球百貨商場發展成功因素分析及對澳門百貨商場的建議

劉丁己¹

一、全球百貨商場經營受到嚴重挑戰

在全球經濟動盪的背景與電子商務交易平台大量出現的情況下，世界各地的傳統百貨商場面臨著很大的競爭壓力。一方面，隨著各種相關商業體（精品店、專賣店、折扣店、Outlets 等等）的不斷出現，市場趨近飽和，行業內商業業態、品牌同質化嚴重，消費者審美疲勞，零售額增長放緩甚至下降。另一方面，受到線上購物商務活動積極發展的影響，消費者的消費習慣發生較大變化，對傳統實體商業帶來衝擊。近年來，大陸國內市場一部分商場因經營不善而倒閉，一度在多地出現閉店潮；而澳門的百貨商場的現狀同樣充滿變數。隨著近幾年澳門博彩業的發展進入深度調整期，過去不少澳門百貨商場（尤其是奢侈品牌零售和精品業者）主要依賴博彩業豪客爆買的歡樂時光基本結束了，許多品牌商舖的銷售業績下滑，甚至某些國際頂尖奢侈品牌也打出前所未有的折扣吸引客戶，可見市場局勢嚴峻。澳門百貨商場應盡快應對變化，調整戰略，提高自身競爭力，積極應對市場挑戰。

二、全球百貨商場主要成功因素分析

以全球市場範圍來說，隨著消費者習慣的日益變化，綜合商場的競爭日趨激烈，然而，仍然有一部分百貨商場憑藉其獨特的亮點吸引大批消費者，在競爭激烈的市場下屢創佳績。百貨商場最早開始是以專門店的經營型態出現，之後演進成綜合商店，再進化成綜合式大型百貨購物商場²。一般研究認為 1852 年在法國巴黎開張的 The Bon Marché 是全世界第一家現代綜合百貨商場，該百貨與傳統賣場相比，帶來了四項不同的作法：（1）價格加成低而產品銷售週轉快，（2）每樣貨品均清楚標示價格，（3）鼓勵顧客免費參觀而不強迫購買，（4）接受顧客對產品的批評和抱怨。當時

1 博士，澳門大學工商管理學院副教授，博導。澳門大學學務部（Academic Affairs Office）通識教育課程主任，澳門新視角學會副理事長。

2 日本百貨協會網頁：<http://www.depart.or.jp/>

這些作法被認為是非常創新的成功因素。根據學者 Stern 和 El-Ansary 的研究指出¹，百貨商場一般具以下特色：（1）販賣大量不同種類的商品，包涵如服飾、電器用品、化妝品、文具、家具，與日用品等，（2）一般而言，銷售量較其他流通業的業績還好，（3）主要目標市場客戶為婦女，雖然近年來男士、孩童市場興起，但起初仍以女性服飾為主力。（4）大部分座落於都會購物點或郊區的購物中心，（5）常提供大量的免費服務。百貨商場為綜合民生消費型之服務業，隨著全球化和網路興起，之後百貨零售行業競爭越來越大，並以不同的形式快速演變，規模越來越大，業務越來越多元，通常都以大面積、多產品線、多元業務（不僅販賣產品，也販賣服務，例如美食街）等綜合方式經營，要取得成功也就越來越不容易。而根據許多學者的研究，例如：Barry 和 Evans（2001）、Gorman（1989）、Michael 等人（2003）、Morgan 和 Rego（2009）、Messinger 和 Narasimhan（1997）、Fuller（1994）、Ibrahim 和 Ng（2002）、DeLisle（2005），現代大型百貨零售業者要取得成功，可以總結出以下一些重要因素：

（一）大規模經營

大型零售百貨商場的規模大小決定了它是否有充足的空間去設計合理的人流動線和規劃不同的型態和業務，同時也可以通過營造寬廣舒適的購物環境，給予消費者豐富的購物選擇和體驗²。例如，加拿大的西埃德夢頓購物中心（West Edmonton Mall）淨面積達 57 萬平方米，零售區面積約 35 萬平方米，共 2.4 萬名員工，是北美洲最大的購物中心。該購物中心自開業之後，每年都吸引超過三千萬人次的客流量，日均購物客流量達 15 萬人次³，到訪量幾乎與加拿大全國人口持平，每年可以創收 12 億美金，效益可觀。西埃德夢頓購物中心規劃共兩層，設有 60 個出入口，全方位進行導流，極大地方便遊客的進出。商場以中軸的主幹線為主要交通道路，並與四周的出入口建立支線，方便遊客遊覽購物。同時，除了合理的人流動線外，由於項目規模大，可設置豐富的品牌組合，為消費提供全方位的選擇⁴。西埃德夢頓購物中心是北美商品組合最齊全的購物中心，集購物、休閒娛樂、餐飲、酒店等多功能為一體，擁有將近一千家商戶及二十多種娛樂項目。除了最基本的服飾、鞋包、餐飲等基本銷售業務外，還設有海洋世界水族館、迷你高爾夫球場、檯球館、保齡球中心、皇家賭場、滑板滑雪練習場、

1 Stern, L. W and El-Ansary, A. I. (1992), *Marketing Channel*, 4th edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs.

2 Barry, B. and Evans, J. R. (2001), *Retail management: A strategic approach*, 8th edition, Prentice Hall.

3 贏商網（2016）：<http://down.winshang.com/gshow-1749.html>

4 Gorman B. (1989), Trends in retail development: Two views. *Journal of Property Management*, 54(4): 26-32.

寵物動物園、室內射擊場、馬戲園等多元業務。另外，還引進了多家酒店，並且還規劃有三大主題街區，將西埃德夢頓打造成一個可以讓消費者住個五天四夜都沒問題的休閒購物聖地。西埃德夢頓購物中心還有多個世界第一：設有世界上最大的室內遊樂場、世界上最大的室內水上樂園、全世界最大的室內人造浪池、室內人工湖。另外溜冰場和停車場則是北美洲最大。以上種種驚人的紀錄，均源於西埃德夢頓購物中心有著 57 萬平方米的面積作為基礎，才能使其構建出如此多大規模且多元的娛樂設施。當然在澳門的威尼斯人度假村酒店（The Venetian Macao）佔地面積約 116 萬平方米，集大型博彩娛樂、購物、會展、酒店等多元素經營，也並不遜色。其中，威尼斯人購物中心（前稱：大運河購物中心）是澳門室內最大型的購物中心，面積約 10 萬平方米，設有珠寶、飾品、流行服飾、禮品、運動產品、餐飲等豐富的業態，吸引大批旅客前來消費，是澳門大型零售百貨的龍頭。其他百貨商場的規模則是處於中等水平。

（二）便利的地理位置

對於許多商業活動來說，便利的地理位置（Location）一直是一個重要的關鍵因素。對於百貨商場來說同樣適用。地理位置對於大部分百貨商場的成敗起到關鍵作用。地理位置主要包括交通因素（城市主幹道、車站、地鐵沿線、停車場）和周邊建築因素（居民區、寫字樓、公園、酒店及其它配套設施），良好的地理位置能吸引更多的客流，聚集人流，提供持續穩定的消費力¹。不少大型購物中心選擇人流量大的位置設店，尤其在著名旅遊景點附近的購物中心，往往能吸引大批的旅遊人士前來消費。舉例而言，知名的比佛利購物中心（Beverly Center）是美國南加州地區首屈一指的高檔時尚購物場所，地理位置得天獨厚，位於比佛利山莊和好萊塢兩區的交界處，附近住了許多明星和社會名流，不僅擁有強大的本地消費力，更吸引世界各地不少遊客與追星族到此朝聖，極佳的地理位置帶來持續穩定的消費力，因此成為許多美國旅遊攻略中推薦的國際購物聖地之一。上百家琳瑯滿目的精品店匯集於此，包括路易威登（Louis Vuitton）、普拉達（Prada）、薩爾瓦多費洛加蒙（Salvatore Ferragamo）、聖羅蘭（Yves Saint Laurent）等世界頂級品牌，同時，還有布盧明代爾百貨（Bloomingdale's）和梅西百貨公司（Macy's）兩大知名百貨一起服務，同時又創造了多元豐富的業態。在亞洲，香港海港城主要優勢在於便利的交通，就在港口旁邊，

1 Michael A. Jones, David L. Mothersbaugh, Sharon E. Beatty, (2003), The effects of locational convenience on customer repurchase intentions across service types, *Journal of Services Marketing*, 17(7), 701-712.

同時商業面積達 20 萬平方米，為顧客提供集購物、美食、娛樂、觀景等一站式的消費體驗。海港城的成功除了歸功其多元化的業態組合外，坐擁欣賞世界聞名維多利亞港夜景的最佳位置，給予遊客和消費者流連忘返的獨特體驗，是助其成為香港不可或缺的購物中心之一的重要因素。而新加坡的 ION Orchard 商場位於新加坡著名購物街烏節路（Orchard Road）的核心地帶，憑藉其優越的地理位置，成功引進多個國際級著名品牌，是涵蓋時裝、生活、娛樂、餐飲等不同業態的國際級頂尖購物中心，提供給消費者全方位的購物體驗。澳門半島的百貨公司和零售精品店掌握了這個便利地理位置這個要點，但是新興的路氹城部份，雖然商場密度更高、檔次更高、元素更豐富，但是交通依然不是很方便，因此這方面還有不少改進空間。相信未來等到輕軌完成，將可大幅改善這方面的問題。

（三）適當的品牌組合

學者 Morgan 與 Rego (2009) 指出，品牌組合 (brand portfolio) 是否合理，以及品牌設置和定位是否滿足消費者的需求，毋庸置疑也對購物中心的成功與否起著關鍵的作用。同時，購物中心的品牌組合是一個持續不斷改進和調整的過程，管理者需要不斷對消費者的消費習慣和市場趨勢進行調查了解，及時更新場內的品牌設置，盡量使品牌組合最優化¹。比方說，美國聖塔莫妮卡商場 (Santa Monica Place) 作為一個開放式街區購物中心，是遊客到洛杉磯必去的旅遊景點，當地人也鐘愛到此休閒放鬆聚會。該商場的成功主要歸功於良好的品牌組合滿足多層次客群的需求。該商場的品牌設置豐富，包括大眾 (mass market)、精品 (boutique market) 和奢侈品 (luxury market) 三大層次，三個不同等級的各類品牌均在這裡設店。不僅國際知名品牌，同時這裡特意聚集了不少美國本土化的個性品牌，如 Adamm's (美國最佳玻璃品牌之一)、Above the Fold (區域內專營報刊雜誌的店鋪) 等，形成了其不僅國際化且同時具有美國精神的標誌。該商場對其豐富的品牌進行了合理的業態分區，廣場呈正方形，中間兩條走廊將廣場劃分為 A、B、C、D、E 五個分區，另外還設有布盧明代爾百貨 (Bloomingdale's) 與諾德斯特龍 (Nordstrom) 兩家百貨公司，豐富的品牌組合增加了消費者的來源和購物興趣。澳門的威尼斯人度假村酒店 (The Venetian Macao) 加上四季名店 (The Shoppes at Four Seasons) 同樣涵蓋了非常多元的品牌組合，堪稱澳門百貨零售業近年來的最重要代表作。

¹ Morgan, N. A. and Rego, L. L. (2009), Brand portfolio strategy and firm performance, *Journal of Marketing*, 73(1), 59-74.

(四) 主題式經營

一站式購足 (One-stop shopping, 有些時候也稱“一條龍購物服務”) 的業務模式是近年來大部分的百貨購物中心選擇的方式。這些百貨購物中心一般都兼具零售、餐飲、娛樂等不同業務, 學者 Messinger 和 Narasimhan 的研究指出這種模式有助於讓消費者在有限的時間內創造更多的消費¹, 但是越來越多的購物中心都這樣做的時候, 就出現了嚴重同質化的問題: 商場什麼都有、品牌大同小異、每一家都眼花撩亂, 最終造成消費者審美疲勞。因此, 在綜合型購物中心不斷湧現的情況下, 主題式購物中心 (Theme centres) 反倒異軍突起。當然, 主題式購物中心如果要更好地吸引消費者, 就必須有獨特主題, 方可在眾多商場中突出重圍, 獨樹一幟²。舉例而言, Terminal 21 Shopping Mall 是位於泰國曼谷的一家超人氣購物中心, 其具有創意的主題設置, 成為許多年輕消費者到曼谷旅遊的必去之地, 其主題概念是為顧客提供“逛街就能環遊世界”的超級體驗。該購物中心中心以飛機場航站樓為設計概念, 內部裝飾融合了全世界多個時尚名城的地標和設計元素, 走在商場內, 猶如穿越到了倫敦、東京、巴黎等國際大都市。Terminal 21 一共九層, 從地下層起, 每一層的裝飾風格分別是加勒比海岸、羅馬、巴黎、東京、倫敦、伊斯坦布爾、舊金山及洛杉磯, 每一樓層都有不同國家的旅遊主題。類似機場的賣場裝修風格不光體現在硬體設置上, 商場的服務人員的裝扮同樣與機場人員類似, 同時諮詢處的前臺服務人員亦是空姐打扮, 另外, 每一層樓都會標有“Departure” (出發) 或“Arrival” (抵達) 的字樣, 讓顧客感到十分有趣。目前澳門也出現了幾個主題式的大型購物百貨商場, 例如以好萊塢動畫與電影為主題的新濠影匯 (Studio City), 還有以美食和舞台秀為主題的澳門百老匯及美食大街 (Broadway Macau)。不過由於營運時間還不是很久, 主題是否足夠突出到吸引足夠消費者, 有待時間觀察。

(五) 獨特建築設計

國際上有眾多外形設計獨特, 建築別具匠心的百貨購物中心受廣大消費者的喜愛, 許多知名購物中心不僅為消費者提供良好的購物體驗, 更成為城市的標誌, 變成外地遊客旅遊的必到拍照景點³。優秀的建築設計能夠

1 Messinger, P. R. and Narasimhan, C. (1997), A model of retail formats based on consumers' economizing on shopping time, *Marketing Science*, 16(1), 1-23.

2 Ibrahim, M. F. and Ng, C. w. (2002), Determinants of entertaining shopping experiences and their link to consumer behaviour: Case studies of shopping centres in Singapore, *Journal of Retail & Leisure Property*, 2(4), 338-357.

3 Fuller, D. A. (1994), Shopping centers and the environment: Recycling strategies for the 1990s, an

提高購物中心知名度及識別度，吸引人流量¹。比方說知名的法國巴黎老佛爺百貨公司（Galeries Lafayette）建於1895年，商場門前總是車水馬龍，大批消費者或在前駐足拍照，或入內購物，人潮川流不息。老佛爺百貨公司平均每日客流量約為10萬人次，十分驚人。老佛爺百貨公司的成功，離不開其標誌性的建築特點——彩繪玻璃圓頂。建築師在1912年對老佛爺百貨進行重新裝修設計，從此，一個藝術品似的百貨公司成為一代經典。商場內33公尺高、內有10個鑲金彩繪花窗的拜占庭式雕花彩色玻璃圓頂金碧輝煌，讓人耳目一新。老佛爺百貨是藝術、文化與奢侈時尚的巧妙結合，為消費者帶來美輪美奐的購物體驗，它絢麗無聲地見證了無數時尚潮流的更替，至今仍屹立不倒。關於百貨零售建築外觀這部份，澳門的美高梅、威尼斯人、巴黎人、新葡京、永利、銀河，每一家建築的外觀都很有特色，可以說是做的很到位。

（六）主力店

百貨零售購物中心通過出租商鋪收取租金而盈利，其前提是有足夠的客流量支撐商戶的銷售，商場才能收取高額的租金，而吸引客流量的主要法寶在於主力店（Anchor shops）的良好經營與管理²。主力店是購物中心吸引消費者的重要點，對局部商業甚至商場整體起到吸引客流的作用，對購物中心起到至關重要的作用。一個購物中心在招商時，往往優先根據項目的定位洽談主力店，主力店只要夠強且一旦落實，對項目的招商及推廣都有極大的幫助。總之，主力店是客流支撐強有力的後盾。例如，泰國曼谷的Siam Discovery，自1997年落成以來，一直以年輕化、個性化和標誌性的前衛風格主導者曼谷年輕人的消費風尚和時尚理念，成為曼谷城中年輕潮人的集散地。Siam Discovery之所以如此受歡迎，除了其令人驚歎的空間設計和淋漓盡致的體驗服務，主力店的吸客能力功不可沒。許多“世界第一家旗艦店（Flagship shops）”聚集於此並且成為主力店，支撐了整個商場的目標客群。例如日本知名時裝設計師三宅一生（Issey Miyake）當時世界最大的精品旗艦店，就選擇在這裡開張。此外，在餐飲方面，告示牌咖啡廳（Billboard Café）的旗艦店進駐，也標誌著世界上最知名的音樂雜誌第一次為音樂愛好者提供咖啡餐飲服務。這部份，澳門的主要商場雖然受限於規模，但是基本上都仍然有不同重點品牌的主力店或旗艦店，可以說

exploratory investigation. *Journal of Shopping Center Research*, 1(1), 7-37.

1 DeLisle, J. R. (2005), Evolution of shopping center research: A 12-year retrospective. *Journal of Shopping Center Research*, 12(2), 1-82.

2 DeLisle, J. R. (2005), Evolution of shopping center research: A 12-year retrospective. *Journal of Shopping Center Research*, 12(2), 1-82.

是做的不錯。

（七）其他

除了以上主要成功因素之外，還有一些其他個別可能的成功因素，例如：充足的停車場設置、高水平的經營管理能力、別出心裁的宣傳推廣力度、優良的購物環境、符合人性設計的人流動線、獨特的陳列設置，等等。然而，每一個成功的購物中心都不是僅僅具備某一個成功因素即可獲得消費者的青睞，在如此激烈的競爭環境下，一個成功的百貨零售購物中心往往需要多個成功因素相互配合，同時發揮作用，才可創造出優異的銷售業績。

三、對澳門百貨商場的觀察及建議

根據澳門特別行政區政府旅遊局統計，截至 2016 年 8 月為止，目前澳門主要的大型購物商場共有 9 家，分別為澳門壹號商場、永利名店購物區、威尼斯人購物中心、四季名店、金沙廣場、新濠大道、澳門銀河購物大道、新八佰伴百貨公司、澳門漁人碼頭¹。2016 年底開幕的巴黎人與永利皇宮稍後將列入名單，因此可以說目前有 11 家。總體而言，主要仍然是依附博彩業發展，以賭場酒店附屬高端奢侈商業為主。消費群體主要由外地旅客組成。這兩年遇到經濟深度調整期，各家賭場大力推動發展非博彩元素，結合上述趨勢，針對澳門本地百貨商場的發展，提出幾點建議。

（一）新開發百貨商場需兼顧黃金地段、大規模與獨特設計

澳門的土地面積小，地價成本高，市中心商鋪雲集，密度大，競爭激烈。由於大型購物中心的地理位置對其成功與否起著決定性的作用，而面積的大小約束後期的品牌規劃，所以近期大部分的大型購物商場的選址，仍然是以新開發區（如路氹金光大道）為首選。同時，建築形態一旦建成，短期內較難改動，外觀形態與內部人流動線均影響消費者的滿意度。因此，針對新開發的商業體，建議開發商慎重考慮選址、面積、建築設計這三大關鍵成功因素。由於澳門的土地面積十分限制地理位置及規模兩大成功因素，開發商可著重在建築設計上下功夫，如迪拜的帆船酒店（Burj Al Arab），就因其獨特的建築外形廣受消費者的喜愛，且成為當地的一大標誌性建築，澳門新建的大型百貨零售商場應盡量創造更多非博彩元素，建造成為舉有環球特色的購物中心，增強自身競爭力。剛剛盛大開業的澳門巴黎人購物中心或許便是一個很好的發展方向。澳門巴黎人位於澳門路氹金光大

1 澳門特別行政區政府旅遊局網頁：<http://zh.macaotourism.gov.mo/shopping/shopping.php?c=1>

道度假區內，設有一座按照巴黎艾菲爾鐵塔（La Tour Eiffel）二分之一比例打造的“複製版”，將成為澳門的又一個新地標，讓旅客不必親臨巴黎就能感受浪漫的法式風情。而其他大型項目還有永利皇宮與上葡京（Lisboa Palace）。永利皇宮斥資超過四十億美元打造富麗堂皇的皇宮般豪華的購物環境，預計將創造一個以花為主題的魔幻皇宮，讓顧客於百花簇擁的氛圍下，讓彷彿置身皇宮中，享受頂級消費體驗。而上葡京同樣預計花費四十億美元建設，建築風格融合歐洲及中國元素，營造中西融合的頂級購物商場。

（二）優化品牌組合，升級主力店

目前澳門百貨商場的主要目標消費群體依然是觀光旅遊客。如果想要僅僅單單依靠本澳居民的消費，是沒有辦法支持的這麼多的零售百貨業者。大部分商場設置在娛樂場和酒店內，類型集中在高檔商品，如鐘錶、珠寶、手袋皮具、服飾及化妝品，業態較為單一，同質化嚴重。隨著博彩業仍在深度調整階段以及中國大陸“八項規定”政策的影響，旅澳遊客人均消費水平下降，高檔商品的消費力不足，因此，百貨零售商家應重視品牌組合，重新規劃品牌的引入和設置，同時思考引進具有競爭力和市場影響力的主力店，定期對消費者偏好與市場趨勢進行細緻調查，據此即時更新品牌組合。其中，主力店對帶動商場的人流量起著關鍵的作用，目前以高檔商品為主力店的商場需盡快調整品牌策略。實際上，澳門目前的主要消費人群除了本地與香港遊客外，依然是大陸遊客佔了較大的比例。隨著不少熱門韓劇和娛樂節目在中國大陸掀起熱潮，在劇中出現的商品或者食品更是受到大批內地消費者的追捧，如八色烤五花肉店其實很受歡迎。此外，來自日本的 MUJI（無印良品）以及源於歐洲的 C&A 此類全球知名快速時尚品牌，目前也尚未進駐澳門。另外，澳門有許多東南亞的外籍工作者，而深受菲律賓消費者喜愛的 Jollibee（賣炸雞漢堡等產品的快餐店）也是可以考慮引進的品牌。澳門的零售商在更新品牌組合時可考慮適當將上述提到的品牌中較具有競爭力的引入澳門市場，擴大消費者基礎與多樣性。

（三）增加體驗式個性化品牌與主題廣場

實體商業受到線上購物的衝擊，一部分消費力被分流。因此，實體商業應當充分利用線上購物不可替代的優勢，也就是提供真實且優質的購物和服務體驗。建議可以適度降低普通零售商品的比例，增加體驗式的銷售與服務項目比例，例如如何更好地發展餐飲、電影院、兒童遊客業務等，是適當的發展方向，當然規劃過程也必須選擇適合商場定位的特色品牌。

此外，除了常見的體驗業務，可參考“體驗中心”的概念，例如，將一成不變的服飾銷售演變為“更衣體驗區”與“專業服飾搭配諮詢服務”，為消費者帶來與眾不同的消費體驗。同時，因澳門零售業務同質化嚴重，建議個別購物廣場要針對自身特色與優勢，打造專屬的主題，提高識別度，減少純粹一味比拼豪華和奢侈的風格，利用特色和主題來吸引目標客群，將澳門的大型百貨零售打造成獨具特色的商業群體。其中，新濠影匯及澳門銀河（Galaxy Macau）都充分利用體驗式的成功因素，給消費者帶來與眾不同的體驗。新濠影匯設有高達 130 米，全球最高的 8 字形摩天輪“影匯之星”和全球首個以 DC 漫畫超級英雄為主題的“蝙蝠俠夜神飛馳”4D 多媒體，旅客除了能夠乘坐摩天輪飽覽澳門橫琴半島的優美風景之外，還可以通過“蝙蝠俠夜神飛馳”體驗模擬飛行遊戲，這都是比較有特色的新商業項目。雖然開幕至今恰逢經濟調整期，尚未見到顯著成效，但有待時間進一步檢驗。而澳門銀河的“天浪淘園”包含全球最長的 575 米高空急流及全球最大的空中衝浪池，豐富的水上遊樂元素為澳門增添美妙的遊樂體驗，同時設有的澳門最大 3D 影院為顧客提供超凡的觀影體驗。這都是為澳門大型百貨零售業發展帶來多元發展的良好嘗試。

四、結語

近年來，澳門的經濟增長速度放緩，博彩業業績的持續調整對澳門整體經濟造成較大的影響，趁此機遇，也是澳門經濟發展邁向適度多元化的一個契機。雖然 2016 年 8 月首次錄得博彩收入增長數據，政府亦估計 2017 年將重新見到博彩收入年度增長的好消息。不過，如何減少對於博彩業的過度依賴，走向經濟成長適度多元化的道路，有賴於優化其他有發展潛力行業的進展，才能使澳門的經濟健康持續發展。其中，大型百貨商場作為澳門的重要經濟推動力之一，也需要與時俱進，需要學習先進國家地區成功的零售百貨案例，吸取經驗，借鑒相關的成功因素，創造具有澳門特色的購物中心，為消費者提供與眾不同的消費體驗。不少前幾年投入運營的大型項目都慢慢見到因為差異化與特色經營的效果，而之後仍有不少大型商業項目即將落成，許多新的商業項目都獨具特色，與固有的大型購物百貨形成差異，這一定程度上有利於提高澳門百貨商場的競爭力。不過除了這些超大型、更豪華的百貨商場之外，也希望運營商能在更新品牌組合和主力店、增加體驗式個性化品牌，以及打造主題廣場方面，更多投入心力嘗試，更好地滿足不同消費者的需求。

從小目標開始，逐步提升政府績效管理水平

羅景文¹

政府績效是市民普遍關注的問題，多年來專家學者對提升政府績效管理水平已有相當的研究基礎，政府也在持續改善。但是何以民眾對政府部門總是投訴不斷？績效管理講了多年，真的是政府行政效率低嗎？為何市民總是不滿意呢？如何提供高效及優良的服務？

一. 績效管理是什麼，困境在哪？

學術界基本認同，公共部門的績效管理是新公共管理運動中，公共部門學習私營部門的一種管理手段。績效管理是管理組織績效的實現過程，並將此過程作為優化管理政策、強化政府回應力的一種手段。一般我們所理解的績效管理是指管理者與員工之間就目標與如何實現目標上達成共識的基礎上，通過激勵和幫助員工取得優異績效從而實現組織目標的管理方法。

借用最近中國首富王健林先生的一番話可快速理解何為績效管理。

“很多年輕人，有自己目標，比如想做首富是對的，奮鬥的方向，但是最好先定一個小目標，比方說我先掙它一個億。你看看能不能用幾年能掙到一個億，你是規劃五年還是三年呢？”

王健林的話包含了績效管理其中的三層意思：（1）首先要有一個目標，這個目標要明確，方向要對，不能南轅北轍。比如說想成為首富，你就不應該提出跑完馬拉松的目標；（2）其次，要根據自己的能力，將總目標分解成若干小目標，目標盡量明確且適宜。對我來說，設定一億的小目標顯然無法完成，但是對王先生來說應該是合適的；目標既可定量，也可定質。當然，先設立一個小目標，意味著可設立後續目標，也可以同時設立不同的小目標，小目標之間應相互協調，不能互相矛盾；（3）需要規劃，到底是三年完成還是五年完成，誰來做？什麼時候完成（限定時間完成還是持續工作）？怎麼完成，獨立完成還是借助外力完成。

1 羅景文，澳門青年研究協會理事長

除此之外，績效管理還包括：（4）規劃執行；（5）監督及持續完善（誰來監督指標落實？內部監督還是外部監督？達到目標是否有獎勵？達不到目標是否處罰？目標是否可以調整，如何調整，如何針對性地持續改善等等）。

上述五點基本上包含了績效管理最基本的流程方法。然而，鑑於績效管理牽涉到不同元素的參與，並相互產生作用與反作用。建立一套科學合理，實質可行的績效管理制度並不容易，因此社會才會出現對績效管理的持續關注。有學者就指出公共部門績效管理的困境存在：（1）流於即興式操作或搞運動手法；（2）形式主義或虛應故事的心態；（3）績效管理推動得愈賣力，反作用力愈強；（4）忽略績效衡量的成本與效益的不對等性；（5）績效衡量與政府預算連結的多元性（意思是績效與預算並非必然是正向關係）；（6）績效衡量與價值判斷（或政治考慮）的平衡點¹。

很顯然，如果績效管理只集中於討論技術手段、流程方法，忽略其複雜性及存在的困境，很大可能難以達到預期的效果。

二. 影響績效管理的因素

要提升政府績效，首先我們要搞清楚是什麼導致市民不滿意政府績效。籠統地可歸納為兩點：（1）有效供給不足；（2）績效是官僚體制各方面形成的結果，因此導致績效不佳的問題根源可能是多方面。

（一） 有效供給不足

有效供給不足，指的是政府提供服務未能有效滿足市民的需求，再進一步來說，是由於市民的需求不斷提升，與相對落後的政府績效提升之間存在落差。應該看到，隨著生活水平的提升，全球化，互聯網的普及，資訊的氾濫，市民的需求對政府的要求也是水漲船高。導致市民期望的落差並不一定全是政府的問題，也有可能是市民的要求超出了政府應有的能力（例如過度的福利主義）。一般來說，市民對政府的德政傾向於善忘，但對於政府不如人意的事項總是記掛在心。在實際生活上，就會出現一面是政府人員抱怨工作辛苦卻沒有得到認同，另一面是市民繼續抱怨。客觀來看，這是現代社會普遍存在的情況，研究分析時不應偏聽，以免一葉障目，造成誤判，應就具體事項進行分析。作為政府，對於善意的建議建議，應保持開放的心態，虛心接受批評，持續改進。市民的訴求既是對政府進步的要求，也是社會變革的動力。

1 張四明，2008，《政府實施績效管理的困境與突破》，《T&D 飛訊》，第 72 期， p10-P13

澳門是一個自由開放的自由港，有著兼容並蓄的性質。如同世界上其他經濟發達城市，深受全球化的影響。澳門在迎接全球化衝擊進程中，中產階層的壯大隨之出現。傳統上，現代發達國家/地區皆有對低收入市民有各類社會保障及福利措施作“兜底”保障，其政策改善的空間不大，反而關切中產階層需要，維護社會穩定顯得日益重要，政策迴旋空間也較大，成為各國政府改善施政，提升績效的重要關切對象。

中產階層或稱“中間階層”、“中等階層／階級”、“中等收入階層”。雖然很難確定其定義，但從世界各地劃“中產階層”的經驗可以看出，普遍以收入／資產、學歷、職業（專業人士為主）作為標杆。以澳門來說，公務員、醫生、律師、部分的管理人員、部分的中小企業主在很多研究中被列為中產階層。當然也有從生活習慣、價值取向等作為標杆。根據中國社科院《社會藍皮書：2016年中國社會形勢分析與預測》，北上廣的中間階層規模比例大約從42%至55%不等。根據澳門發展策略研究中心公佈的《澳門中產階層現狀探索報告》，約有42.8%就業人口列入中產。

中產有一些特質（或比較相似的表現），例如崇尚公平、民主、自由，消費注重品質，在熟人之間熱衷談論社會事務，但在公共領域則相對冷漠，較少出現激烈的社會抗爭行為。如何理解中產們的行為與訴求？我相信全面理解是十分困難的，正如復旦大學熊易寒所著《中國中產階級的三副面孔》所指出，中產階級的保守與激進是“情境化”的，在日常狀態下，中產階級更多地表現出保守的面向，這是利益使然，也是制度使然；而一旦利益受到實質性損害，中產階級也會走上街頭。中產階級有三副面孔：一是日常世界裡的中產階級；二是公共輿論中的中產階級；三是集體行動中的中產階級。

如何發揮中產階層的積極作用，減輕他們的重大焦慮，值得當今政府認真思考。事實上，澳門特區政府近年在施政報告中已數次提及研究中產階層及考慮他們的訴求。學術界也進行積極的探索，如2011年澳門經濟學會所著《澳門中產階層研究》指出，澳門中產崛起的同時，也面臨著困境及挑戰。主要面臨五大挑戰，包括相對低收入階層承擔較多稅負、高通脹下購買力下降、房價高企、缺乏競爭力、向上流動困難。

中產階層的壯大，伴隨而來的訴求複雜多樣，甚至相互矛盾（例如發展與保育，一般都存在較大的矛盾），對政府的施政提出越來越高的要求，

有意見就認為“澳門中產階層是一個具有高度異質性的群體，各子群體的差別甚大”¹，如政府績效或者說回應力度不足，就會導致市民產生落差。

（二） 績效是官僚體制各方面形成的結果，問題根源可能是多方面

說起官僚體制，很多人想到的就是負面的“官僚主義”，正如2013年澳門廉政公署報告中提及“處事遲緩、僵化呆板、官樣文章、死守法條、不近人情，皆為現代官僚制度的死結”一樣。其實，官僚制度就是科層制，科層體制本身就包含工具理性的設計，經過幾千年的發展，已經具備了相當的科學性，在保障人類生存發展，促進社會管理、市場運作等方面發揮重要的作用。人們抱怨政府績效差，其實很多是指向官僚體制，即由於政府內部的原因，導致服務的供給出現了問題。從系統的角度，服務的供給（產出）無疑需要通過個人（公職人員）、組織、制度、文化、技術等官僚體制元素共同作用而成。人是執行者；制度是官僚制的靈魂，是實現特定的規則與程序，講求自上而下，命令統一的關鍵；組織是載體；文化是秩序、環境、傳統、習慣等集成；技術是工具。在服務供給上，嘗試這樣理解上述幾個元素的關係：（1）個人是執行者；（2）組織、制度、文化是個人執行職務，輸出效能的配套；（3）技術是執行者的工具。績效是官僚體制各方面形成的結果，因此績效低，其問題根源可能是多方面。

1. 公職人員

有人認為澳門公務人員能力低導致績效低下，但這並非事實。相反來說，澳門絕大部分公務員都是經過考核入職，其知識水平和能力絕對不低。根據行政公職局網上資料，截至2016年3月，澳門公務人員約29,899人（不包括受私法制度規範的基金會及其他公共機構的2,628人），其中30~39歲佔31.45%；40~49歲佔28.95%。即30~49歲的人員比例超過6成，這種年齡階段絕對不屬於年老體弱的情況。按學歷程度劃分，高中畢業15.77%，高等專科學位10.12%，學士學位44.73%，碩士也有9.73%，即高中至碩士學歷的人員比例超過8成，其中大部分具有學士學位。數據反映公務員學歷水平應該是不錯的。從另外一個維度來考慮，公務人員的總量規模也不算低，甚至有議員指澳門公務員佔人口的比例過高。參照政府的口徑，基本與香港相若²。從總量、質量來看，從服務供給的角度，公務員不應成為政府績效不佳的因素。

1 澳門發展策略研究中心，2011，《澳門中產階層現狀探索》，P136頁，澳門。

2 2013年11月，前行政法務司陳麗敏在立法會上指出，香港人口與公務員比率是二十點六比一，而澳門則是二十比一，基本相若。

2. 組織、制度、文化

配置了優質的勞動力，怎麼用好他們，那就需要組織、制度、文化等配套因素，而這些都是公共行政改革的核心元素。一般我們能感受到的改革領域相對集中在職能調整、機構設置、跨部門協調、公務員管理（包括招聘、晉升、薪酬、僱傭關係、評核、培訓、退休、離職補償等等），這些因素對績效管理的影響是比較明顯。

組織、制度、文化三者之間互相滲透和影響，形成官僚體制錯綜複雜的關係，相對比其他元素，這些可說是績效管理的核心。但無論如何，要理順各個元素對績效的影響，也是一件困難的事情。如單獨就績效論績效，只關注評核制度本身，無疑是只見樹木，不見森林。

(1) 組織

政府職能擴張似乎是現代化國家及地區發展的附屬品，政府職能擴張一方面滿足了市民的部分訴求，但同時也擠占了社會及市場的空間。同時，職能分工的專業及複雜化也導致了政府架構膨脹。因此各自為政、缺乏全局觀念、相互制衡、跨部門協調難、行政效率低等問題隨之而來，容易引發市民對政府的不滿和對立情緒。為此，行政改革或政府再造也就應運而生，在要求人事精簡和工作績效須兼顧的考慮下，政府紛紛採用市場化或私營機構的措施，包括私營化、大部制、外包、委託、合同制等等措施紛至沓來。公平來說，這些措施對促進政府運作改善及提升績效起到一定作用，也不失為有益的嘗試，儘管出現一些問題或疑慮，但作為現代公共行政改革的趨勢，仍值得繼續深化。

組織與職能的變革常常交錯在一起進行。西方發達國家政府再造的其中一個重要手段就是公共部門私營化或市場化，或採取類似 PPP¹ 等公私合作的方式進行。學術界普遍認為私營化能提升政府績效，改變政府呆板、墨守成規的形象。缺點是公平性受質疑，壓縮市場空間、與民爭利等等。公平與效率的爭議總是存在，變革的關鍵在於是否不忘初心，真正體現以人為本的執政理念。

從世界經驗來看，有些先進的理念及經驗可以借鑒。舉例如消防安全審批職能，一直以來都牢牢掌控在政府部門手中，是否可考慮將監管職能部分轉變為服務，從而提高效率呢？未能通過消防安全的審批往往是

1 PPP 是 Public-Private Partnership 的英文首字母縮寫，指在公共服務領域，政府採取競爭性方式選擇具有投資、運營管理能力的社會資本，雙方按照平等協商原則訂立合同，由社會資本提供公共服務，政府依據公共服務績效評價結果向社會資本支付對價。一般使用較多的是公共基礎設施中的一種項目融資模式。

澳門中小企申請飲食牌照的瓶頸。如果一個地區的市場足夠發達，消防安全顧問服務完全可以由市場提供，但是當市場模式未能應付需求時，是否可以考慮在維持消防安全審批之餘，提供相對獨立的消防安全顧問服務，作為市場的補充呢？作為一種有償服務，既能提升企業申領牌照的效率，也能增加市場的活力，更好為市民及企業服務，附帶著減省政府開支，甚至獲得補充收入。以臺灣為例，當地專門成立了“財團法人台北消防技術顧問基金會”（屬於民間技術性研究組織），協助政府及產業界推動火災相關議題之研究發展與教育訓練工作。基金會開宗明義，指出其作用之一是“對防火工程分析方法與操作工具之深入瞭解，應付不斷改變之社會需求”。

(2) 制度與文化

以聘用制度來說，為了提升對公職人員的管理，不少地方設立多種人員編制方式：編制正式員工、合同制，乃至外包、委託等方式層出不窮，日本、臺灣甚至有人力派遣等非契約型用人模式。這些新型的編制用人理念改變了傳統公職人員與公共機構存在長期僱傭關係的觀念，隨之而來，人與機構的聯繫更為鬆散、彈性和自由。對政府而言，聘用、管理更為彈性，對提升績效有相當積極作用。其缺點是可能促使員工權益受損、形成人員之間攀比及對立，同工不同酬、員工忠誠度減低等問題。同時，從經驗來看，聘用制度的執行通常存在個別的偏離。一般表現為個人選擇利益最大化，在執行時扭曲了制度設計的原意。由於澳門小城的緣故，信息傳遞特別快，仿效和連帶效應往往造成制度執行效果大打折扣。因此進行制度改良時，須考慮這些實際情況。

以評核制度來說，澳門的評核制度主要針對個人層面，較少涉及組織層面。即使如此，目前的評核制度設計仍是相當精密和先進的。然而，隨著社會的發展，新一代的公職人員權利意識提升、職程之間工作的界限漸顯模糊、相互攀比、內部晉升空間縮窄等情況發生，再加上執行上，個人對評核制度的理解及實踐各有不同，導致公職人員內部產生一些不滿，影響了公職人員的士氣。舉例來說，以前主管讓下屬跟進具挑戰的工作，很多下屬認為是主管給予機會，用心盡力去做好。但較年輕一代的部分人員權利意識較強，收了一萬的薪金，只會做不超過一萬的工作，若給予具挑戰性的工作，反而認為主管壓榨。當這種觀念由個人觀念泛化為公務員文化，無疑會影響績效提升。與之相對應，面對不良風氣蔓延，政府也會考慮從制度層面作出改善。例如內地最近出台的《中國共產黨問責條例》，

其目標之一就是改變“不作為”的為官文化，以推動權責一致，促使官員有所擔當。

從上述兩個例子可以看到，制度與文化相互影響，且兩者對績效的影響力也相當明顯。

上述僅僅提及公共行政中影響績效的數個領域，當中公務員管理制度尤其重要，包括薪酬制度、假期及上下班制度、退休金（或公積金）制度、輪崗、培訓等等都會對績效產生直接或傳導作用。如何營造公平合理、競爭有序、獎罰分明、鼓勵創新、科學及人性化的工作環境值得思考，這也是公共行政改革的核心話題。誠然，如上述所言，組織、制度、文化因素之間互相影響，相當複雜。不簡單是績效管理的問題，它或多或少牽涉到公平與效率，僱員與雇主利益取捨的問題，實質上是治理體系和治理能力建設的問題。

3. 技術

公共部門履行職能，提供服務，實施監督，離不開技術工具的配合。技術既包括工具、技藝，也可以包含更廣的管理技術、方法、電子系統等。技術對社會的影響不容忽視，現今全球的經濟發展很大程度上就是技術進步的成果。適當地開發技術、運用技術能有效提升效能。

以“一站式”服務為例，例如過去公共部門多為分散辦公，為了應對社會發展的需要及提升服務及審批效率，開始將多個部門集中起來，建成“行政服務中心”。對同一件牽涉多個部門的審批項目，過往的模式是流水作業式審批，後來改革成並聯審批，大大提升效率。未來，還有望實現真正的“一站式”網上辦公，讓市民或企業透過網上平台，不需要區分政府部門就可以接受政府服務。20年前，“一站式”服務尚未形成理念，今天早已深入民心，讓市民及企業享受便捷、高效的服務。

政府諮詢、市民發表意見，以前慣常親臨現場，後來可以透過電話，現在更可以透過移動互聯網完成。政府部門除了設立網站，還開通了微博、微信賬戶，與市民互動。現在我們有不少途徑與政府聯繫，但怎麼有效互動溝通尚需研究深化。

技術至上已經滲透進我們的生活，在資訊年代，個人要適應，企業、政府都要實現數字化轉型。在中國內地，網絡約車，網上銀行、移動支付早已不是難題。大數據、雲計算也大規模地應用，商業及私營部門成功的應用會凝聚眾多的顧客（受益者），而受益者會期望將這些成功應用到政府的運作及績效提升；同時，政府也期望利用新技術提升運作，當然這兩

者的期望往往並不一致。實事求是來說，在科技快速發展的時代，儘管政府已主動變革，但總體而言政府績效還是不能有效滿足市民的要求。當中的原因多樣，既有政府墨守成規，拒絕創新及接受新技術的應用；同樣也是政府適應能力不足，例如受到員工素質、工作習慣調整、法律法規的限制等等，難以有效組織及運用這些技術去提升自身。

三. 績效管理提升的路徑

從上述分析中可以得出兩個結論：（1）隨著社會發展，績效提升是永遠的課題，改革不可能畢其功於一役，從此一勞永逸。（2）績效是一個多方面元素共同作用的結果，意味著各項元素之間互相作用，不可能採取單兵突進的模式提升績效，只能採取綜合手段，循序漸進地進行改革。因此，績效管理是隨著社會變化而發展，績效管理更像是政府治理能力提升的過程。

“當代的國家和社會，因其公共事務的複雜性、利益主體的多元化、民衆需求的多樣性，使得管理的難度不斷增大，亟需新的模式助力社會變革”¹。回看及展望中國內地的行政管理體制改革，大致是沿著管制(傳統行政)——管理(新公共管理)——治理(治理現代化)三種狀態發展，目前，國家已經明確把“完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化”作為全面深化改革的總目標的內容，這使得國家治理體系和治理能力現代化具有重要的戰略意義和目標價值。

在最近公佈的澳門特區五年發展規劃善治篇中，也明確地提出促進政府績效治理，優化公共服務。其提出的目標是塑造“績效導向”和“權責相當”的行政文化，更注重政府行為的服務質量和公眾滿意度，逐步建立政府績效治理制度。

每個地方的政府都有提升績效的辦法，但沒有放之四海皆準的方法，沒有國家的經驗能夠全部適用到其他地方，世界上也沒有一勞永逸的辦法。政府應積極向先進國家/地區借鑒和學習，但不能全盤照搬。“鞋合不合腳，只有自己才知道”，借鑒及創新是提升政府績效的必由之路。從借鑒和創新中形成一個個成體系的小目標開始，積沙成塔，就是政府績效提升的不二法寶。

(一) 績效管理的一些值得借鑒的經驗

在實踐中有些績效管理的寶貴經驗值得參考借鑒。

1. 重視頂層設計，科學制訂規劃

1 許耀桐、劉祺，《當代中國國家治理體系分析》，《理論探索》，2014年（1）

過去開展績效管理，既有大目標，也有小目標，但弊病是大目標與小目標之間的聯繫並不緊密。最近特區政府公佈了首個五年發展規劃，開宗明義就是對接“十三五”規劃。作為特區政府第一個五年規劃，實際效果尚需時間證明。從方法上看，建立大目標與子目標之間的聯繫，制訂明確規劃，甚至根據實際情況設定具體指標，這些都有助相關部門提升執行力，從而協助政府全面落實大目標的施政要求。

我們比以前更重視頂層設計，但頂層設計並不是高層在辦公室埋頭苦幹的成果，而是經歷調研、分析、吸收專家學者及社會各方意見甚至先行試驗累積經驗。國家制訂五年規劃的過程就是經歷調查、研究、形成初稿、徵求意見，反復幾個來回，最終才能定稿。

作為特區第一份五年規劃，相信很大機會將會作為績效治理的頂層設計。期望在落實過程中堅持實事求是，持續改善，為下一個五年規劃及相應的績效治理累積經驗。

2. 目標任務分解清晰且不留余角，設立符合實際需要的小目標

完成一項工作，正常是根據大目標分解任務，規劃相應的步驟，並設立子目標/預期效果以期最終能順利完成任務。在分解任務的時候，要求子目標一定要清晰明確，分解任務必須縱向到底，橫向到邊，不留空隙。透過指標或責任將任務-組織-人員串聯在一起。

指標的制訂不搞一刀切，不是拍腦袋，需要調研、溝通、協調。指標不宜過高或不足，最好的狀態是“跳起來手能摸到的”，反對設立不切實際、不接地氣的指標。從實際情況來看，單一部門負責的指標相對容易，涉及跨部門的指標往往較難協調。

3. 權責一致，既要治病救人，也要獎罰分明

明確任務，完善責任鏈，發揮結果導向作用，讓每個崗位承擔應負的責任，權責分佈合理，避免推卸責任或大包大攬。權責一致，最大程度發揮每個人的能力和智慧。

對於不達標的公職人員，不應一刀切“人頭落地”，應該給予改正機會，提升能力，重振鬥志。否則“少做少錯，不做不錯，不作為”的觀念更難改變，創新的動力更難出現。但是，對於屢教不改，一錯再錯的公職人員，應該切實依法給予懲處，承擔責任。如果放任自流，對於上進、負責的其他人員，就會造成“劣幣驅逐良幣”的效果，打擊公務員士氣。

4. 重視科技發展成果，敢於嘗試，應用新技術提升辦事效能

電子技術的發展一日千里，績效管理已經不只是停留在過往紙本模式，上傳下遞的時代。績效管理流程將會需要產生、匯總、使用、分析、調動大量的數據資料。有了電子技術的配合，自然事半功倍。

我們身邊有太多技術改善工作的例子。例如公共治安領域，很多案件的偵破就是依靠先進的技術，如天眼、面孔比對、DNA 對比等等。正是運用了這些新技術，將一些過往無法破案的案件逐步理出頭緒。像這樣的例子多不勝數，科技並非萬能，科技也有自身的局限性，我們不鼓勵迷信科技，但需認真地、積極地將科技視作協作工具，改善我們的工作和生活，至於科技所帶來的負面效果需要在發展中解決，而不是採取“鴛鴦策略”視而不見。

(二) 創新是績效治理的重要法寶

創新是滿足市民日益高漲的需求，平衡資源、利益格局的不二法寶。績效治理需要創新，根本出路也在創新。

創新有兩種形態，一種是無中生有，創造了新的東西。另一種是本來存在一個事物，我們將其更新或者在其基礎上造出一個新事物來代替它，即是對原有事物的創造。第一種創新形態固然引人注目，但不常見；我們更要關注第二種形態的創新，就是要在把握規律的基礎上，創新思路、創新模式、創新發展。

創新與改革一樣，需要成本。在當前錯綜複雜的環境下，“少做少錯，不做不錯”的觀念根深蒂固，創新必須要有相對寬鬆的環境才能產生，否則只會停留在口號上。對於具備一定的科學依據，經過深思熟慮而開展的工作，政府及社會應予以寬容，允許創新“遭遇挫折”，給予試錯空間。

舉例來說，彈性上下班是一項較為新穎的出勤管理措施(但在私營部門並不鮮見)，其意義在於人性化管理，彰顯人文關懷，解決員工的痛點，讓員工有更多的獲得感。同時，這項措施對於促進错峰出行，也具有十分積極的意義。然而這項措施在很多地方並不普遍。以澳門來說，搜尋結果顯示，具有彈性上下班時間規章的共有 12 個部門。基於政府部門合併的原因，目前約有 9 個部門設立彈性上下班時間規章。從管理者的角度，傳統的固定上下班制度容易管理員工。如推出彈性上下班，協調及管理難度加大，同時需要針對計時補時提供配套。綜合比較之下，管理者普遍對彈性上下班制度較為抗拒。

事實上，彈性上下班制度並非適合所有部門，也並非適用部門的所有員工，實行該制度的部門確實面對管理和被管理的矛盾。但隨著電子技術、

管理水平的提升，相信矛盾是可以逐步改善的。資料顯示最近幾年陸續有部門設立彈性上下班制度，從規章中也可以看到其既有借鑒，又有改善的內容。

彈性上下班制度對績效的影響，目前尚難證明。但是對於一項具爭議的新生事物，是傾向於一棍子打死，拒不接受，將管理成本減低；還是遇到問題積極解決，增進員工對機構的認同呢？兩種模式難言優劣，相信需要一段較長時間才能分出勝負，但對於當初敢於吃螃蟹的創新之舉，必須給予充分的尊敬，正是這些創新之舉讓我們對績效治理有更深入的理解，促進治理水平的提升。

澳門智慧旅遊現狀與思考

陶章¹

一、智慧旅遊概述

隨着世界經濟社會快速發展，城市問題日益加劇，包括環境污染、資源匱乏、人口膨脹、交通堵塞等，怎樣克服並解決這些難題是世界各國在城市管理方面所面臨的嚴峻考驗。

在這種大環境下，智慧城市的理念應運而生。智慧城市是新一代信息技術支撐、知識社會創新環境下的城市形態，強調智慧城市不僅僅是物聯網、雲計算等新一代信息技術的應用，更重要的是通過面向知識社會的創新的方法論應用，構建用戶創新、開放創新、大眾創新、協同創新為特徵的城市可持續創新生態。

根據澳門旅遊學院一項《澳門旅遊接待能力研究》報告顯示，2014年澳門日均旅客接待量範圍在 89,374-92,325 人次；年度接待量範圍在 3,262-3,370 萬人次，其中公交實際接待能力需多加關注。基於社會接待能力考慮，澳門旅遊接待力去年可能已達飽和點。智慧城市建設是對現有資源進行有效整合，實現資源利用效率的最大化，降低城市對環境的消耗，實現城市的可持續發展的有效途徑之一。

10月12日，李克強總理與澳門各界的座談會上明確提出，中央政府根據澳門新需求，制定包括支持澳門智慧城市建設等 19 項惠澳新舉措，這為澳門發展智慧城市帶來了前所未有的重大機遇。

國內外有許多相關專家、學者和企業等對智慧城市的概念提出了一些迥然不同的看法，並且側重的方向皆有所旨。當今學術界對智慧城市最典型的理解有兩種：一種是以技術為核心要素，比如李德仁院士的描述：“數字化城市+雲計算+物聯網=智慧城市”；另一種則以多要素綜合的視角，比如 Komninos 認為，智慧城市主要是在物理空間、制度、虛擬空間互動基礎上的城市創新。Nam 和 Pardo 等人提出，“實現服務方式的轉變是智慧城市的主要因素，實現智慧城市並非主要是關於技術，而是關於服務的傳遞和改進”。

¹ 陶章，博士，澳門青年研究協會會員

在對全球智慧城市建設的實踐進行總結分析之後，上海社會科學院的王世偉（2012）對智慧城市做了這樣的定義：“以社會環境為核心要素，以智能化、網絡化和數字化的高科技信息技術設施為基礎，以綠色、惠民、泛在等為主要特徵的現代城市進行的可持續發展韜略”。

智慧旅遊，也被稱為智能旅遊。就是利用雲計算、物聯網等新技術，通過互聯網/移動互聯網，藉助便攜的終端上網設備，主動感知旅遊資源、旅遊經濟、旅遊活動、旅遊者等方面的信息，及時發布，讓人們能夠及時了解這些信息，及時安排和調整工作與旅遊計劃，從而達到對各類旅遊信息的智能感知、方便利用的效果。智慧旅遊的建設與發展最終將體現在旅遊管理、旅遊服務和旅遊營銷的三個層面。

二、澳門智慧旅遊現狀

（一） 智慧化技術基礎較雄厚，基礎智慧水平較高

1. 互聯網普及率高

據澳門統計暨普查局資料顯示，截止 2014 年底，本澳互聯網用戶總數達到 305,394 戶，其中固網寬頻用戶達 161,405 戶，無線相容性認證 (Wi-Fi) 用戶達 143,659 戶，2014 全年本澳互聯網使用時間高達 952,549,000 小時。另據澳門電信管理局統計資料顯示，由本地電信營運商提供的 WiFi 熱點共計 1,053 個。2010 年開始，無線寬頻系統“WiFi 任我行”正式投入服務，在本澳指定的政府場地、公共設施及旅遊景點，為市民及旅客提供免費無線寬頻互聯網接入服務，目前政府免費提供的 WiFi 熱點已達到 164 個。

2. 物聯網相關技術研究起步較早

早在 2010 年，由澳門大學校長趙偉牽頭的國家重大研究項目“物聯網項目”獲得國家科技部“973 計劃”科研項目立項及撥款資助。國家“973 計劃”又稱“國家重點基礎研究發展計劃”，目標是解決國家發展中的重大科學問題、為國家長期發展提供科學支撐、占領重點學科領域的國際競爭制高點。該項研究可謂當前物聯網領域的最高水平研究項目。但 5 年過去了，澳門城市物聯網體系的建設進展還比較緩慢。

3. 雲計算技術在旅遊行業有一定應用

2010 年，澳門與珠海共建的雲計算技術應用聯合實驗室正式揭牌，兩地將聯手為 PC 用戶提供在綫的“雲維護”，標志著澳門擁有了屬城市自己的雲計算平台。2013 年澳門政府還舉辦了旨在推動雲計算行業發展的“「雲」集澳門 2013—雲計算展覽暨專題講座”。但據筆者瞭解，目前“雲

計算”在澳門旅遊業中的應用並不常見。

數據安全方面，特區政府一直致力維護澳門的資訊自由流通、個人私隱及網絡的安全，採取有效措施保護政府內部資訊網絡及數據，防止網絡攻擊和入侵。曾就穀歌（Google）“街景服務”專車未經許可在澳門收集了敏感數據及包含個人數據在內的 WiFi 數據的行為依法對穀歌作出三項合共 3 萬澳門元的罰款決定，並責令穀歌立即刪除這些資料。但依然難免信息安全經受衝擊的現象發生，比如據 2014 年 5 月 29 日《澳門日報》報道，澳門司警破獲跨境計算機犯罪集團，首次發現不法分子利用計算機病毒程序，攻陷澳門一間銀行七部自動櫃員機，行動中拘捕兩名烏克蘭男“黑客”。

(二) 智慧應用層程度較低，智慧管理水平有待提高

1. 智慧導遊設施缺乏

目前，澳門較大型博物館（比如澳門博物館）擁有一定數量的電子導遊設備，也能提供幾種語言供選擇，但是目前這些設施設備基本都是采用固定式安裝，一次僅能供一人使用，這明顯不能滿足著名景區的遊客需求，且目前各大街區均為專為遊客提供電子化的引導標志。澳門旅遊局網站提供了簡易的旅遊綫路推薦，但這與“智慧化”的綫路規劃的差距還較大，缺乏靈活性和個性化。人員定位和人流量的統計工作也基本是人工化的，這從近年來大三巴景區逢國慶假期必然有大批警務人員“拉閘限流”便可見一斑。

2. 智慧導航較為先進

澳門建立了較先進的交通提示和指揮系統，各大街區都有智能的停車位信息顯示，澳門交通局網站也提供實時的交通資訊供查詢。2015 年全國城市通卡發展年會上，澳門與珠海、大理等共計 22 個城市作為第五批城市加入全國城市一卡通互聯互通，實現了澳門特別行政區與內地 71 個城市之間的互聯互通。澳門特別行政區加入全國城市一卡通互聯互通意義重大，意味著澳門市民手裏的澳門通可以在內地 71 個城市使用，同樣，內地 71 個城市的一卡通也可實現在澳門刷卡消費，互聯互通的實現開啓了兩岸三地互聯互通的新篇章。

3. 智慧購物躍上新的臺階

威尼斯人、銀河、永利等國際化大型購物中心的相繼投入運營，使澳門智慧購物水平顯著提高。以威尼斯人購物中心為例，在各區域的顯著位置都投放了電子的商場導覽系統，遊客可以輕鬆找到自己想去的店鋪，大大提高了客戶的購物體驗。

4. 智慧政府管理

在電子政務方面，澳門特區政府在 2005 年底的時候，正式推出了《澳門特區政府電子政務發展綱領(2005-2009)》，並建成了由六大範疇組成的全方位電子政務體系：法律與政策現代化、行政優化與重組、政府內部運作電子化、公共服務電子化、完善政府資訊基建和推廣宣傳與溝通。

在容量實時統計方面，澳門出入境事務廳通過網站及廣播等途徑對外公布各出入境大廳的人流情況，但是各景區的人流統計相對就比較滯後。通過筆者近期在新馬路、港澳碼頭等地的走訪，在與近二十位來澳的旅遊溝通後發現，他們中幾乎沒有人知道該從什麼途徑查詢景區人流量情況相關的信息，可見，這方面的宣稱工作也有待加強。

智能遊客投訴處理方面，目前澳門消費者委員會開通了現場投訴、網上或者電話投訴等多種投訴受理方式，並會將處理結果通過手機短信、郵件等方式向投訴人反饋。

(三) 遊客智慧體驗還有很大提升空間

目前，澳門各大酒店、旅行社、航空公司和客輪等均提供網上預訂票務的服務，支持信用卡支付，這極大地方便了遊客規劃和安排在澳門的行程。

2014 年，澳門共接待入境旅客 3152 萬人次，創歷史新高，來澳旅客數量的增加，表明澳門對於遊客的吸引力正強勁。但與此同時，本澳旅遊業的接待能力却接近飽和，這需要各界重視。根據趙萍等在 2011 年的問卷調查發現，來澳旅客的整體滿意率尚可，但本澳的旅遊諮詢服務和推廣需要進一步加強，同時需要加大對遊客來澳之前的信息宣傳活動。

三、發展澳門智慧旅遊的建議

(一) 加強電子行政審批系統建設

在進行行政決策的過程中，政府管理決策的準確性和有效性直接是由信息擁有量來決定。然而，在智慧政務系統中所獲取的信息數量很大，若政府要及時快速分析獲取準確、客觀的信息，則需要建立專門的決策支持系統。在公共行政決策過程中，行政信息始終的重要的位置，運用智慧政務不但能獲得更準確全面的信息，而且還能保證政治管理決策的科學性。

智慧政務的目的不但是為實現服務型政府，同時也是加強政府的公共服務能力。政府在改善信息公開和公共服務的擴展延伸過程中，智慧政務為其提供了載體，其優點表現如下：提高了政府公共服務的效率；促進政

府公共服務的一體化；還不斷創新公共服務模式。很多地方的公安、交通等政府機構及官員，還要黨委、人大、政協等部門都開通了政務微博，作為政府與外界交流的互聯網窗口。

行政審批辦理子系統通過數據交換共享子系統與各窗口單位業務系統實現信息交換與共享，實現系統之間的鬆散稱合。該系統具有工作臺、審批辦理、信息查詢、信息交互 4 大主要功能。

(二) 建設智慧景區

在大力倡導健康旅遊、文明旅遊、綠色旅遊的大環景下，如何把握新的機遇和迎接新的挑戰成為旅遊景區發展面臨的新問題。智慧景區的建設逐步成為旅遊景區未來發展之路在新形勢下發展的重大戰略。

基於各自性質特徵和利益訴求不同，旅遊景區智慧化建設的出發點和落腳點也各有不同。據此可以將智慧景區分為 3 種類型：以自然風光為主的風景名勝區類（如路環、黑沙海灘等）；以文物古迹為主的文物保護類（如大三巴牌坊等）；以文化參觀為主的博物館類（如澳門博物館等）。

風景名勝區類目的是建設一個數據共享、網絡覆蓋、管理與服務融合的智能化管理體系。文物保護類目的是建設古建保護與修績管理信息系統，公園綠化網絡管理信息系統，文物管理展示信息系統等，通過電子測繪、三維掃描等技術將園內古建、文物以數據形式保存，記錄遊客流量、天氣狀況、環境噪聲等實時動態信息，實現自動監測與報警，從而加強對古建和文物的保護。文化博物館類建設目的具備多樣性，從提升遊客體驗和博物館數據管理等角度出發，主要以完善網站功能，通過多媒體展示、二維碼導覽牌和動漫互動遊戲等提升遊客體驗。

(三) 建設智慧酒店

據美國酒店及旅遊業財務與科技專業人員協會（HFTP）的調查報告顯示，當下酒店間的新競爭優勢的重要工具是先進的信息化技術。東京柏悅酒店在智能手機或者平板電腦上提供 2300 份國際報刊給客人免費閱讀瀏覽；紐約時代廣場酒店可以通過掌上電腦對房間每一個細節進行操控；紐約 Yotel 酒店，使用機器人來幫客人搬行李；此外，還有將氧氣輸送進空調的貼心系統及只需眼睛凝視一下虹膜掃描感應器，即客人眼睛相當於房間鑰匙等別出心裁的智慧酒店。酒店業想要提高識別度，則必須廣泛運用現代科學技術，通過信息化手段分析出自己的長短優劣，並納入酒店賓館的形象設計體系，積極探索如何塑造與樹立智能化酒店形象的方法。一家酒店能擁有完善的智能化系統，這無疑是一個極大的賣點和提出形象的

好手段。

綜合來看，酒店信息化建設將會出現從“信息孤島”（即各單位的信息無法共享與聯繫的信息系統）向“信息大陸”（即企業各單位開放接口或者通過應用集成等方式聯合成一體化信息系統）的跨越、從“有綫模式”（即信息交流或網上服務、運營與管理是通過計算機或電話專綫來實現的）向“無綫模式”（即信息交流或網上服務、運營與管理需要通過無綫技術手段）的跨越、從“虛時反饋”（即非同步、非及時、非互動的被動反饋式服務、運營與管理）向“實時互動”（即同步、及時、互動式的服務、運營與管理）的跨越。

（四） 加強智慧旅遊應急指揮平台建設

旅遊業是一個高度敏感，而且具有較大彈性與極強聯繫性的產業。隨著各國之間聯繫不斷密切和社會的不確定性因素越來越多的發展，各種危機事件的發生會對旅遊業產生顯著的影響，這一切都要歸咎於旅遊業自身的特點。

具有“波及性”，難以預防，可控性低並且是發生在旅遊業外部的危機事件，事後處理的應急體系是十分複雜。而另外一種情況是，突發性強、破壞性大，發生頻度也相對較高，發生在旅遊業內部，往往會直接影響旅遊活動，並且危及旅遊者和從業人員的人身安全的旅遊危機事件。在一定程度上，這種情況是能夠實現有效預防和積極管理的。

對於旅遊目的地而言，處理好旅遊突發事件是一項十分重要的內容。特別是在快速的經濟發展背景下，想要提高景區自身的競爭力，那麼就需要建立系統、高效、可持續的旅遊突發事件預防與應急體系。

（五） 促進智慧旅遊產業聯盟的形成

旅遊業具有很强的產業帶動特性，旅遊產業聯盟也常常吸收旅遊相關產業的企業，因而產生了大旅遊的概念。大旅遊是一種旅遊發展新概念，產生於旅遊業發展到相對成熟的階段背景。首先它是一族產業群體，以由旅遊業的幾大要素組成的大旅遊為主導產業，輔助產業為與旅遊業直接相關的大旅遊，和由與經濟、技術聯繫而間接相關的大旅遊關聯產業共同構成的綜合性產業體系。其次，它是一種旅遊產業發展模式，著重於展現旅遊業與其他產業間的開放性、互動性和綜合性，力求得到整個大旅遊產業系統整體效果的最大化和整個社會、經濟、生態系統的協調發展。

臺灣動畫產業發展經驗對澳門文創產業的啟示

丘智賢¹ 劉丁己²

一、前言

臺灣自 1970 年代末期，開始將美國動畫產業當中的中期製作部分，透過國際分工方式引入，至 2000 年前後，以外包服務為主要型態的臺灣動畫產業，在全球產業鏈上佔有相當重要的地位；2005 年前後，兩岸相繼提出發展以動畫為主的內容產業，但臺灣產業在此波發展契機中因為諸多因素，規模與國際化程度不降反升；近年來因大陸電影、文化等相關市場的快速發展，動畫產業再度呈現產業重組，澳門如能借鏡臺灣動畫產業發展的得失經驗，亦有可能在新的發展機遇中，尋得自己新的產業定位。

一、 動畫產業的發展與分工

動畫 (animation) 源於拉丁文字根 anima，而有賦予生命的意思，動畫係透過視覺暫流的原理，連續播放畫面，使得觀眾產生動態的意象，這種連續畫面的概念，早見於五千餘年前的波斯文物當中，至 1908 年，法國的柯爾 (Émile Cohl) 攝製了首部動畫影片“幻景” (Fantasmagorie)，從此動畫走入了人們的視野當中³。

動畫雖起源於歐洲，但真正的產業化，則成就於美國，16 歲即開始從事動畫製作的迪士尼 (Walt Disney) 堪稱美國動畫產業發展的代名詞，迪士尼熟悉動畫繪製，並且是偉大的表演者，在他對動畫藝術獨有的堅持下，使得動畫影片由原本真人電影正片前的詼諧點綴，逐漸成為電影表現的新興形式，1937 年，迪士尼推出史上首部動畫電影“白雪公主與七個小矮人” (Snow White and the Seven Dwarfs)，洵為動畫史上的創舉；第二次世界大戰期間，美軍並且徵用了大量動畫人員，將動畫用於軍事宣傳，為了降低新兵入營恐慌而拍攝的“唐老鴨從軍記”(Donald Gets Drafted) 等一系列動畫影片成為兼具藝術與教育性的經典佳作。

1 黃埔軍校同學後代聯誼會會長。北京海外聯誼會理事。

2 博士，澳門大學工商管理學院副教授，博導。澳門大學學務部通識教育課程主任，澳門新視角學會副理事長。

3 Beckerman, Howard (2003). *Animation: The Whole Story*. Allworth Press. ISBN 1-58115-301-5.

每1秒鐘的動畫成片，需要24幀以上的畫面連續構成，真人電影中幾秒鐘的回眸一笑，在動畫當中表現，便需要上百張的畫面，動畫師以繪製工具，揣摩角色的思維動作，然後將其展現，製作上往往遠比真人電影困難，且需要大量的工作量，因此，成熟的動畫產業，需要大量人才與資金的投入，不可能僅由幾個人以小作坊的方式構成。

隨著美國動畫產業的成熟與發展，動畫產業的產製過程逐漸標準化，分為企劃、前期製作、中期製作、後期製作等幾大階段。企劃階段，決定動畫製作的主题、劇本、主要風格、觀眾群體等；前期製作階段，具體設計動畫角色、主要場景、美術風格、音樂風格等；中期製作階段，則完成大量的原畫與動畫製作，需要大量的人力投入；後期製作階段，將影像內容配合音聲工程成片，最終成為一部完整的動畫作品¹。

第二次世界大戰結束後，動畫產業進入了新的調整期，以迪士尼公司為例，戰後改以真人電影、電視，以及主題公園為主要的經營方向，動畫部門面臨一定程度的緊縮；1957年，漢納（William Hanna）與巴巴拉（Joseph Barbera）兩人創立漢納·巴巴拉公司（Hanna-Barbera），以動作更為簡練、成本更為節約的有限動畫形式（limited animation）成功推出一系列電視動畫影集，使得電影與電視成為動畫的兩種主要播出通路。

二、 臺灣動畫產業的萌芽與茁壯：1970-2000

早在1926年，上海的萬氏兄弟便繪製了首部中國的動畫片“大鬧畫室”；1941年，萬氏兄弟推出了“鐵扇公主”，為世界上第四部動畫長片，內容品質已達國際一流水準，在亞洲各地播出，迴響熱烈，隨著政治情勢的變遷，中國動畫產業最終與計畫經濟合流，1957年，上海美術電影製片廠正式成立，在政府體制的支持下，以探尋民族風格做為主要任務，其中以“小蝌蚪找媽媽”為代表的水墨動畫片，更被視為藝術絕技，至1980年，共創作了百餘部影片²。

臺灣早期的動畫發展，深受日本影響，日本動畫企業，開始到臺灣尋求中期製作的動畫加工人員，當時從業者，多數都因興趣投入行業，因日本加工報酬不高，工作亦不穩定，因此陸續成立的企業並不穩定，時常難以為繼。1978年，曾在漢納·巴巴拉公司服務，並畢業於美國印第安那大學視聽教育研究所的王中元，返臺創立了宏廣公司，當時因美國動畫從業

1 互動百科網頁：<http://www.baik.com/wiki/影視制作>

2 每日頭條（2016）網頁：<https://kknews.cc/news/6qn3zl.html>

人員成本已高，王中元向漢納建議，可將中期製作工作，轉包至臺灣進行，如此可以降低大量成本，有利於市場競爭，漢納乃在資金與業務方面，給予王中元大力支持。宏廣公司的設立，意味著萌芽未久的臺灣動畫產業，全面引入了美式企業經營的理念、制度、工作流程，當時美國影視，尤以動畫電視影集方面，有大量的外包需求，宏廣迅速掌握機會，整合了臺灣的相關製作人才，給予遠較其他行業為高的報酬、穩定的工作機會與福利、以及多樣的藝術與產業培訓，提升從業人員素質，開始大量為美國一流公司提供服務，台北成為亞洲動畫製作的重要基地，宏廣亦幾乎吸納了臺灣主要的動畫人才，成為臺灣動畫產業的代名詞，最巔峰時，有上千名員工同時製作動畫，年產值約可達兩千萬美元。¹

由於動畫產業講求穩定的人脈關係，宏廣的經營策略，除了保持與美國主要影業公司，例如迪士尼、華納（Warner Bros.）、環球（Universal Pictures）、漢納·巴巴拉的長期合作，並且又開拓了其他國家的合作關係，加拿大、英國、法國、德國、西班牙等國家主要的動畫企業，都成為臺灣動畫產業服務的長期夥伴，在此過程當中，宏廣亦開始透過製作費折讓的方式，取得動畫影視的亞洲或中文版權，積累了初步的數百小時版權資料庫。相對於蓬勃發展的動畫外包業務，臺灣動畫產業的原創作品，則因為本身市場有限，加以主要人力並未投入，發展十分不易，宏廣曾陸續改編崂山道士等民間傳說，為「學仙記」等短片作品，並且獲得國際性獎項，但因原創作品需要大量投入，風險較高，因此未能形成真正的市場作品。

大陸改革開放後，計畫體制下大量的藝術人才，為臺灣動畫企業發展，提供了新的機遇，1988年開始，宏廣及其他數家臺灣企業，陸續在珠海、杭州、蘇州等地開設製作中心，以優渥的薪資吸收以上海美術電影製片廠為主力的製作人才，擴大國際外包服務的規模，至2000年時，幾乎所有美國動畫電視影集的製作，都在相關企業完成，其中佼佼者如宏廣者，並已具有動畫電影製作的能力，堪稱不易。

三、 臺灣動畫產業的轉型挑戰：2001-2010

1 臺灣大學教材共享網頁：<http://homepage.ntu.edu.tw/~sljang/teachingMaterial/IE/animation.pdf>

2000年以前，動畫均以手繪為主，動畫師在賽璐璐片、紙張等材質上製作完成畫面後，透過拍攝合成的方式，最後將其連續播放。¹隨著電腦科技的發展，在軟體當中建構模型，進行角色表演的工作流程開始出現，一般稱為三維動畫，而原本的手繪動畫，也逐步改由無紙化，以手繪板的方式直接輸入電腦儲存製作，產製流程的改變，意味著人員必須相應訓練調整，電腦動畫設備的資源投入，也遠較原本傳統動畫為高，是臺灣動畫產業面臨的首項轉型挑戰。

隨著網際網路等新媒體的發展，動畫做為電影節目的一種型態，亦逐步受到了影響和衝擊，網路是否能成為動畫的另一個播出平台，引起關注；1990年代前後，迪士尼公司陸續推出“小美人魚”(The Little Mermaid)、“美女與野獸”(Beauty and the Beast)、“阿拉丁”(Aladdin)、“獅子王”(The Lion King)等動畫電影，並以動畫電影帶動電視影集、家用錄影帶，乃至於主題樂園樂園、衍生性產品的銷售，重新塑造了動畫產業格局，以外包服務為主的臺灣動畫產業，如何在國際動畫產業重組過程中，保持定位與競爭優勢，成為另項挑戰。

2002年，臺灣正式推出以兩兆雙星為名的新產業發展政策，包括發展半導體、影像顯示、生物科技、數位內容等四項產業，其中數位內容產業，又以電腦動畫做為產業的火車頭；無獨有偶地，大陸國務院辦公廳轉發國辦發〔2006〕32號文，即財政部、教育部、科技部等十部委“關於推動我國動漫產業發展的若干意見”，一時之間，動畫產業頓成媒體與大眾關注的焦點，同時其鼓勵的方向，不約而同地，皆在於發展原創內容，政府大量資源的投入，亦對臺灣動畫產業的發展造成深度影響²。原本即佔臺灣動畫產業鰲頭的宏廣公司，針對上述產業環境的變化，有所因應，宏廣公司投資扶持曾有相關經驗西基動畫，做為電腦動畫的主要生產基地，並且投入研發電腦動畫技術，獲得初步成果；宏廣又投資成立藝動網等公司，開發較為輕薄短小的網路動畫內容，在當時傳輸尚屬窄頻的網路環境下，投入甚早。

臺灣政府亦曾多次公開宣布，有意以行政院開發基金，配合宏廣本身投資，將其作為動畫內容的旗艦型企業之一，並且運用宏廣豐厚的國際影視產業關係網絡，為相關企業引航開路，宏廣為配合政府，設計了三條原創產品的開發軸線，包括投資較大，運用國際一流人才的大片型作品、投

1 維基百科網頁：<https://zh.wikipedia.org/wiki/传统动画>

2 薛宜青(2002)，兩兆雙星產業亮出四張王牌，資料來源：<http://www.ithome.com.tw/node/17581>

資次之的中階電影作品、以及與美國主要玩具公司合作，做為玩具推廣手段之一的低成本電影，如此運用滾動發展的方式，利用宏廣多年的製作經驗，及相對國外的人力資源成本優勢，可以逐步將臺灣動畫產業推向國際。

在經歷漫長的等待後，宏廣最終未能從政府取得任何實質投資或扶持，當中亦無任何正式的詢答，其主要原因，仍是影響臺灣近年整體產業發展至鉅的政治問題，與民進黨政府關係良好，但無國際動畫產業經驗的太極影音，反而獲得了四億元新台幣的開發基金投資，而其主要的項目標的，則是一部用於博物館的太空題材展示影片，顯然難有市場回收¹。

由此，臺灣動畫產業乃開始重組的過程，宏廣因配合政府原先承諾，投入大量資金，進行“馬可波羅”、“紅孩兒”等動畫電影的原創開發，除勉力完成“紅孩兒”動畫電影，並獲得臺灣金馬獎與大陸華表獎等肯定外，其餘的投資均因後繼乏力而告失敗，不僅西基動畫、藝動網等關係企業，被迫股權出讓或中止，原做為企業業務主軸的國際動畫外包服務，生產亦受到相當影響，加以初始進入宏廣的員工，此時已屆退休年齡，大量人力資源支出，亦使得公司財務捉襟見肘，企業陷入惡性循環當中。

相對於此，一時之前因為政府支持紛紛出現的臺灣新興動畫公司，始終未能接續宏廣奠定的國際基礎，原創題材多以本土性質出發，侷限甚強，加以臺灣影視環境對國際幾乎完全開放，競爭劇烈，因此，經歷十年發展後，仍然未能打造出具有市場知名度與實際營收能力的動畫形象與作品。

在大陸政府宣布大力扶持動漫產業後，不少原在臺灣動畫產業製作基地的大陸本土動畫人才紛紛出走創業，地方政府創設或者鼓勵的動漫園區，大專院校的動畫科系，均如雨後春筍般出現，許多與動畫毫無淵源或從業背景的个人與企業，也在有利可圖的感覺下加入行列，相對於此，原本極具有豐富經驗的臺灣動畫產業，自亦成為大陸各地方政府亟欲招商引資的對象。

經歷數年發展以後，臺灣動畫產業在大陸亦未能造就太大的成績，其中原因包括大陸政府以製作播出分鐘數，做為補貼企業的一般通則，這種“先做大、再做好”的思維，很難為臺灣動畫產業理解實踐，許多大陸企業為求播出獎勵，儘量拖慢影片節奏，並只求在深夜時段播出，根本無視動畫以兒童與家庭為主要收視群體的市場規律，2011年，中國電視動畫全年產

¹ 陳世昌 (2013)，動畫聖堂：宏廣經營者的心聲，資料來源：
<http://anibox-toon.blogspot.com/2013/07/blog-post.html>

量竟達 26 萬分鐘，換算為國際通用的 22 分鐘為 1 集，即將近 1 萬 2 千集，堪稱天文數字¹，而在其中，臺灣動畫產業所佔比例，可稱微乎其微。

其次，大陸兩後春筍式的動畫產業發展，往往伴隨著房地產的投入，從正面而言，動畫產業投入大、週期長、風險高，如與能夠保障獲利、降低風險的房地產行業網綁發展，確實可以提高投資者的意願，動畫形象與內容，對於帶動房地產項目的品牌價值與氛圍內涵，也有幫助。但在實際運作層面上，臺灣動畫產業對於大陸房地產行業毫無了解，溝通協作不易，因此各地的動漫或文化產業園區，或有以臺灣元素做為宣傳號召，但在實質上融合者，並無突出的案例。

經歷 2001-2010 的十年轉型與發展後，臺灣動畫產業整體可說是不升反降，隨著大陸經濟的快速成長，國際主要影視公司紛紛直接奔往大陸市場，臺灣的邊緣化傾向日益明顯，而無論兩岸，以原創為核心思想的動畫企業，因為組成結構偏重於製作人才，對於動畫項目至關重要的劇本創作、美術風格、音聲設計等方面短板嚴重，因此原創作品難以跨越式的成長，而又因兩岸政府對於動畫產業的大力支持，使得許多公司只求保持良好的政府關係，不思向外拓展國際資源，亦無形中使得動畫難以走向國際。

四、兩岸動畫產業的競合與臺灣動畫產業的困境：2011-2015

2010 年，兩岸簽署海峽兩岸經濟合作架構協議（Cross-Straits Economic Cooperation Framework Agreement，簡稱 ECFA），其中針對電影方面，大陸開放臺灣電影在符合一定條件下，可不受進口配額的限制：“根據臺灣有關規定設立或建立的製片單位所拍攝的、擁有 50% 以上的電影片著作權的華語電影片經大陸主管部門審查通過後，不受進口配額限制在大陸發行放映。該電影片主要工作人員組別中臺灣居民應占該組別整體員工數目的 50% 以上”²。這一規定，曾被視作兩岸電影合作發展的新興動能，而臺灣動畫產業若能以此做為跳板，亦可以在迅速發展的大陸動畫電影市場搶得先機。

2011 年開始，大陸動畫產業，尤以電影方面，有了更加迅速的發展，“喜羊羊與灰太狼之虎虎生威”成為首部過億元人民幣的大陸本土動畫電影，其後每年均有過億的本土動畫電影；2014 年，“熊出沒之奪寶熊兵”票房突破 2

1 人民網（2013），中國動畫產量超 26 萬分鐘 動畫產業虛胖 出路何方，資料來源：<http://culture.people.com.cn/BIG5/n/2013/1206/c87423-23762924.html>

2 國家广电总局（2013），國家广电总局電影管理局關於加強海峽兩岸電影合作管理的現行辦法。資料來源：http://www.gov.cn/zwgk/2013-01/18/content_2314675.htm

億人民幣；2015年，“西遊記之大聖歸來”，更將單部票房一舉突破9億人民幣。

大陸動畫電影的蓬勃發展，首先應該歸功於電影院數量與銀幕數的快速增加，隨著各地大量興建商業綜合體，並將電影院做為休閒的重要內容，使得原本鮮少觀影習慣的大陸二線以下城市民眾，很快養成了看電影的習慣；原本均價在50元人民幣以上，相對人均收入偏高的電影票價，又在各種網路團購平台的促銷與普及下，下降至30-40元的均價，使得一般觀眾較能接受。

隨著動畫電影市場的蓬勃發展，以及大陸政府調整產業扶持政策，大致取消了原本按照分鐘數的動畫電視影集，許多以政府補貼為主的企業逐漸退出，而不少大型公司，如百度、阿里巴巴、騰訊、光線傳媒等，則加大了對於動畫行業的關注與投資。而隨著智能手機、光纖網路、虛擬實境等各種技術的發展，動畫的播出通路、內容設計、應用情境，都有了更大的發展可能¹。

但令人惋惜的是，臺灣動畫產業未能掌握大陸動畫市場的高速發展契機，原以長三角與珠三角為主的外包製作基地，在歐洲經濟衰退，美國動畫技術轉型的背景下，有所萎縮；大陸產生的大量國產動畫影視需求，許多反包給臺灣公司製作，但因為相關項目在前期策畫上多半有所欠缺，相較於承接國外一流公司的項目，這類本土項目不僅週期長，修改反覆，且對於專業人員的素質提升難有助益，就算能夠帶來企業收益，但對於產業發展不見成效。

由於欠缺資金整合產業資源，因此原本被寄予打開大陸市場厚望的“海峽兩岸經濟合作架構協議”，未能真正發揮效果，臺灣動畫電影本身產量既寥寥可數，而運用此協議進入大陸市場者，更是難得一見，原創之路既難以開拓，外包服務優勢又已經大幅衰退，從業人員的實質收入與職業地位均不斷下降，正是今日臺灣動畫產業面臨的整體困境寫照。

五、 臺灣動畫產業發展經驗對澳門的啟示與契機

由臺灣動畫產業的發展經驗來看，可以將動畫產業發展的特性，定義如下：

1 林于勝（2003），中國大陸動畫產業發展現況分析，*產業透析：電子商務透析*。

人才的行業：動畫產業發展的基礎在於人才，臺灣動畫產業的勃興，從宏廣公司創辦人王中元先生回台開始，很快集中了優秀的製作人才，給予良好的薪酬福利與培訓體系，因此在外包服務上發展迅速；但臺灣動畫產業的瓶頸，亦同樣出現在編劇、導演、音樂等前、後期製作人才，以及產業層面的管理、金融、法律人才上，臺灣相關企業亦曾與國外一流人才簽約，希望以此補充不足，但在資金缺欠情況下，未能形成穩定的合作架構。

資金的行業：動畫產業需要深口袋（deep pocket），以動畫電影為例，很難保證部部獲利，但如有一部賣座，往往收益非常可觀，因此動畫產業必須有金融為之支撐，不僅在資金層面，包括完工信用保證（Completion Guarantee）、有限合夥（Limited Partnership）等制度建設，也應該視為整體財務支持的一部份，就此，臺灣動畫產業始終未能打開較好的金融合作方式，嚴重制約了產業的發展。

國際的行業：動畫產業目前仍以美國為首，儘管大陸電影市場票房屢創新高，但在製作人才與產業環境方面，與美國仍有巨大的差距，動畫層面也不例外，在全球化的市場格局下，只有走向國際，多樣合作，進入市場，補充人才，才有可能提升產業的發展格局。臺灣動畫產業在創業初期，曾經與國際充分對接，例如宏廣公司目前的主要股東之一，即為美國華納公司，但近年來，臺灣動畫產業反因政府的補貼政策，降低了國際化的程度與意願，對於產業發展，並不健康。

品牌的行業：動畫產業必須形成動畫形象的品牌、動畫主題的品牌，以及動畫企業的品牌，方能成就長期的發展，在觀眾心目中深刻留下深刻的記憶，並帶動多次持續的消費體驗，例如迪士尼於1966年，將繪本中的小熊維尼（Winnie the Pooh）搬上螢幕，不僅形成了動畫形象的品牌，小熊維尼與朋友的各種故事，先後攝製成為多部作品，構成了擬人化的動畫主題，也加深了迪士尼公司擁抱家庭觀眾的企業形象。相較於此，臺灣動畫企業，除宏廣過往因其優秀的製作能力，曾被美國業界稱為魔術寶盒（the magic box）以外，並未在國內外觀眾心目中，打造值得稱譽的動畫形象、主題或者企業品牌，從而也影響到了在金融市場上的籌資運作。

動畫產業結合了影視、科技、多媒體、網絡等諸多特性，堪稱文化產業的火車頭，兩岸不約而同推動動畫產業，可以看出其產業的重要性。澳門過往雖未形成大規模的動畫產業集聚或著名企業，但針對上述人才、資金、國際、品牌的動畫產業特性而言，卻未必沒有發展的機會。澳門特區

政府在五年規劃中講到要培育新興產業以及加大力度對中小企業的幫助。目前來說，澳門的動畫產業還處於起步階段，澳門政府文化局設立了文創網（macaucci.com），網站就像是一個大的平台，讓文創人可以有多一個交流的機會，更多發展的空間。同時，澳門政府致力推動更多“非博彩元素”的多元旅遊發展，在眾多博企中，澳門美高梅在本地藝術界的資源投放最多。在性質上澳門美高梅娛樂場的創始人科克萊恩（Kirk Kerkorian）即曾投資米高梅電影公司（Metro-Goldwyn-Mayer，MGM），發展動畫產業，有助於澳門整體娛樂文化事業的豐富。

動畫產業人才，一般習慣於良好的生活環境，以及便利的文化、商務洽談環境，從此角度而言，澳門位處珠三角區域，鄰接香港、廣州，輻射東南亞等地，可以為動畫產業提供財務法律、衍生商品、外部市場的相關資源。同時，澳門的展覽、會展業亦為外來的動畫人才與本地“動畫人”提供了一個實在的交流平台，每年的澳門同人節、玩樂達人博覽、澳門國際動漫節，亦為將來澳門舉辦大型動畫展打下良好的基石。在世界動畫行業中，美國與日本的動畫產業發展是最快、最蓬勃的國家，就算是美國的動畫，也有很多是以中國為題材的作品，如花木蘭、功夫熊貓等。澳門作為中西文化交融之地，美資的博企有條件將美國的動畫技術和成功的經驗帶到澳門，一方面為澳門本土動漫產業引進更多的元素，另一方面也可以藉這些主題，為非博彩旅遊帶來新的衝擊，一舉兩得。

從國際而言，澳門原即已有相當的國際化基礎，如能透過有針對性的人才導入，拉動與美國好萊塢等產業標竿的合作，並運用「內地向澳門開放服務貿易的具體承諾的補充和修正」條款，亦可突破內地電影配額的限制，爭取更為廣闊的市場空間；澳門原本發達的娛樂事業品牌，亦可進一步向動畫領域，延伸其品牌內涵，增長品牌價值。

論澳門特區的羈押必要性審查機制

趙琳琳¹

澳門刑事訴訟中共有六種強制措施，按照其嚴厲程度，由輕到重依次為：強制書錄身份資料及住所，擔保，定期報到義務，禁止離境及接觸，中止執行職務、從事職業或行使權利和羈押。根據澳門特區檢察院近三年的統計資料：2015年起訴人數6114人，羈押人數231人；2014年起訴人數4609人，羈押人數225人；2013年起訴人數3539人，羈押人數270人²。可見，這三年澳門刑事訴訟羈押率均在10%以下，應當說是非常低的。事實上，在2013年以前，澳門羈押率也是很低。澳門之所以能保持低羈押率，一方面是因為人口少、大案要案少，另一方面要歸功於刑事訴訟程序的設計。澳門的羈押程序非常嚴格，不僅有事前的司法審查，還有持續的必要性審查和救濟機制。

一、羈押的適用對象

羈押是刑事訴訟法上的一種程序保全措施，並非刑罰手段。但其在形式上暫時剝奪人身自由，且影響被羈押人的社會名譽，因此必須慎重對待。放眼世界，西方發達國家大多保持約10%的羈押率³。為防止羈押措施被濫用，澳門在立法上嚴格限制了羈押的適用範圍，主要針對嚴重犯罪且嫌犯的社會危險性高。

（一）可處以最高限度超逾3年徒刑的故意犯罪

根據《澳門刑事訴訟法典》第186條的規定，羈押的一般條件如下：a) 有強烈跡象顯示嫌犯曾故意實施可處以最高限度超逾3年徒刑的犯罪；或b) 作為羈押物件之人曾不合規則進入或正不合規則逗留於澳門特別行政區，又或正進行將該人移交至另一地區或國家的程序或驅逐該人的程序。此外，如果顯示受羈押嫌犯精神失常，經聽取辯護人及盡可能聽取一親屬的意見後，在精神失常狀態持續期間，法官可不予羈押，而命令在精神病醫

1 法學博士，澳門科技大學法學院副教授；澳門新視角學會理事。

2 <http://www.mp.gov.mo/statistics.htm>，最後存取時間2016年10月28日。

3 參見[英]麥高偉、傑佛瑞·威爾遜主編：《英國刑事司法程序》，姚永吉等譯，法律出版社2003年版，第111頁。

院或其他適當相類場所內進行預防性收容，並採取所需的防範措施，以防有逃走及再犯的危險。這裡所說的“強烈跡象”，根據澳門法院在裁判書中的有關解釋：是指發生某一特定事實的信號，從中可形成心證認為存在嫌疑人實施該行為的合理可能性；這種合理的可能性是可能多於不可能，也就是說，面對收集到的證據可以確信嫌疑人實施該行為的可能性多於不實施的可能性¹。總之，“強烈跡象”是一套事實要素，這些要素經聯繫和結合起來後，使人相信適宜或足以指控一名嫌犯作出某項刑事不法行為，並認定非常可能對其判處；查明這些強烈跡象的存在意味著對所搜集的證據資料進行嚴格評估及衡量，從而可使人確信嫌犯觸犯了被調查的犯罪以及因犯此罪將被判處，在此並不期望得出審判階段才固有的“確定性判斷”²。

（二）可處以最高限度超逾 8 年徒刑的特定犯罪

不僅如此，《澳門刑事訴訟法典》第 193 條還規定對特定犯罪採用羈押措施的情況：對於可處以最高限度超逾 8 年徒刑的暴力犯罪，法官應對嫌犯採用羈押措施；凡犯罪涉及侵犯生命、身體完整性或人身自由，或犯罪中有作出該侵犯者，均視為以暴力實施犯罪。如果所歸責的犯罪屬下列情況，只要該犯罪可處以最高限度超逾 8 年徒刑，亦應羈押：a) 盜竊車輛，或偽造與車輛有關的文件或車輛的認別資料；b) 偽造貨幣、債權證券、印花票證、印花及等同之物，或將之轉手；或 c) 不法製造或販賣毒品。

二、羈押的適用原則

除了在立法上嚴格限制羈押的物件與條件以外，澳門法院在審判實踐中也從嚴把關，採取及維持強制措施時，遵守合法性原則、適當及適度原則。

（一）合法性原則

羈押嫌犯必須嚴格按照法律規定，這一原則在澳門特區是堅決貫徹的。如，在區際刑事司法協助中，目前澳門特區與中國內地尚未簽訂互助協定，處於無法可依的狀態，澳門法院也因此多次要求警方立即釋放嫌犯。如，2007 年一名 40 歲姓郭的香港女居民涉嫌在境外生產走私盜版光碟，逃稅 2000 萬元人民幣，結果被國際刑警通緝。女事主于 3 月 18 日自香港赴澳門時被捕。經盤查證實身份後，澳門檢察院同意將其移交內地海關。終審法院裁判認為，目前澳門特區與內地之間並沒有移交逃犯的“屬司法協助

1 參見澳門特別行政區中級法院第 11/2002 號案合議庭裁判。

2 參見澳門特別行政區中級法院第 231/2003 號案合議庭裁判。

領域之協定”，也沒有對在中國境內的區際移交逃犯事宜進行立法。即使是為了執行國際刑警組織發出的紅色通緝令，在沒有可適用的專門法律規範的情況下，包括檢察院、司法警察局在內的任何公共機關，均不能以把國際刑警通緝的人士移交作為請求方的內地為目的而拘留該人士，若沒有其它須將之拘留的原因，司警局須立即將之釋放¹。無獨有偶，2008年又發生一起類似案件：乙，中國公民，女，持編號為 XXXXXXX(X)的香港永久性居民身份證，因在福州市觸犯信用卡詐騙罪而被國際刑警組織總秘書處簽發的紅色通緝令（編號：X-XXXX/X-XXXX）及福州市公安局 2004年6月4日發出的逮捕令追緝，其中要求一旦其被捕，應移交內地以便進行調查。當乙於2008年2月6日約18時26分經外港客運碼頭抵達澳門時，被治安警察局出入境事務廳邊境處當值人員截查，並被稍後轉交給司法警察局。通知檢察院後，助理檢察長2008年2月6日作出批示，決定將乙移交內地當局，並於2008年2月7日實施，將其移交給了珠海市公安局。對此，澳門終審法院重申有關立場，且措辭嚴厲：“有關當局仍然在沒有任何法律或協定規範、沒有立案、沒有給予被拘留人士辯護機會、亦沒有法官的移交命令的情況下，堅持將逃犯移交內地，這些行為違背公正，動搖法治，影響澳門特別行政區的威望”²。

（二）適當及適度原則

適當及適度原則其實源自行政程序法，澳門終審法院曾在一起判決中指出：當審議決定者在享有一定選擇餘地情況下作出行為時，才可適用適度原則。法學理論把該原則分為三個原則：適當性、必要性和狹義上的適度性或平衡。對一項措施適當性的評估是純以經驗為依據的，可用下列問題概括：所採取的措施足以達致預期的目的嗎？該措施屬適當後，就去看該措施是否必要。狹義上的適度性，在於把限制性或限定性行為所要達到之福祉、利益或價值與由於該行為而要犧牲之福祉、利益或價值加以比較，以知道根據實質或價值參數，所犧牲之利益是否可接受、可容忍。³延伸至刑事訴訟時，其亦旨在禁止權力機關採用過度的手段。《澳門刑事訴訟法典》的有關規定也可說明這一點：如，搜查及搜索的前提要件為“有跡象顯示”；羈押的前提要件為“有強烈跡象顯示”；檢察院提出控訴的條件是“充分跡象”。具體說來，《澳門刑事訴訟法典》第178條規定：僅當其他強制措

1 “無移交逃犯協定 澳釋港女盜版王”，載香港《文匯報》2007年3月21日。

2 參見澳門特別行政區終審法院第3/2008號案合議庭裁判。

3 參見澳門特別行政區終審法院第13/2012號案合議庭裁判。

施明顯不適當或不足夠時，方得採用羈押措施，但不影響第 193 條規定的適用。可見，羈押是作為最嚴厲的強制措施最後補充適用的，不到萬不得已，不會輕易適用。正如澳門中級法院所言：羈押措施作為終極解決辦法，只有在判斷其他強制措施不適宜或不足以應付具體情況時方可使用……鑒於案件的情形，上訴人的人格以及前述訴訟保障要求，除了已經命令採取的羈押以外，任何其他強制措施都確實不足以避免嫌犯逃走及擾亂公共安寧的危險¹。

三、羈押的審查程序

《公民權利和政治權利國際公約》第 9 條第 3 款規定：“任何因刑事指控被逮捕或拘禁的人，應被迅速帶見法官或其他經法律授權行使司法權力的官員。”聯合國《保護所有遭受任何形式拘留或監禁的人的原則》第 9 條規定：“逮捕、拘留某人或調查該案的當局只應行使法律授予他們的權力，此項權力的行使應受司法當局或其他當局的覆核。”在羈押措施的適用方面，澳門特區堅持法官審查，並通過制度規範有關程序的正當運行。

（一）嚴格控制羈押時間

《澳門刑事訴訟法典》第 199 條規定了羈押的最長存續期間：“一、羈押自其開始經過下列期間消滅：a) 六個月，如在該期間內未有提出控訴；b) 十個月，如在該期間內已進行預審但未有作出起訴批示；c) 十八個月，如在該期間內未有在第一審作出判刑；d) 兩年，如在該期間內未有確定判刑。二、如就第 193 條所指之任一犯罪而提起訴訟程序，則上款所指之期間分別延長至八個月、一年、兩年及三年。三、如中止刑事訴訟程序以便分開審判審理前之先決問題，則第一款 c 及 d 項所指之期間，以及上款規定之相應期間均另增加六個月。”

（二）羈押的暫緩執行

根據《澳門刑事訴訟法典》第 195 條的相關規定，基於嫌犯患嚴重疾病、懷孕或處於產褥期的理由，法官可在採用羈押措施批示內或在執行羈押期間，決定暫緩執行該措施。暫緩執行羈押所取決的情況不再存在時，暫緩隨即終止；如屬處於產褥期的情況，則分娩後第三個月完結時，暫緩必須隨即終止。在暫緩執行羈押期間，嫌犯須遵守適合其狀況或與其狀況不相抵觸的措施，尤其是履行逗留在住宅及留醫的義務。

（三）強制措施的廢止及代替

¹ 參見澳門特別行政區中級法院第 239/2003 號案合議庭裁判。

根據《澳門刑事訴訟法典》第 196 條的規定，如有下列情況，須立即由法官以批示廢止強制措施：a) 措施並非在法律規定情況或條件下採用；或 b) 構成採用措施依據的情況不再存在。如果其後出現依法構成採用措施的依據理由，可再次採用已被廢止的措施，但不得損害法定期間的單一性。如果出現採用強制措施所取決的防範要求降低的情況，則法官以其他較輕措施代替，或決定以嚴屬性較低的方式執行。有關廢止及代替應依職權或應檢察院或嫌犯的聲請，需要時聽取檢察院的意見及嫌犯的陳述；如果法官認為嫌犯聲請明顯無依據，須判處其繳付 4UC 至 16UC 的款項。

(四) 羈押前提的複查

為了充分保障被羈押人的合法權益，立法還規定了法官定期複查的機制。《澳門刑事訴訟法典》第 197 條規定：在執行羈押期間，法官依職權每三個月一次複查羈押前提是否仍存在，並決定羈押須維持或應予代替或廢止。如果有需要，法官須聽取檢察院的意見及嫌犯的陳述。為支持就代替、廢止或維持羈押所作的決定，法官可要求製作社會報告書。如果科處羈押的前提沒有發生實質性變更，則不得廢止羈押或以另一與之相比不太嚴厲的措施取代之¹。從司法實踐來看，法官對於變更強制措施非常慎重。如，在某案中，嫌犯本人是澳門永久居民，且有固定、長期的工作，其認為原審法官不應因認定其有逃走危險而對其施以羈押措施，據此，請求上訴庭廢止羈押措施，並轉為對其施以禁止離境及定期報到的強制措施。然而，法院認為，此罪按照刑事訴訟法典第 193 條第 1 和第 2 款的聯合規定，他應被羈押，不管在本案中是否出現刑事訴訟法典第 188 條所指的尤其涉及逃走的具體危險情況亦然。²

四、羈押的救濟程序

有權利必須有救濟，為了保障被追訴人的程序性權利，澳門立法還設計了針對羈押措施的司法上訴和人身保護令制度。

(一) 上訴制度

第 15/98/M 號法令規範了下述事宜：就不科處檢察院在有組織犯罪領域中提請之羈押措施的裁判，承認其可被上訴性。《澳門刑事訴訟法典》第 203 條也明確規定：對採用或維持強制措施的裁判可提起上訴，而最遲須在收到卷宗後 30 日期間內就該上訴作出審判。可見，澳門不僅僅對於實

1 參見澳門特別行政區中級法院第 178/2000 號案合議庭裁判。

2 參見澳門特別行政區中級法院第 119/2011 號案合議庭裁判。

體性裁判允許上訴，對預防性的強制措施亦允許上訴，體現了對嫌犯權利較為周到的保護。

（二）人身保護令

除了上訴機制以外，《澳門刑事訴訟法典》第 206 條還特別規定了因違法拘禁的人身保護令制度：對任何被違法拘禁之人，終審法院應請求給予人身保護令。該法典第 207 條規定了人身保護令的有關程序：請求書須連同關於進行或維持拘禁情況的報告，即時送交終審法院院長；如報告載明拘禁正維持，則終審法院院長召集法院，以便其在隨後 8 日內進行評議；同時，終審法院院長須通知檢察院及辯護人，如未委託辯護人，則終審法院院長在此時指定。裁判書製作人就請求書及對此的回應作出闡述，闡述完畢後，須讓檢察院及辯護人各發言 15 分鐘；隨後由法院開會進行評議，並立即將所作評議公開。如果終審法院認為人身保護令的請求明顯無理由，則判處請求人繳付 4UC 至 24UC 的款項。此外，該法典第 208 條還規定了不遵守裁判的法律責任：不遵守終審法院就人身保護令請求而作出如何處斷被拘禁之人的裁判，可處以《刑法典》第 333 條（瀆職）第 3 款或第 4 款所規定的刑罰。

五、澳門羈押審查機制對中國內地之啟示

澳門特區受葡萄牙影響，秉承大陸法系傳統，堅持對羈押等強制措施實施司法審查，確保了羈押率維持在較低水準，有利於在打擊犯罪和保障人權之間取得平衡，其相關制度未必適合中國大陸，但是具有一定借鑒意義。

（一）保留檢察院的逮捕批准權

人民檢察院是我國的法律監督機關，在刑事訴訟中除了承擔提起公訴、支持公訴的職能外，還負責對逮捕的審查批准和部分國家工作人員職務犯罪的立案偵查。我國憲法第 37 條規定：“任何公民，非經人民檢察院批准或者決定或者人民法院決定，並由公安機關執行，不受逮捕。”檢察院在審查批捕的過程中，如果發現公安機關有違法情形應予以糾正，公安機關應當將糾正情況通知檢察院。這體現了檢察院法律監督者的地位，事實上檢察院行使逮捕權對公安機關的權力也起到了一定的制約作用。因此，繼續保留檢察院的批捕權，符合現行法律框架，無須照搬其他法域將批捕權交給法院的做法。不過，應加強檢察官的客觀與公正義務，以避免雙重角色衝突，同時立法上應明確監督的具體程序，並賦予檢察院充分的法律

手段以及檢察官審批逮捕監督權以法律上的強制力，如，對有違法行為的辦案人員有權監督、告誡、更換、彈劾或向有關部門建議懲戒。

（二）增加救濟途徑——賦予被逮捕人向法院申訴的權利

由於檢察機關與公安機關工作上聯繫密切，保留檢察機關的批捕權也可以使監督工作更具有日常性和有效性。2012 新修訂的刑訴法第 93 條規定：“犯罪嫌疑人、被告人被逮捕後，人民檢察院仍應當對羈押的必要性進行審查。對不需要繼續羈押的，應當建議予以釋放或者變更強制措施。有關機關應當在 10 日以內將處理情況通知人民檢察院。”這是考慮到當今刑事司法的實際情況，如犯罪人數和數量較多，法院缺乏足夠司法資源等而作出的選擇。聯合國人權委員會《關於公正審判和補救權利的宣言》第 38 條規定：任何國家應當確保建立人身保護令程序或近似的程序、制度。因此，中國內地也應建立符合本地實際的人身保護令程序，允許被告人向法院就羈押問題進行申訴；並設置配套制度，如加強犯罪嫌疑人的防禦性權利，實現控辯平等。否則，人身保護令程序也難以發揮應有的效果。

法官獨立與法官辦案責任制

張 杰¹

中國內地正在深化司法改革，貫徹“讓審理者裁判，由裁判者負責”的政策。一方面，法官依法獨立審判是“健全完善權責明晰、權責統一、監督有序、配套齊全的審判權力運行機制”的前提要件，法官辦案責任制則是法官獨立的有效保障；另一方面，法官辦案責任制的有效運行，得益於法官獨立程度的最高化和追責程式相關內容的完善，即最大限度地排除影響法官獨立作出裁決的幹擾因素和合理規定追責範圍、措施和具體懲戒程式。因此，鑒於我國內地目前法官獨立辦案的程度，正確認識兩者的關係並提出合理的改革建議，是完善法官辦案責任制的有益之舉。

一、法官獨立與法官辦案責任^①制的基本認識

“司法獨立的精髓在於法官職權行使的獨立性”，或是以三權分立為框架的司法權界定與運行，或是憲法予以規定，世界多數國家均比較一致地認為法官獨立是司法獨立的核心。誠然，法官獨立並非法官特權，而是司法職業的性質所決定的，無論司法權是否干涉立法權、行政權，法官獨立的基本精神在審判中不能缺失、替換。

從目前的立法規定、學界及司法實務部門較一致認為我國內地的司法獨立是指法院整體的獨立。“因此，儘管我們強調法院的整體獨立，但是這種獨立僅僅是對外獨立，不包括法院內部的獨立即法官的獨立。在法院內部，法官辦理案件，需要服從法院整體的領導。”²可以說，我國內地法官並非真正意義上的法官獨立，其主要受兩方面原因影響：一是因受黨的領導和權力機關的監督，法院整體的獨立則是相對的；二是法官作為法律運行的司法執行者，因法院內部司法行政化、辦案模式、職位元級別、薪酬待遇、紀律懲戒等原因，無法使法官個人完全依法獨立行使職權。

新中國成立以來，法官辦案責任制隨著法院獨立的從無到有、法官獨立程度的從弱到強逐步確立完善。1954年《憲法》第73條規定：“中華人民共和國最高人民法院、地方各級人民法院和專門人民法院行使審判權”，該條文僅規定了享有審判權的主體，而無“獨立”行使職權的表述。

1 張杰（1982—），女，中國政法大學刑事司法學院博士研究生，江蘇師範大學法學院，講師。

2。陳衛東，《司法機關依法獨立行使職權研究》，載於《中國法學》，2014年第2期。

而同年的《法院組織法》對法官追責或懲戒也隻字未提。文化大革命期間，公檢法機關遭到嚴重破壞，更無法官獨立行使審判權之說，專門追究法官責任的制度事實上也不存在。

在 1979 年《刑事訴訟法》實施之前，黨中央向全黨發出《關於堅決保證刑法、刑事訴訟法切實實施的指示》中指出：“……各級黨政領導人，不論職務高低、權力大小，都不得以言代法，把個人意見當作法律，強令別人執行……今後，加強黨對司法工作的領導，最重要的一條，就是切實保證法律的實施，充分發揮司法機關的作用，切實保證人民檢察院獨立行使檢察權，人民法院獨立行使審判權……”該指示已表達出法院獨立和法官辦案不受強壓的用意；1979 年的《刑事訴訟法》第 3 條進一步明確規定：“審判由人民法院負責。其他任何機關、團體和個人都無權行使這些權利”，“法院依法獨立行使審判權”的規定也首次寫入了 1982 年《憲法》。但遺憾的是，1983 年修改的《法院組織法》也沒有對法官懲戒的內容予以規定。直至 1986 年 12 月我國內地恢復了行政監察制度，最高人民法院 1989 年 8 月 15 日發文，決定建立人民法院監察機構並明確表示：“各級人民法院的監察部門，是人民法院行使監察職能、管理監察工作的專門機構，負責對法院及其工作人員進行監察”，直至 1995 年《法官法》的出臺，“法官懲戒”的內容才有了法律上的依據。

1997 年、2012 年《刑事訴訟法》在法院依法獨立行使審判權方面規定一致，但隨著社會各界對法官辦案程式規範性和辦案品質要求的不斷提高，法官依法獨立行使審判權的呼聲也日漸高漲。黨的十八屆四中全會要求“完善確保依法獨立公正行使審判權和檢察權的制度，建立領導幹部幹預司法活動、插手具體案件處理的記錄、通報和責任追究制度，建立健全司法人員履行法定職責保護機制”，2015 年 9 月 21 日最高人民法院頒佈的《關於完善人民法院司法責任制的若干意見》（以下簡稱《意見》）明確了“確保法官依法獨立公正履行審判職責”的內容。可以說，法官依法獨立行使審判權的要求已在黨的檔和最高人民法院的《意見》中予以體現。1997 年以來，有關法官追責的規定也愈加豐富、具體，如 1998 年《人民法院審判人員違法審判責任追究辦法（試行）》、2008 年《人民法院監察工作條例》、2015 年《意見》等等。

受法官獨立程度的影響，我國內地的法官辦案責任是具有中國特色的法官問責制度，其特色主要體現在三個方面：第一，追責主體“雙管齊下”。我國內地的法官辦案責任制的追責主體由內外兩部分構成，即外部

的人大及人大常委會和內部的院長及其領導下的紀檢監察部門組成，但以法院內部追責為主。第二，追責範圍“求同存異”。我國內地法官辦案責任制的追責範圍主要規定在 2009 年《人民法院工作人員處分條例》和 2015 年《意見》中，但實際上各地區法院對法官辦案的追責範圍規定並不一致。有的法院將法官審判中的不規範行為進行追責，有的地區法院將上級法院作出改判和發回重審的案件列為錯案進行追責，有的法院將案件實體錯誤作為追責的唯一理由，

還有的法院將當事人不斷上訪、媒體報導及社會影響等等因素也列入追責的範圍。第三，追責程式“別具一格”。按照《人民法院監察工作條例》和《人民法院監察部門查處違紀案件的暫行辦案》的規定，我國內地對法官辦案責任追究的程式是由本院監察部門對法官違法審判的行為進行受理、調查、審理評議和提出處分意見，再根據處分種類的不同，報請本院院長或院長辦公會議批准，該程式並非是訴訟程式。

二、法官獨立與法官辦案責任^①之關係探究

“因為沒有法官的獨立就不可能有訴訟程式的真正實現，沒有法官的獨立就不可能有真正的法官責任制。”¹法官只有不受干涉、依法獨立地行使裁判權，才能真正地查明案件事實、作出裁判，從而增強法官辦案責任意識和提高辦案品質。筆者將對兩者關係予以進一步深入探討。

（一）因果關係

法諺雲“有權，就要有責”，法官獨立行使審判權是因，法官辦案責任實際上是因其違反規定辦理案件而應承擔的不利後果。審判程式應是公開和透明的程式，是最終對案件審理結果做出裁判並承擔法律責任的訴訟程式。正如有的學者指出：“一個具有獨立的審判權、高尚的職業道德、精神的業務能力的法官隊伍，是實現依法治國方略的重要方面，是維護司法公正和效率的基本條件，更是保護公民的合法權益不受非法侵害的最終保障。”²因此，辦案法官享有法律賦予其在庭審中的主導權，舉證、質證的調查權和裁判結果的最終決定權，一旦因其故意或重大過失造成錯案或造成重大影響，理應對其追責，這是審判權運行的正常狀態，也是司法規律的重要體現。

1 冷羅生，《日本現代審判制度》，中國政法大學出版社，2003 年版。

2 田成有，《給法官的九百句忠言》，中國法制出版社，2010 年版。

（二）權責關係

權責關係，是指在一個組織中的管理者所擁有的權力與其所承擔的責任之間的關係。“法院是法律帝國的首都，法官是帝國的王侯”¹，被法律賦予了專門審理案件、裁判是非的專屬權力，應獨立於影響其做出正當判決的任何機關和個人。“但是一切有權力的人都容易濫用權力，這是萬古不易的一條經驗。有權力的人們使用權力一直到遇有界限的地方才休止”。²任何一個法治國家，都不會放任法官行使其能夠沒收被告人財產、自由甚至生命的權力，因此，在賦予法官權力的同時，明確規定其應當承擔的責任。具體而言，一方面，既不能有權無責，也不能無權有責。司法實踐中，由於審委會、聯席會、彙報、請示制度等現象的存在，眾人辦案的局面成為常態，而實際辦案法官的裁判權予以架空，一旦需要追責，“法不責眾”，實際辦案法官也就成為這一“虛權力”下的被追究者。也就是說，只有承辦案件的法官或者合議庭真正成為權力主體，才能有效、明確的追責，從而真正維護廣大人民的合法權益，讓人民群眾在每一個司法案件中都感受到公平正義。另一方面，有權有責，權責相當。法官審判案件的獨立性程度應當與法官承擔責任的大小成正比。實踐中，法官因受到各個方面的影響，獨立辦案的程度並不高，但是追責的標準並非依據獨立性的程度而定。“權責不相當”的現狀，大大影響了法官獨立辦案的積極性，反而使辦案法官更願意選擇“彙報”、“請示”等途徑來審理案件，更樂意拱手相讓自己獨立辦案的權力，形成了“無權有責、有權責大”的怪圈。

（三）制約關係

制約，指一事物的存在與變化是以另一事物的存在與變化為條件。法官辦案責任制，是法治原則下對審判權行使的一種約束機制，法官獨立應受到法官辦案責任制的約束。全亮學者曾指出：“法官懲戒制度恰恰就是要給這種決斷權的自由度設置禁區，防止法官利用法律賦予的獨立性，假借自由裁判之名作出有違司法公正的事情，如損害當事人、公眾集體及國家的利益，為自己或他人謀取法外利益。”³十八屆四中全會的《決定》提出：“明確各類司法人員工作職責、工作流程、工作標準，實行辦案品質終身負責制和錯案責任倒查問責制，確保案件處理經得起法律和歷史檢驗”。在黨中央不斷強調法官辦案責任制司法改革的今天，法官責任的追

1 羅納德·德沃金著，《法律帝國》，李常青譯，中國大百科全書出版社，1996年版。

2 孟德斯鳩著，《論法的精神》（上冊），張雁深譯，商務印書館，1959年第1版。

3 全亮，《法官懲戒制度比較研究》，法律出版社，2011年版。

究也面臨著現實困難：在強調懲戒法官、追究責任的過程中，法官辦案責任制是否會制約法官獨立行使審判權？美國法學家亨利·米斯曾言：“在法官作出判決的瞬間，被別的觀點或被任何形式的外部權勢或壓力所控制或影響，法官就不復存在了。宣佈決定的法官，在作出的決定哪怕是受到其他意志的微小影響，他也不是法官……”¹也就是說，如果法官在辦理案件過程中，因自身輕微違法或不當行為或其他幹擾因素影響而造成責任的追究，那麼，法官在審理中勢必會積極尋求“避責”的途徑。因此，法官追責的範圍應有度，若範圍過大，便會影響法官獨立辦案的責任意識，使其心有餘悸，削弱其獨立做出裁決的執行力；若範圍過小，則容易導致法官獨斷專橫、濫用審判權。

三、法官辦案責任制之完善建議

從上述兩者關係的闡述來看，法官辦案責任制的完善，不僅要從源頭給予法官獨立辦案的權力，排除幹擾，而且要明確法官辦案責任制的追責範圍、追責措施和追責程式等相關內容。

（一）排除影響法官獨立行使審判權的幹擾因素

“審判應能迅速且有效地處理問題，法官應把審判置於優先於其他任何事情的地位，將精力傾注於審判活動中，同時還應為了審判的迅速、高效而努力，並不懈怠地思考創新的做法。”²那麼如何使法官將精力傾注於審判活動呢？筆者認為主要從兩個方面努力保障法官獨立行使審判權，一是努力廢止“指示、請示”制度、縮小審委會討論案件的範圍、改革審判長聯席會制度；二是加大法官薪酬、人身安全及司法豁免等方面的職業保障。

1、內部排擾

“如果一個公務員故意不執行上司要求他以特定方式處理某一事物的指示，通常就構成了失職；而對法官來講，情況恰好相反，如果法官按照院長的指示去判案的話，這種行為就構成了失職。”³

首先，我國內地上下級法院之間的“指示、請示”問題。上下級法院之間實際上是監督關係，應體現在二審程式、審判監督程式和死刑復核程式中，而非下級法院向上級法院請示、彙報，上級法院指示下級法院辦案。

1 轉引自【英】羅傑·科特威爾著，《法律社會學導論》，潘大松等譯，華夏出版社，1989年版。

2 森際康友，《司法倫理》，于曉琪等譯，商務印書館，2010年版。

3 傅德，《德國的司法職業和司法獨立》，載於宋冰編《程序、正義和現代化——外國法學家在華演講錄》，北京中國政法大學出版社，1998年版。

因此，要堅決廢止“指示、請示”制度，使監督職能在其應有的程式中得以實現。

其次，法院內部審判委員會問題。司法實踐中，疑、難、重大案件通常是由審判委員會制度討論決定，然而審判委員會的非親歷性，能否做出正確的判決，是存在一定質疑的。確實，考慮到各地方法官的素質參差不齊，審判委員會目前還不能完全廢止，但可以逐步縮小審判委員會“會審”案件的範圍。我國內地的江陰法院設立了專業法官會議，作為法官的智囊團，提供較專業的參考意見，但最終的裁決權仍在主審法官或合議庭手裏，使審判權按照司法規律的應有狀態運行，值得借鑒學習。此外，《關於完善人民法院司法責任制的若干意見》中規定：“審判委員會委員對其本人發表的意見及最終表決負責”，“審判委員會維持合議庭意見導致裁判錯誤的，由合議庭和持多數意見的委員共同承擔責任”，審委會委員違法審判責任的承擔會倒逼其主動地限制討論案件的範圍，案件的品質把關也會更加嚴格。

最後，院長、庭長聯席制度。聯席會並非一級審判組織，筆者調研中瞭解到，J省X市中級人民法院規定：一審所有刑事案件和二審合議庭需改判的案件在開庭後，均要由承辦案件法官彙報，然後分管院長、各庭長聯合討論案件的證據、事實和量刑問題，最終形成參考意見後交合議庭決定。這種聯席制度，名為“謹慎”、“把關”，但因辦案法官礙于“領導意見”，往往直接按照審判長聯席會的決定裁決，從而架空了合議庭獨立裁判的權力，實際上是“審者不判，判者不審”的又一種表現。筆者認為，出於對案件謹慎、負責的態度，可將院長、庭長聯席制度，也應逐步改革為專業法官會議，並在“把關”案件的範圍上予以限制，僅限制在死刑案件或重大、敏感、複雜的案件上。

2、職業保障

“讓審理者裁判，由裁判者負責”的改革目標表明法官個人要對案件裁判起更大的決定作用，承擔更為直接的責任。提高法官薪酬、加強人身安全保障和賦予一定的司法豁免權，是法官獨立審理案件的基本保障，也是對法官職業尊嚴的敬重。

首先，略高^②的職業薪酬。“法官的薪酬應與其職業、責任和地位相匹配，並且足以使其在履職過程中抵制利益引誘。”¹法官作為一種職業，其入職的門檻要高於一般公務員，而且，法官作為司法公正最後一道防線的

1 夏南、彭何利、蔣麗萍，《法官職業保障的歐洲標準》，載於《人民法院報》2013年7月5日第005版。

守衛者——肩負著辦案壓力大、數量多、責任大的重擔，薪酬理應略高於一般公務員。然而，我國內地目前法官的薪酬待遇卻和其工作壓力與職責存在著明顯的不協調性，可以說，若法官薪水低於同級別的其他公務員，其對案件負責的態度或多或少的會減弱。因此，為了保障法官審理案件的獨立性與中立性，增強責任感，有必要提高法官的薪酬待遇。

其次，切實的人身安全保障。隨著法治建設的不斷深入，有關暴力襲擊、威脅、誹謗、殺害法官的事件屢見不鮮，如北京昌平區回龍觀法官馬彩雲被槍殺的案件、湖北十堰中級人民法院4名法官被捅傷案件、河南新鄉紅旗區人民法院1名法官被打成重傷等案件，在社會中引起了強烈的反響。法官作為社會正義的守護者，當其面臨誹謗、威脅甚至傷害時，身體和精神都面臨著巨大的壓力。因此，應加大對法官侵權等違法犯罪行為的懲罰力度，切實保護法官的人格尊嚴和人身安全，維護司法權威和法律尊嚴。

最後，一定的司法豁免。“推動修改三大訴訟法和法官法、人民法院組織法等法律，明確規定法官的司法豁免權，除非出於故意或重大過失，法官對其履行司法職務的行為不承擔民事責任、行政責任和刑事責任”。¹一定的司法豁免權，作為法官職業保障的另一重要方面，不僅能夠排除法官獨立審判的後顧之憂，而且有利於法官辦案責任的追究範圍規定在合理限度之內。然而，我國內地目前沒有明文規定法官享有司法豁免權，儘管《人民法院審判人員違法審判責任追究辦法(試行)》和《關於完善人民法院司法責任制的若干意見》相關條文規定了法官不承擔責任的若干情形，但其不是法律規範，從而在實施效果上將大打折扣。因此，應儘快完善法官司法責任豁免方面的立法規定，提高法官辦案責任制的實施效果。

(二) 合理規範法官辦案責任的相關內容

法官辦案責任制既能防止權力濫用，又能防止權力在一定程度上被幹擾，最大程度地保障法官獨立行使審判權。那麼，如何完善法官辦案責任制呢？筆者認為應從追責範圍、追責措施和追責程式三個方面著重考慮，以推進符合司法規律的審判權運行改革之進程。

1、追責範圍的界定應注重違法審判行為和案件結果的結合

“應當說，因法官作出錯誤的裁判結果而追究其法律責任，曾經是我國(內地)古代司法制度的一大特色。”²我國內地古代時期的“五過之疵，

1 劉振會，《完善法官履職保障》，載於《人民法院報》2015年11月21日第002版。

2 陳瑞華，《法官責任制度的三種模式》，載於《法學研究》，2015年第4期。

其罪惟均”、“出罪為故縱”、“出入人罪”等規定，表明了法官應對其錯誤的裁判結果承擔責任。鑒於我國內地“重實體，輕程式”的傳統司法理念，公眾似乎更看重裁判結果，實務部門也傾向於依據“錯案”追究辦案法官的責任。確實，“錯案”不能一概而論，僅根據案件結果追究法官的辦案責任，反而會增加辦案法官的心理負擔，會使法官想盡辦法轉移職業風險，形成法官“該判不敢判，彙報、提交成常態”的局面，從而影響法官獨立做出裁決的執行力。

“從近幾年得到披露的冤假錯案來看，法官在審判中存在的一些程式違法行為，可能是造成司法誤判的重要誘因”。¹ 2015年的《意見》第25條明確規定“法官在審判工作中，故意違反法律法規的，或者因重大過失導致裁判錯誤並造成嚴重後果的，依法應當承擔違法審判責任”及第26條列舉的七種法官應當承擔違法審判責任的規定，正是追究法官違法審判責任方面主客觀相結合的具體體現，且行為加結果的追責模式，也符合司法邏輯的要求。進而言之，依違法審判行為和案件結果相結合確定追責範圍的法官責任模式——程式責任^③，既能避免惟錯案結果追責的機械性，也能避免因對法官辦案中的一般違法行為或輕微瑕疵行為要求過於嚴格，造成責任泛化的現象。因此，法官辦案責任的追究範圍已經從裁判結果的錯誤轉向結果與程式並重的追責導向上，且違法審判行為已成為追責範圍界定中不可或缺的客觀要素。

2、追責措施應合法、正式

在明晰審判管理權與審判權運行邊界的基礎上，一旦出現法官的違法審判行為，則需要根據法官在該案件中所起作用的大小，承擔相應的責任。2009年重新發佈的《人民法院工作人員處分條例》中，明確規定了警告、記過、記大過、降級、撤職和開除六種紀律處分，但是實務中，我國內地法院內部除了適用上述六種紀律處分，還存在著某些“非正式”的懲戒措施。如“責令檢查”、“通報批評”、“誠勉談話”、“經濟處罰”等等，這些“非正式”的問責方式實際上是法院通過“法官心理的自律”或“經濟性懲戒”予以“內部處理”了。如J省X市中級人民法院，2014年立案調查違紀違法案件由76件，其中有14件是以誠勉談話和通報批評的方式處理的，“非正式”的懲戒使用的頻率比例接近20%，而基層法院的使用頻率更高，從而給法院處理法官違法違紀行為留下了很大的餘地。

1 沈德詠，《我們應當如何防範冤假錯案》，載於《人民法院報》2013年5月6日第002版。

事實上，法官辦案責任追究的本身就避不開“本院追責法官”之嫌，加之法院內部較多地使用“非正式”懲戒措施，從而有損法官獨立，而且容易導致對法官違法違紀行為的姑息。因此，筆者認為應結合實際情況對“非正式”懲戒措施進行調研，將行之有效的“非正式”懲戒通過立法的形式保留在“正式”的紀律處分中。

3、追責程式的具體改革建議

“由誰提請懲戒、由誰進行調查、由誰受理懲戒和做出裁決、如何進行調查和取證、懲戒決定作出的時限、懲戒人有哪些權利和義務等等基本上沒有明確的規定”。¹ 2001年的《法官法》規定了相應的懲戒事項並寫明瞭“處分的許可權和程式按照有關規定辦理”，但至今沒有權威機構來解釋該有關程式應如何運行。故，筆者將從兩個方面予以闡述，提出完善建議。

一方面，立法上應儘快確立懲戒委員會的工作章程與運程式。隨著各地司法部門辦案人員辦案謹慎性的提高，特別是對“疑罪從輕”、“疑罪從掛”等案件的復查、復審，某些地方法院已開始對一些案件做出無罪的改判，因此，有必要對相關法官違法審判責任進行追究，法官的懲戒的程式也應儘快予以立法確定。目前，根據《意見》的內容，我國內地對違法違紀法官責任的追究程式，主要是由本法院的監察部門進行調查，認為應當追究法官責任的，報請院長決定，並報懲戒委員會審議，由法官懲戒委員會根據查明的事實和法律規定作出無責、免責或者給予懲戒處分的建議。2015年2月最高人民法院已表示將成立法官懲戒委員會，以健全法官履行法定職責的保護、追究機制，但懲戒委員會的工作章程與程式仍未出臺，建議有關機關儘快督促建立。

另一方面，追責程式應由上級監察部門負責調查取證、起訴，懲戒委員會負責審查核實，作出裁決。我國內地目前懲戒程式基本上是由本院監察部門自偵自查，上報院長決定，如此追責，難免有處理不公之嫌。鑒於我國內地上下級法院之間是監督關係，因此筆者建議：基層人民和中級人民法院法官辦案的違法違紀行為，應當由高級人民法院紀檢監察部門派人來調查核實、收集證據；高級人民法院和最高人民法院的則由最高人民法院紀律庭負責。調查結束後，由法院相關部門將書面調查報告材料提交懲戒委員會（懲戒委員會應是設置在高級人民法院和最高人民法院的一獨立

1 馬進保，《建立法官過錯責任追究機制研究》，載於《江西師範大學學報（哲學社會學版）》2005年第1期。

機構，由學者、檢察部門及法院部門的人員參與組成）。若懲戒委員會認為有懲戒必要，則應通知被指控的法官，建議按照刑事訴訟的相關流程開庭進行審理，對懲戒的情況說明理由，並作出懲戒決定書；若懲戒委員會認為沒有懲戒的必要，應將不懲戒的理由書面告知被指控的法官和負責調查取證的部門，作出不懲戒決定書。懲戒或不懲戒決定書都要送達涉懲法官，以便其行使救濟權利。此外，懲戒委員會應根據涉懲法官的具體情況，對紀律處分之外的其他追責提出建議，如若涉懲法官涉及涉嫌犯罪的，由監察部門將違法線索移送有關司法機關依法處理的建議；若免除法官職務，應提交人民代表大會罷免或者提請人大常委會作出決定的建議等等。其具體做法要由懲戒委員會告知調查部門，由調查部門將有關的證據材料、線索移送，並附上懲戒委員會的懲戒決定。

法官獨立化程度越高，越有利於落實法官辦案責任制度；法官辦案責任制的有效運行，依賴於法官獨立最大程度的實現。因此，遵循“以審判為中心”的司法理念，深入理解兩者之關係，對法官辦案責任制的完善提出合理的改革建議，以推動符合司法規律的審判權力運行機制改革的有效進行。

注釋：

①辦案責任：本文所闡述的法官辦案責任，實際上就是法官的違法審判的責任，包括因違反辦案紀律及失職行為而應承擔責任的兩種情形。1998年最高人民法院發佈了《人民法院審判人員違法審判責任追究辦法（試行）》和《人民法院審判紀律處分辦法（試行）》（已廢止），標誌著違法審判責任制度的正式確立；從2009年《人民法院工作人員處分條例》來看，法官的紀律責任主要包括違反政治紀律、違反辦案紀律、違反廉政紀律、違反組織人事紀律、違反財經紀律、失職行為、違反管理秩序和社會道德七個方面。筆者稱法官辦案責任制是為了和黨的十八屆三中、四中全會中“完善主審法官、合議庭辦案責任制”的提法保持一致。

②略高，是指應高於一般公務員的薪酬水準。根據歐洲司法效率委員會的年度報告可知，歐洲司法各國法官、檢察官工資薪酬整體水準都要高於普通公務員。引自楊奕，《歐洲法官工資薪酬制度及其對我國的啟示》，載於《法律適用》，2015年第12期。

③程式責任，陳瑞華教授在《法官責任制度的三種模式》一文中將法官責任

模式分為三種，即結果責任、程式責任和職業道德責任。程式責任是隨著違法審判制度的推行而發展的，該種表述更能突出法官因審判中的違法行為而造成案件嚴重後果的本質特徵，其更注重對法官司法行為的規範和約束。從目前我國內地對法官追責的模式來看，程式責任更符合實際司法需要。

論港澳居民報考內地公務員的權益保護

馮澤華¹

一、問題的提出

公職權，是指公民享有擔任國家機關和其他公共機構職務的權利。²《世界人權宣言》第二十一條第二款規定：“人人有平等機會參加本國公務的權利。”³《公民權利和政治權利國際公約》第二十五條：“每個公民應有下列權利和機會，不受第二條所述的區分和不受不合理的限制：在一般的平等的條件下，參加本國公務。”⁴可見，國際社會對一國公民之公職權保護是非常重視的。然而，我國憲法並未明確規定公民的公職權，但《憲法》第二條第三款規定：“人民依照法律規定，通過各種途徑和形式，管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。”可見，從憲法立憲精神而言，我國肯定了公民公職權的法律保護。

過去，我國主要關注港澳居民⁵經濟權益、社會保護權益、出入境權益，而忽視了港澳居民的政治權益，從而導致港澳居民難以作為一個主人翁的身份參與到國家法治、民主事業建設中。一些法律法規和政策，由於沒有港澳居民的充分參與，導致沒有真正吸取港澳居民寶貴的意見，難以真正反映港澳居民訴求。近年來，隨著世情、國情發生重大變化，港澳居民訴求日益增多和多元化。港澳居民逐步渴望能參與到國家政治生活中，共同制定國家政策和方針。從制度上明確港澳居民參與政治生活的權利，特別是明確港澳居民享有公職權，有利於港澳居民依法維護自身政治權益，促進國家法治建設。在我國，公職權最為突出的權利是公民享有報考公務員的權利，並被錄用為國家工作人員⁶。多數國家工作人員能夠參與到制定中央或者地方政策、方針的一線工作中去，因此，我國依法明確港澳居民有

1 馮澤華，暨南大學研究生

2 張千帆主編：《憲法》，北京：北京大學出版社，2010年，第303頁。

3 《世界人權宣言》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_698168.htm，2016年3月21日訪問。

4 《公民權利和政治權利國際公約》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_698226.htm，2016年3月21日訪問。

5 本文的港澳居民僅指具有中華人民共和國國籍的港澳居民。

6 本文所稱的內地公務員，包括具有公務員編制和事業編制的內地公職人員。

權報考公務員，並構建相應的報考程式、救濟途徑以及問責機制等路徑，有利於激發港澳居民進入內地公務員隊伍，從而不斷進入制定國家法律法規、政策的一線工作中。

二、港澳居民報考內地公務員存在的問題

（一）中央層面：港澳居民報考內地公務員權益保護存在缺位

1997年前，由於港澳地區還沒回歸，我國並沒有關於港澳居民報考內地公務員的相關制度。儘管如此，我國十分重視包括港澳居民在內的海外人才引進工作。我國於1983年頒佈了《關於引進國外人才工作的暫行規定》，該規定指出我國各生產、科技、教育等部門可根據實際情況引進人才。因此，當時的港澳居民能夠聘任為內地公務員的，一般是通過這種海外人才引進制度而來的。1993年，國務院頒佈《國家公務員暫行條例》正式規定公務員應通過公開考試的方式錄用。然而，該條例並沒有明確擔任我國公務員的必須具備中華人民共和國國籍。

1997年港澳地區回歸後直至2006年，我國仍沒有明文規定港澳居民可以報考內地公務員的制度。2006年1月1日施行的《公務員法》正式明確擔任我國公務員的必須具備中華人民共和國國籍。至此，中央及各地的公務員錄用全面實行“逢進必考”，這標誌著內地公務員考試錄用制度的正式建立。根據《公務員法》的規定，港澳居民中有具備中華人民共和國國籍的公民，理應享有報考內地公務員的權利。然而，時至今日，我國中央層面的法律法規、部門規章，乃至國家政策，仍未明確港澳居民有權報考公務員和報考事業單位人員，或者擔任國家機關職務的權利和擔任國有公司、企業、事業單位和人民團體領導職務的權利，即中央層面的港澳居民報考公務員保護制度仍存在缺位。

（二）地方層面：地方規定的合法性存疑

儘管中央制度沒有明確港澳居民是否有權報考內地公務員，但一些地方，如廣東，已經正在實行港澳居民報考內地公務員權益保護制度。根據我國的法律體制，地方是否有權對港澳居民報考公務員問題作出原則性規定存在合法性的探析空間。首先，《立法法》已經授權國務院可以制定國家機關的產生、組織和職權，亦即國務院可以制定公職權方面的規範性檔，然而，《立法法》並沒有授權地方制定公職權方面的規範性檔。其次，《公務員法》第十四條至二十條已經明確規定公務員的職務與級別均由國家或者國務院來規定，即使是關於公務員處分規定的制定，根據《行政主體公

務員處分條例》第二條的規定，除地方性法規、部門規章、地方政府規章可以補充規定違法違紀行為以及處分幅度外，一律由中央有關部門制定處分的種類及幅度。最後，《公務員錄用規定（試行）》第八條和第九條已經明確規定：“中央主管部門擬定公務員錄用法規、制定公務員錄用的規章、政策”，而地方僅是“貫徹國家有關公務員錄用的法律、法規、規章和政策，根據公務員法和本規定，制定本轄區內公務員錄用實施辦法。”由此可見，在中央層面未明確哪個群體可以報考公務員的情況下，地方首先明確港澳居民可以報考公務員，恐防有違反上位法之嫌，加之有些地方允許港澳居民報考公務員，有些地方不允許，而允許的地方又因為部分港澳居民拿不出相關中國公民的身份證件而拒之門外，這使得我國報考公務員制度十分混亂。從我國法律制度的體系解釋而言，由於多數港澳居民本屬中國公民，部分地方允許港澳居民報考公務員乃是歷史之進步，從長遠來看，相關的制度構建，仍需由中央出臺正式檔才能協調。

三、港澳居民報考內地公務員權益保護緣由

（一）全面建設法治國家之要求

黨的十八屆四中全會召開後，黨和國家已經開始從以往的主要靠政策來管理港澳工作向法治方式轉變，港澳工作走向了全面建設法治國家的軌道上。在全面建設法治國家的社會狀態下，港澳居民都應當在享有權利，成為權利主體的前提下，承擔與其權利相適應的義務，並在行使權利和履行義務的實踐中體現權利和義務的一致性。如果只有內地公民充分享有報考內地公務員的權利，而長期身處於境外的港澳居民卻不充分享有，那麼，港澳居民的“弱者”地位尤為突出，這樣的現實與我國建設法治社會之要求存在鴻溝，最終不利於法治建設的全面推進。近年來，香港陸續發生了一些政治事件，這些事件多源于香港居民對政府政策的不滿，其背後除了國外敵對勢力的干涉外，我國實行的港澳政策亦存在一定的問題。當今很多對港澳地區的政策都是一些自認為瞭解港澳情況的人制定的，而他們很少實地考察，並不清楚港澳居民的實際需求。如果允許港澳居民報考內地公務員，讓他們參與到制定對港澳地區的一些政策，不僅會使政策更具科學性，而且會讓港澳居民心服口服，從而促進兩地的交流和穩定，推動法治的建設。因此，我國應儘快明確港澳居民有權報考內地公務員。

（二）保障港澳居民權益之要求

法律設定義務的目的在於保障權利更好地實現。世界各國從來沒有什麼絕對的權利和自由。在我國日益保障人權的法治氛圍下，如果港澳居民不享有充分的公職權，那麼，港澳居民的其他權益亦難以有效保護。港澳居民在我國一般還存在利益，如土地、房產等權益，他們都比較關心國家的建設與發展，尤其是關乎招錄政策及方針的動向，因為這涉及到他們的自身利益。雖然多數港澳居民不在內地，或者逗留內地的時間較短，但都會想方設法地參政議政，特別是通過報考公務員，成為公職人員，從而參與到招錄政策和方針的制定過程。港澳居民要求享有公職權，不僅要求自身利益的保護，也關注著公共利益的維護與發展。當前，在全面推進法治建設的過程中，港澳居民公職權保護正當其時。一方面，這表明國家並不將港澳居民當作“特權者”來對待；另一方面，有利於督促港澳居民在享受國家為其提供便利的同時，亦參與到國家政治生活中去，以時刻明確其中國公民之身份。¹博登海預設為，平等所指的物件可以是政治參與的權利、收入分配的制度，也可以是不得勢的群體的社會地位和法律地位。²如果港澳居民的政治參與的權利與國內公民不一樣，甚至是缺失的，那麼港澳居民的平等是過眼雲煙。

（三）激發港澳居民智慧之要求

自改革開放以來，許多港澳居民紛紛回國，並對我國現代化建設作出了不可磨滅的貢獻。時至今日，港澳居民已經形成一支重要的經濟、政治和社會力量。隨著我國經濟實力和綜合國力的不斷提高，不僅老一輩港澳居民不斷回國探親、祭祖、求醫，新生港澳居民也不斷地回國求學、投資，乃至定居。當前，港澳居民人數眾多、分佈範圍廣，同時，經濟上有實力、政治上有影響、社會上有地位、文化上有造詣的多數為港澳居民。如單純地強調港澳居民其他權益的保障，而沒有讓熟知港澳居民狀況、理解港澳居民訴求的港澳居民群體參與到維護港澳居民權益的決策和方針的制定過程中。那麼，這對於更好地保障港澳居民權益頗有不利之處，亦難以全面體現港澳居民訴求。故基於全面推進法治國家建設的新形勢，保護好港澳居民資源，極大地推動廣大港澳居民同胞積極參與到我國政治生活中，特別是參與到招錄涉外公共事務管理活動中，最終有利於促進祖國統一、拓展公共外交，提高我國國際影響力和綜合國力。³

1 澳門青年研究協會、澳門中華學生聯合總會：《澳門大學生國民身份認同調查研究報告》，<http://www.myra.org.mo/?p=221>，2016年3月30日訪問。

2 [美]E 博登海默：《法理學：法律哲學與法律方法》，北京：中國政法大學出版社，2004年，第307頁。

3 張照東：“港澳居民內地就業保障問題與對策”，載《中國工人》2015年第6期。

四、完善港澳居民報考內地公務員權益保護路徑

以往，我國在特定歷史條件下，對於港澳居民權益保護主要採取政策的手段。因政策具有靈活性，較法律法規而言出臺容易、制定方便，能夠及時解決港澳居民在國內的各種問題。隨著市場經濟的深入，政策過於原則性、穩定性低的特點，尤其是約束力過弱，難以適應新形勢下港澳居民權益保護需要，特別是港澳居民公職權保護的需要。我國通過穩定的、權威的、強約束力的法律法規、規章來保護港澳居民公職權，已是歷史所趨、人心所向。

（一）立法保護：以《公務員法》為主導，完善配套制度

第一，確立保護原則。港澳居民報考公務員權益的法律保護，應以保護港澳居民權益為核心，體現合法、公正、及時、便民的原則。首先，全面推進依法治國進程中，行政主體應依法行政，切實保護港澳居民報考公務員權益。其次，法治精神要求法律面前人人平等，不允許有超越法律的特權者。行政主體辦理港澳居民報考公務員工作的過程中，不應嫌貧愛富，不應帶有歧視，而應堅持公正辦事，服務優質，同等情況同等對待。再次，由於港澳居民報考公務員，關係到港澳居民對於祖國社會整體印象的好壞，故行政主體應當依法保障港澳居民報考公務員權益，如港澳居民在進行港澳居民身份認定時，行政主體應堅持及時的原則，提高行政效率，樹立我國良好的政府形象。最後，基於港澳居民常居住在境外的事實，來回一趟內地耗費成本大，故行政主體應堅持便民的原則，減少港澳居民不必要的證明手續。

第二，立法明確港澳居民可報考公務員。目前，2006年版《公務員法》正在修訂中。作為國家性法律，《公務員法》肩負起統籌保護港澳居民各項權益的重任。公職權屬於政治權利的一種，故在《公務員法》中應當明確港澳居民有權參加“公考”，而不是“可以”參加。基於港澳居民的特殊性，若規定港澳居民的報考條件與國內公民完全一樣，則難以到達形式平等與實質平等相統一，故應當明確港澳居民報考公務員的准入門檻、試卷設計、職位設置等方面可與國內公民存在差異。為減少立法成本，《公務員法》在作出原則性規定後，在國務院港澳辦公室尚未有獨立的部門規章制定權前，可由人力資源與社會保障部和國務院港澳事務辦公室聯合制定港澳居民報考公務員的實施細則，明確港澳居民報考公務員權益的原則

性規定作更為具體的實施程式規定，包括港澳居民報考的程式、救濟途徑以及問責機制等方面的內容。

（二）執法保護：多管道保護港澳居民報考內地公務員權益

1. 因人實施，一卷多文

由於多數港澳居民常年身處於境外，特別是現在的一些新生港澳居民，從小到大接觸的是境外教育，除此之外，大多數港澳居民接受的是繁體字的中文教育，因此港澳居民對於簡體中文字並不是特別熟悉。而內地居民在各個領域普遍使用簡體中文字。基於港澳居民的特殊性，港澳居民報考公務員的方式應當因人而施，不可能完全按照國內的標準施加于港澳居民身上。因此，公務員考試試卷，可以參考國家司法考試，有繁體中文的，甚至有外文的。限於我國的教育體制和國際社會的通行用語，為減少公務員考試改革的難度和成本，故外文暫定為英文、葡萄牙文。此外，如果經我國相關部門論證後，尚沒有條件在全國全面實施有多種語言的公務員考試試卷的，可以先在一些已經允許港澳居民報考公務員的地方試點該項工作。當這些地方的管理經驗成熟了，再逐步擴展到全國各地。

2. 根據特點，多設崗位

機會平等是公職權的首要要求。公共職務的職位是有限的，不可能每一個公民都能夠擔任公職，但首先要保證公民有平等的參與公職和公務的機會。多數港澳居民長居境外，或許對於國內的情況不太理解，而公務員考試常考的是國內情況，這對於港澳居民而言，難以體現機會平等。然而，港澳居民對於境外情況的熟知程度，一般而言，均高於國內公民。在全面推進“一路一帶”戰略的形勢下，為拓寬我國的公共外交的範圍，提高我國的國際影響力，吸引更多外資到我國進行建設，有必要充分利用好港澳同胞這一寶貴的人力資源。¹在涉僑、涉外、涉港澳部門、商務部門可單獨設立一些專門招聘港澳同胞的職位。如果當年港澳居民同胞報考的人數過少，亦可以放寬到歸僑、僑眷、留學人員等群體。逐漸增加熟知境外情況的港澳居民等群體進入公職隊伍的比例，從而真正體現中國公民報考公務員的機會平等權。

3. 升格港澳辦地位，建立常規維護制度

多年來，國務院港澳事務辦公室作為國務院辦事機構，因其並不具有獨立的行政管理職能，亦沒有部門規章的制定權，只能起草和提請制定相關法律法規，故其在立法工作上處於被動地位。而不熟悉港澳地區詳細情

1 文峰：“金融危機下留學內地的港澳青年就業觀的嬗變”，載《未來與發展》2010年第3期。

況的人力資源和社會保障部、外交部、公安部、教育部等涉外部門作為國務院組成部門或者直屬機構，卻擁有部門規章制定權，故其維護港澳居民公職權的力度亦難以保證。因此，我國有必要將國務院港澳事務辦公室升格為直屬機構，使其具有獨立的行政管理職能，擁有獨立的部門規章制定權。由此，港澳部門在整個國家機關中的地位就有所上升後，有權制定港澳居民報考公務員等公職權權益保護的實施細則，這就有利於切實維護港澳居民的公職權。此外，各級港澳部門應加強檢查監督，必要時可組成聯合督查組，監督有關部門、企事業單位貫徹落實港澳居民報考公務員權益保護的法律法規，檢查執行實施中出現的問題，切實加以解決。

（三）司法保護：倒逼立法、執法保護

“無救濟即無權利”，從當前來看，從港澳居民報考公務員權益的司法保護來看，主要存在兩大困境。一方面，勝訴難。就目前的法律框架而言，立法、執法層面並沒有完全保護港澳居民報考公務員的權益，而港澳居民貿然通過行政訴訟的方式獲得保護，其效果亦難以保證。在一些未能真正貫徹落實《公務員法》的地方，港澳居民很有可能面臨敗訴的風險。另一方面，執行難。儘管港澳居民或許通過起訴而獲得報考公務員之資格，但從當前的公務員考試模式來看，形式上的平等難以掩蓋實質上的不平等。由於多數港澳居民常年身處於國外，特別是現在的一些新生港澳居民，從小到大接觸的是境外的教育模式。同時，公務員的考試常考的是國內情況，這對於港澳居民而言，難以體現實質平等。司法機關不可能代替行政主體出試題來招錄港澳居民，這就導致了港澳居民或許能獲得了一個報考之資格，而港澳居民並沒有在司法保護中獲得實質上的幫助。一言蔽之，儘管當前的司法層面並未為港澳居民報考公務員權益提供實質的保護，港澳居民或許可以通過司法途徑來倒逼立法、執法保護，但這可能耗費不少的保護成本。

在我國，司法保護公民權益之方式，主要是通過立法明文保護和司法實踐“倒逼”立法保護。所謂的立法明文保護，以港澳居民報考公務員權益的保護為例，亦即在立法層面完善後，理應同時配套設計港澳居民報考公務員權益受侵犯時的司法救濟路徑。法院依法作出保護港澳居民報考公務員權益的判決；所謂的司法實踐“倒逼”立法保護，就是說即使當前的立法層面並沒有明確港澳居民報考公務員權益的保護，但司法救濟作為公民權益救濟之最後管道，理應“倒逼”立法保護港澳居民報考公務員權

益。中國籍港澳居民依法享有公務員報考權益的司法救濟，這在法理和情理上均能說得通。

目前，我國共有三條司法救濟路徑可供港澳居民“行走”。第一，行政訴訟。行政相對人認為招錄部門侵害其合法權益的，或者對招錄部門作出的行政行為不服的，可以依據《行政訴訟法》提起行政訴訟。前述各種救濟途徑，都應有統一的問責機制，具體而言，由行政監察機關或者任免機關聯合港澳部門共同對招錄部門非法侵害港澳居民報考公務員權益的行為進行調查核實，情況屬實的，對直接責任的主管人員和其他直接責任人員依法追究行政責任；涉嫌犯罪的，移送司法機關依法處理。第二，檢察監督。在我國，檢察機關亦是司法機關之組成部分。檢察機關作為法律監督機關，應為港澳居民報考公務員權益之保護保駕護航。一方面，檢察機關應依法督促行政主體切實履行保護港澳居民報考公務員權益，對港澳居民舉報行政主體及其工作人員侵犯他們報考公務員權益的行為依法進行查處；另一方面，港澳居民遇到行政主體及其工作人員在公務員招錄過程中的違法失職行為，應敢於向檢察機關舉報，積極維護自身權益。第三，國家賠償。港澳居民在報考公務員過程中的人身權、財產權受到行政主體及其工作人員侵犯的，且造成損害的，港澳居民可以向該行政主體申請國家賠償。

五、結語

過去，一些涉及港澳地區的法律法規和政策，由於沒有港澳居民的充分參與，導致沒有真正吸取港澳同胞寶貴的意見，難以真正反映港澳居民訴求。近年來，港澳居民的訴求日益增多和多元化，港澳居民逐步渴望能參與到國家政治生活。港澳居民參與政治生活，有利於全面推進法治建設、依法維護港澳同胞的合法權益、激發其智力與凝聚力。國家應從立法、執法、司法三個方面來完善港澳居民報考公務員權益。具體而言，從立法保護而言，港澳居民報考公務員權益的法律保護，應以保護港澳居民權益為核心，體現合法、公正、及時、便民的原則。以《公務員法》為主導，不斷完善相關法律法規配套。從執法保護而言，可從構建“適當照顧”為原則的港澳居民公務員選拔模式、完善執法救濟途徑、日常保護機制等方式完善執法保護；從司法保護而言，完善救濟途徑及問責機制，不斷促使港澳居民報考公務員權益得到形式與實質上的平等保護。

《澳門新視角》徵稿啟事

- 一、《澳門新視角》係澳門青年研究協會編輯出版的學術理論性刊物。
- 二、《澳門新視角》以“研究青年、研究澳門”為宗旨，推動本澳學者特別是青年學者的學術研究與交流，力求發揮學術理論服務社會的基本功能。
- 三、本刊暫定為不定期出版，內容涉及政治、法律、經濟、文化等方面的社會事宜。第二十期將會爭取在2017年05月份出版。
- 四、本刊除發表本澳專家學者的有關論述外，歡迎外地專家學者惠賜有關論文，提供訊息及資料。
- 五、本刊特設“大學生習作”專欄，並安排專家對習作進行點評。
- 六、《澳門新視角》編委會成員為澳門青年研究協會全體理事。

總編輯：邱庭彪

副總編輯：龐川

編輯部設在澳門媽閣街中山新邨第三座17/D

電話：00853-2852 6255 傳真：00853-2852 6937

電郵：macaumyra@gmail.com

- 七、文稿一經發表，即致薄酬（大學生習作也適當支付稿酬）。本刊有權在其他場合編輯採用。
- 八、本刊堅持學術自由原則，文責自負。所發表觀點不代表本會及編輯部意見。
- 九、本刊只接受通過電子郵件（本刊編輯部電子郵箱為macaumyra@gmail.com）以文字檔傳來或寄來磁盤的稿件，手寫稿件一律不收。文稿發表與否，三個月內均通知作者。
- 十、本刊編輯部對選用文稿有權進行必要體例規範工作，倘作者有所保留，請在來稿中說明。

《澳門新視角》編輯部

二〇一六年十一月

