

〔編者按〕因應防疫抗疫的安排，澳門理工學院“一國兩制”研究中心特別策劃製作了“基本法線上講堂”，由研究中心許昌教授、李燕萍副教授、謝四德講師共同講授，陳慧丹講師主持，其他同事配合支持。講堂內容緊貼時事熱門話題，發揮《澳門基本法》對澳門政治、經濟和社會等領域引導和規範的功能，幫助澳門居民進一步認識和理解《澳門基本法》的豐富內涵，增長法律知識，感受法治精神。為進一步推廣傳播，本刊編輯部特將網課內容整理刊出，以饗讀者。本文是第四講，由謝四德講師主講。

疫情下的澳門焦點：企業社會責任、保就業與經濟多元化發展

問：今天請到謝四德講師為大家講解疫情下澳門三個比較熱點的問題，分別是：企業社會責任、保就業和經濟適度多元發展。首先從社會責任開始，請問何謂企業社會責任？

答：由於行政長官的一句話，企業社會責任就成為澳門當前關注一個熱點。其實早在1924年，美國學者謝爾頓首次提出“企業社會責任”的概念，即企業的目標並非單純地生產產品，公司經營者需要承擔包括道德因素在內的社會責任。1953年，“社會責任之父”鮑恩在其出版的《商人的社會責任》中提出了企業社會責任相對清晰的定義：“企業家按社會的目標和價值取向向政府的相關政策靠攏，作出相應的決策，採取合理的具體行動或者遵循相應的行動標準。”

20世紀70年代，美國經濟發展委員會從利益相關者視角提出了具有里程碑式的企業社會責任的定義，即“三個同心圓理論”，將企業社會責任分為內層、中間層和外層，其中外層要求企業更廣泛地參與社會改良。

2018年，阿里巴巴創始人馬雲提到企業責任，他認為企業家不是要當“首富”，而是應該爭取當“首負”——“負是負責任”的“負”，即企業家要肩負起社會責任，積極納稅和創造就業，為社會謀福利。在學術上，企業社會責任仍然是一個具有爭議性的話題，例如米爾頓·弗里德曼明確指出企業的惟一責任就是利潤最大化，即最大化股東價值。對追求利益最大化的企業來講，社會責任是基於理性經濟人的假設來衡量社會偏好；當企業沒有社會偏好時，即意味着企業不會有一種傾向去關注他人利益，只是把企業社會責任當作一種宣傳工具、規避政府管制的手段以及作為回應政府失靈的一種方式。多德認為，企業除盈利功能外，還有許多社會服務功能，企業管理者不僅僅是股東的受託人，也是股東之外的其他多方利益團體的受託人。隨着全球各地不斷發生“污染恐慌”“食品安全”“誠信危機”和“價值衝突”等諸多負面效應加劇，越來越多的研究趨向於“企業應該履行社會責任”的肯定性結論。

問：企業社會責任可否理解為是道德層面的？

答：企業社會責任可以理解為道德層面。中國有句古語：“君子愛財，取之有道。”當中這個“道”字，就有道德的意思。在中國古代，商人都很重視這個“道”字，所以中國商人有“儒商”的稱號。

問：企業的本質是圖利，有需要站在道德層面嗎？

答：企業的本質是圖利，這一點是對的。但圖利也得站在道德層面上。道理很簡單，如果一間企業不顧道德約束，一味只求利，就會出現黑心作業、欺騙假冒、漠視社會責任的情況；當社會得知一間企業是毫無誠信時，消費者肯定不會喜歡，不喜歡就不會購買；企業不但不能圖利，在行內亦留下壞名聲。所以，企業要圖長利，就必須站在道德層面，只有取之有道，方能持續發展。

問：行政長官賀一誠之前提到，博彩企業要履行社會責任，對此您有何看法？

答：行政長官要求企業履行社會責任相當合理。正所謂“國家有難，匹夫有責”，“責”便是指責任，意思指當國家有困難時，一般人都有責任出來救國。這次澳門受疫情衝擊出現抗疫困難，按照匹夫有責的道理，每個人都應該齊心助政府抗疫。博企作為支撐澳門特區經濟的命脈，它們更加需要第一時間主動履行社會責任，而不是等特區政府提出要求才做。

首先，博彩業的特殊性就決定它要履行社會責任，不論一般狀況下或者疫情危機下，博企都要負起社會責任。

其次，博企是澳門數一數二的大企業，佔用了大量資源，如政策、土地和人力，而且每年都獲得豐厚利潤。正所謂“取之於社會，用之於社會”，博企應該比一般企業履行更多的社會責任，因為佔用社會資源最多，獲利最大，所以要負起最大的社會責任。

當然，博企要履行社會責任不等於中小企不用負社會責任，從權責利一致性看，任何個人、組織，只要取之於所在社會，你就需要履行社會責任。這次除了博企在履行社會責任意識稍為薄弱之外，有些中小企在履行社會責任意識方面也不是太高。例如：這次政府因為疫情而發放的消費卡，就有一些做大眾生意的商鋪趁機加價，發疫情財，明顯是惟利是圖淹蓋同舟共濟，顯然是沒想履行社會責任的一種做法。所以，行政長官指出企業履行社會責任，不但合理，而且與時俱進。

問：您認為特區政府以社會責任要求企業借出酒店用作醫學觀察，是否政府干預市場？

答：特區政府以社會責任要求企業借出酒店用作醫學觀察，不存在政府干預市場。干預理論認為，當市場發生失靈時，政府需要作出干預。在疫情威脅下，受影響不只是市場，而在涉及整個社

會的生命安全，政府干預的根本目的是保障整個社會的生命安全，這種干預是必須的，政府如果不做便是失責。無論從理論上或客觀上，都不存在政府干預市場，也不適合用干預理論分析這種情況。在危急之下，政府為迅速處理疫情變化，任何強行干預都是合理的。

事實上，行政長官可以通過法律賦予的權力強行徵用一切有利於抗疫的資源。但行政長官賀一誠沒有行使這種權力，而以社會責任要求企業借出酒店用作醫學觀察，這某程度說明特區政府重視政商關係，但同時不希望這是一種純經濟利益主導下的政商關係，而是一種共同負起社會責任的政商關係。

問：博企履行社會責任，《澳門基本法》中是否有相關規定？

答：《澳門基本法》雖然沒有明確提到博企要履行社會責任，但從《澳門基本法》中有關博彩業的條文，可以推斷這是一個不言而喻的道理。《澳門基本法》第118條規定：“澳門特別行政區根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策。”從狹義看，可以理解為澳門特區政府所制定的旅遊娛樂業政策要符合本地整體利益。政策如何使旅遊娛樂業發展符合本地整體利益？最簡單的邏輯是這個行業要肩負社會責任。正如這次疫情下博企沒有主動地履行社會責任，澳門特區政府可以根據這一條的規定，基於本地整體利益考慮，可以在日後博企續牌上加入社會責任，又或者在中期、長期的政策支援上亦可以加入社會責任的條款。

事實上，整體利益需要共同維護的，政府、企業、個人都需要履行社會責任，缺一不可。行政長官賀一誠要求博企履行社會責任，可以被看成為特區政府對博彩娛樂業的政策取向，從這一點看是符合《澳門基本法》第118條規定的精神。若博企在危急關頭不履行社會責任，而因此令整體利益受損，某程度說明特區旅遊娛樂業政策不足以維護本地整體利益，這樣特區政府政策取向便需要作出調整。

問：疫情衝擊澳門四個月以來，經濟可謂首當其衝，您認為澳門特區政府首要應對的甚麼？

答：目前特區政府最重要的是保就業。著名經濟學家凱恩斯在其著作《就業、利息與貨幣通論》中明確地將就業放在第一位，說明就業是經濟發展的首要問題。首要問題，就應該率先應對，特區政府就應該集中資源，優先處理疫情下保就業的問題。

問：疫情影響廣泛，如果特區政府集中資源優先保就業，在資源分配上會否造成不公平？

答：首先，理論上我是支持特區政府集中資源優先保就業，因為就業是生產和秩序的穩定器，保就業就是要使到這個穩定器不會失靈。世界各地的政府在應對疫情衝擊時，都高度重視保就業。在疫情影響廣泛下，會出現各種問題，如失業、企業倒閉、貧困等。理論上，在資源有限之下，政

府制定任何政策都具有機會成本，政府可以因應機會成本的高低而制定政策。例如：保就業是最重要的，政府集中資源優先解決失業，機會成本最低，相反，將資源優先解決次要性如企業倒閉、貧困，機會成本最高。

至於這種資源分配是否公平的問題，經濟學講求效率，按機會成本的高低決定資源配置，我只能夠講這樣資源配置相對有效率、合理。如果危機時刻政府政策不按重要性分配資源，而按需分配，保就業的資源將因按需分配而分薄，我們可以想到，危機性影響將因為重要性問題得不到解決而繼續存在，結果可能是上下都夠不着。大家都知道，按需分配屬於一種平衡性操作，而按重要性分配則是一種聚焦性操作，兩者都具有可操作性，但理論上我相信在疫情衝擊下政府應該要按重要性分配，會比較有效率。當然，最終如何分配，政府要取決於客觀情況，具體問題、具體分析。

問：請介紹澳門現時的失業情況。

答：根據特區政府公佈2020年1-3月就業調查，首季總體失業率為2.1%，本地居民為2.9%，失業人口8,500人左右。從數據上看，失業率低過3%，失業情況不算嚴重。但政府需要重視，因為8,500人可能牽涉8,500個家庭，如果以一家四口計算，就有34,000人可能受影響。

問：請介紹疫情下有何方法保就業。

答：特區政府推出的帶津培訓是一個不錯的保就業措施。一舉兩得，既可以保就業，又可以使居民疫境自強。在此簡單介紹帶津培訓計劃，計劃主要針對兩類人士：失業人士和在職人士。失業人士經過培訓後可以獲發6,656澳門元津貼並可獲安排就業轉介對接，在職人士經過培訓後獲得技能可以獲發5,000澳門元津貼。根據特區政府發佈的消息，預計三輪帶津培訓計劃會提供2,000個名額。而目前計劃對象只針對18歲或以上、受疫情影響而失業或從事特定職業的人士（例如導遊、的士司機、旅遊巴司機及會展業從業員）。

基於保就業的重要性，特區政府應該要加大帶津培訓的資源投入，提供多些名額和擴大職業範圍。至少名額可以增加至8,500，同第一季度8,500人的失業人數看齊。當然，一下子提高至8,500人的培訓規模對勞工局來講會有一定難度，但政府可以通過市場化解決，而市場化操作甚至比政府自己操作來得更有效率。

其次，帶津培訓不應針對特定行業，因為在疫情衝擊下，各行各業都會受到影響，所以有條件的話，計劃應該涵蓋各行各業，這樣會比較好。另外，僱員補貼計劃也是一個有效保就業的做法。例如英國在疫情下就推出類似做法。根據BBC發放的新聞消息，3月20日，英國財相蘇納克（Rishi Sunak）宣佈，為了保護就業，英國政府打算為因病毒疫情無法工作的僱員支付八成的工資，每月最多可達2,500英鎊。之後，新加坡、香港也推出類似英國的做法。

問：您認為特區政府這次保就業的措施成效如何？

答：這次特區政府保就業措施不但針對員工，而且還針對企業，可以說是雙管齊下。簡單來說，通過帶津培訓幫助失業人士從新就業，通過扶助企業令到企業不裁員。從措施本身看，應該有效。至於成效如何，第一要看失業率。在疫情之前，澳門的失業率水平很長時間徘徊在1.8-1.9之間，如果在疫情期間，本地居民失業率回落到2-2.2水平，可以說明措施有效；當然，如果本地居民失業率一直維持2.9，不突破3，措施都算有效。第二是看帶津培訓的就業配對成功率和技能提升率。這兩個指標能夠說明保就業措施的具體成效。

問：《澳門基本法》中有沒有關於就業保障的規定？請您向大家一下。

答：《澳門基本法》第115條：“澳門特別行政區根據經濟發展的情況，自行制定勞工政策，完善勞工法律。”當中的勞工政策、勞工法律與就業保障有關。勞工政策的首要目的就是保障工人就業、其次是勞工福利、勞資關係協調等。勞工政策能否有效覆蓋就業保障、勞工福利、勞資關係協調，它需要“完善勞工法律”來形成法治體系。例如：今次疫情下，社會有聲音要求政府迅速建立外勞退場機制，通過外勞退場讓澳門失業人士進場，從而解決當前的失業問題。如果澳門想從這方面獲得就業保障，特區政府可以根據《澳門基本法》這一條的規定，完善勞工法律，以應對外勞退場或為下次保就業作準備。

問：2020年4月8日，經濟財政司司長李偉農在新聞發佈會上表示，澳門經濟過去也曾受過考驗，這次因疫情的衝擊，讓澳門產業單一而造成單一就業的經濟體系原形畢露，全澳社會包括中小企應趁機思考下一步發展的方向。您對此有何看法？

答：這次疫情對澳門衝擊較大，而掌管經濟範疇的李偉農司長已經意識到澳門產業結構單一是一問題所在。簡單來說，澳門目前的產業結構抵擋不了疫情的衝擊，所以司長向社會及中小企作出強烈呼籲，希望可以重構一種新型發展模式。

問：您是專門研究澳門產業結構優化的專家，可否請您簡單探討一下澳門產業單一的問題呢？

答：可以。在我的研究中，很少使用產業單一這個詞，而較多用產業結構失衡。所謂產業單一，其實它不是一個量化問題，而是結構性問題。簡單來說，一個均衡的產業結構應該由第一產業、第二產業和第三產業支撐，分擔原料供給、產值貢獻和就業貢獻兩大功能。如果一個地方出現產值比重、就業比重都轉移到第三產業，這種高度依賴第三產業的產業結構所稱之為產業單一，又或謂之產業結構失衡。澳門產業單一引伸出來的問題，除了司長所謂的單一就業的經濟體系之外，

還有第三產業中以博彩旅遊業為龍頭的一種垂直多元結構。這種以博彩業為龍頭的垂直多元結構在這次疫情中引起了“骨牌效應”，疫情下博彩業首當其衝，因為它的需求大減使博彩業提供商品服務的垂直供應鏈生意大減，形成骨牌下跌。此外，澳門的第二產業去工業化問題嚴重，目前工業產值比重佔GDP近乎零，工業生產力的大幅度萎縮令澳門在貨物進出口長期處於逆差局面。如果澳門在20世紀90年初對當時的加工製造工業進行升級轉型，由粗放型製造轉向技術型製造，這次受疫情衝擊的影響便不會那麼大，因為就算第三產業首當其衝時，至少還有第二產業可以守住。但現在澳門明顯不是這種情況，所以這次疫情確實給澳門全社會敲了警鐘，促使各界積重新思考澳門未來的產業發展方向，且要積極進行產業結構的優化。

問：2020年4月27日，李偉農司長介紹本年經濟財政範疇的施政部署中指出，特區政府想把過往以旅遊業為龍頭的垂直多元，適度加入其他產業作橫向多元。當中，金融業、會展業及中醫藥業均具條件。您對此有何看法？

答：在我的研究中，我認為中醫藥最具條件作多元發展。國家“十二五”規劃、“十三五”規劃都有提及澳門要發展中醫藥。澳門發展中醫藥，可以通過國家政策支持而解決發展中醫藥的所需的各種資源，國家政策扶持對澳門來講是一種後發優勢，會令到澳門贏在起跑線上。特區政府想把中醫藥業作橫向發展，亦無不可，關鍵在於特區政府想把中醫藥業朝哪個方向發展。中醫藥發展不外乎兩大方向：一是傳統中醫藥，二是中醫藥現代化。

如果澳門想加強橫向多元發展，我認為朝中醫藥現代化更適合。因為中醫藥現代化需求科技創新，科技創新可以增強澳門的工業競爭力，而工業競爭力有利產業橫向發展。如果政府選擇中醫藥現代化的話，我有兩個建議：第一，中醫藥現代化目標是要打入西方主流醫學體系；第二，澳門可以先制定中醫藥的國際標準，後成立中醫藥質量檢測中心。只有這樣，澳門就能夠在標準、質量控制上獲得製造業的競爭力，在藥物製造方面作橫向發展。有關澳門發展中醫藥現代化的闡述，大家有興趣可以參閱拙作《有關澳門中醫藥發展的另一種思考》。

問：您認為博彩業一業獨大是導致澳門產業結構單一的因素嗎？

答：這問題在學術界已討論了很長時間。學界的觀點主要有兩種：第一種認為博彩業獨大所產生的擠佔效應是導致澳門產業結構單一的原因，這是來自市場學派的一種解釋；第二種認為因為政策傾斜導致博彩業獨大，因為產業政策缺位導致新興產業得不到發展，所以導致澳門產業結構單一，是政策所致，而不是市場調節的結果，這是來自政府學派的看法。我個人比較偏向第二種觀點。

問：《澳門基本法》中有沒有提到特區政府要發展經濟多元化的規定？

答：在《澳門基本法》中沒有明確提及發展經濟多元化，但有一條與發展經濟多元化有關。根據《澳門基本法》第114條：“澳門特別行政區改善經濟環境和提供法律保障，以促進工商業的發展，鼓勵投資和技術進步，並開發新產業和新市場。”當中鼓勵投資和技術進步、開發新產業和新市場與經濟多元化發展直接相關。雖然條文並無明確特區政府發展經濟多元化，但有要求特區政府開發新產業和新市場，從經濟學角度看，開發新產業和新市場等同發展經濟多元化。