

# 論橫琴粵澳深度合作區發展中的平等原則

## ——以功利主義為視角

薛宇\*

---

**摘要** 在澳門本土實現經濟多元發展困難重重，唯有依賴橫琴粵澳深度合作區，通過吸引澳門居民前往合作區多元發展的方式才能實現澳門經濟多元發展。但是，合作區在短時間內很難取得超越澳門本土吸引力的發展程度，只有推出針對澳門居民的優惠政策才能產生足夠的吸引力。而針對澳門居民的優惠政策一旦使得合作區內澳門居民和橫琴居民的待遇不同等，便會構成區別對待，引來《憲法》中平等原則的審視。平等原則要求區別對待必須具有正當理由，而道義論的正當理由無法適用於合作區的情況，本文將以功利主義為主要視角，探討合作區發展中的平等原則。

**關鍵詞** 橫琴粵澳深度合作區 區別對待 平等原則 正當理由 功利主義

---

近年來，博彩及博彩中介業在澳門的產業結構中佔據了50%左右的份額<sup>[1]</sup>。澳門經濟過度依賴旅遊博彩業的脆弱性在疫情衝擊下更為突出，澳門社會已經深切感受並深刻認識到“一業獨大”所帶來的巨大風險，經濟適度多元發展是澳門未來的必由之路，而在旅遊博彩業基礎上發展的縱向多元化，並不能從根本上改變“一業獨大”的狀況，迫切需要深入探索和開拓經濟適度多元的路子，時不我待<sup>[2]</sup>。

特區雖已有覺悟，但礙於自身土地面積狹小，產業固化，巧婦難為無米之炊。恰橫琴地處

---

\* 薛宇，澳門大學法學院博士研究生。

[1] 澳門特別行政區政府統計暨普查局2019年澳門產業結構年刊：[https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/e8e1fdd9-3482-425f-b696-be5d3fdcbe84/C\\_PIBP\\_FR\\_2019\\_Y.aspx](https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/e8e1fdd9-3482-425f-b696-be5d3fdcbe84/C_PIBP_FR_2019_Y.aspx)

[2] 澳門特別行政區二〇二一年財政年度施政報告：<https://www.gov.mo/zh-hans/news/315205/>

珠海南端，與澳門一水一橋之隔，具有粵澳合作的先天優勢，是促進澳門經濟適度多元發展的天然平臺。2021年9月5日，中共中央、國務院印發了《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（以下簡稱《總體方案》），提出了粵澳共商共建共管共享的新體制目標，正式將橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱合作區）確立為促進澳門經濟適度多元發展的戰略平臺。得天獨厚的地理位置，加之國家層面的大力支持，合作區的建立給澳門帶來了前所未有的多元發展機遇。作為豐富“一國兩制”實踐的重大部署，合作區的建立也給法學界帶來了新的論題與挑戰。

## 一、合作區發展的背景

### （一）吸引澳門居民是關鍵

習近平總書記強調，建設橫琴新區的初心就是為澳門產業多元發展創造條件，《總體方案》也明確指出合作區的首要戰略定位就是促進澳門經濟適度多元發展的新平臺，合作區發展的主要目標就是促進澳門經濟適度多元發展。正因為澳門人多地少，產業固化，在澳門本土難以找到多元發展的出路，唯有依賴合作區，吸引澳門居民前往合作區多元就業創業，方能實現澳門經濟的多元發展。

經濟的多元發展本質上是人的多元發展，在邏輯上，只要能夠吸引到足夠多的澳門居民在合作區多元就業創業，促進澳門經濟多元發展的目標也就成功實現了。因此，促進澳門經濟多元發展關鍵在於吸引澳門居民前往合作區多元發展，《總體方案》所提出的種種舉措，基本上都是圍繞如何吸引澳門居民前往合作區發展來設計的。

值得一提的是，雖然合作區發展的關鍵是吸引澳門居民，但吸引澳門居民並不是合作區發展的唯一目標。《總體方案》中提出橫琴目前服務澳門的特徵還不夠明顯，對此有一個可能產生的誤解是認為服務澳門乃建設橫琴的唯一目的，這一論斷是錯誤的，因為《總體方案》中提出了“粵澳共商共建共管共享”的建設目標，而其中的“共享”就是指雙方分享發展的成果<sup>[3]</sup>。“服務”明顯不等於“共享”，“服務”只意味著增進澳門居民的利益，“共享”則內含了兼顧橫琴居民的利益。因此，吸引澳門居民是合作區發展的關鍵，但並非唯一目標，合作區的發展同時應當兼顧橫琴居民的利益，這是《總體方案》的內在要求。

### （二）吸引澳門居民的方法

為了吸引澳門居民，合作區有兩種可行的方法，第一種方法是依靠合作區自身的良好發展產生吸引力，例如《總體方案》中提出的發展科技研發和高端製造產業、完善企業所得稅優惠政策、促進境內外人才集聚、創新跨境金融管理和建立高度便利的市場准入制度等，這些措施可以產生廣泛的吸引力，所有人都有可能受到吸引；第二種方法是依靠針對澳門居民的優惠政策產生吸引力，例如《總體方案》中提出的健全粵澳共商共建共管共享的新體制、吸引澳門居民就業創業、加強與澳門社會民生合作、推進基礎設施互聯互通等。

[3] 參見駱偉建教授在澳門日報上發表的觀點：[http://www.macaodaily.com/html/2021-09/07/content\\_1541761.htm](http://www.macaodaily.com/html/2021-09/07/content_1541761.htm)

僅憑第一種方法並不能對澳門居民產生足夠的吸引力，因為合作區很難在短時間內取得超越澳門本土吸引力的發展程度，而且第一種方法產生的吸引力是非指向性的，無法實現對澳門居民的定向吸引，也就無法促進澳門產業多元發展。因此，合作區在自身努力發展的同時必然會依靠第二種方法，即推出針對澳門居民的優惠政策來吸引澳門居民，其中最具有代表性的優惠政策當屬《總體方案》中提出的“粵澳共商共建共管共享”，如人飲水冷暖自知，澳門居民肯定最清楚什麼樣的合作區對自己最具有吸引力，“粵澳共商共建共管共享”保障了澳門關於如何建設管理合作區的話語權和參與權，非常有助於提升合作區對澳門居民的吸引力。

### （三）區別對待必然產生

針對澳門居民的優惠政策確實可以增進合作區的吸引力，但如果這種優惠政策使得合作區內的澳門居民和橫琴居民待遇不平等，則構成了區別對待（differential treatment）。如果這種優惠政策只是使合作區內的澳門居民享受到了橫琴居民本就享有的待遇，那麼此時雙方的待遇是平等的，不構成區別對待，但不得不承認這種程度的優惠政策對澳門居民並不會產生足夠的吸引力，因為澳門居民在澳門往往可以享受更好的待遇。基於同樣的理由，合作區更不可能推出使澳門居民待遇比橫琴居民差的政策。那麼，為了對澳門居民產生足夠的吸引力，合作區將不得不針對澳門居民推出比橫琴居民待遇更優越的優惠政策，這種優惠政策可以說是一種必然，因為這是合作區短時間內能定向吸引澳門居民的唯一方法。事實上，橫琴新區已經實施了一些這樣的優惠政策，例如針對澳門居民的稅收優惠和就業補貼<sup>[4]</sup>。

小結一下本章的推理過程，合作區發展的目標是促進澳門經濟多元發展，具體方式是通過將澳門居民吸引到合作區多元就業創業來促進澳門經濟多元發展，單純依靠合作區自身的良好發展短時間內難以對澳門居民產生足夠的吸引力，合作區必然要依靠針對澳門居民的優惠政策來定向吸引澳門居民，但如果只是那種使得澳門居民在合作區享受橫琴居民同樣待遇的優惠政策又不足以對澳門居民產生足夠的吸引力，因此合作區必然會推出那種使澳門居民待遇超過橫琴居民一般待遇的優惠政策，而這就構成了一種區別對待。簡單來說，為了實現促進澳門經濟多元發展的目標，合作區必然會推出區別對待政策。區別對待將是本文關注的重點，因為一旦構成區別對待，就會引起《憲法》中平等原則的審視，當然並非所有的區別對待都違反平等原則。

## 二、合作區發展中的平等原則

《總體方案》提出：“強化法治保障，充分發揮“一國兩制”制度優勢，在遵循憲法和澳門特別行政區基本法前提下，逐步構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系。研究制定合作區條例，為合作區長遠發展提供制度保障。”內地和澳門雖然社會制度不同，法律體系也不同，但法治是兩地共同的價值追求，法治是兩地社會制度的最大公約數，合作區的發展必須

[4] 《關於進一步支持澳門青年在橫琴創新創業的暫行辦法》：[http://www.hengqin.gov.cn/zhshqxqzfmhwz/zwzx/zcfg/content/post\\_2558999.html](http://www.hengqin.gov.cn/zhshqxqzfmhwz/zwzx/zcfg/content/post_2558999.html)

依賴法治，同時也要經受法治的審視。

法治的重要價值在於立法者的行動受到憲法的拘束，使其權力行使不再恣意<sup>[5]</sup>。值得一提的是，《總體方案》中提出合作區要在遵循《憲法》和《澳門基本法》的前提下進行法律銜接，實際上《澳門基本法》對合作區的拘束是非常有限的。《澳門基本法》雖然是全國性法律，在內地也具有普遍效力，但其給內地設立的法律義務主要體現在第 22 條，即中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預澳門特別行政區依照本法自行管理的事務<sup>[6]</sup>。因此，遵循《澳門基本法》只要求合作區不得干預澳門特別行政區依照本法自行管理的事務，遵循《憲法》則給合作區設立了更多更核心的要求。

### （一）平等原則是限制權力的憲法原則

《憲法》第三十三條第二款規定：“中華人民共和國公民在法律面前一律平等。”對於《憲法》中的平等究竟是一項權利還是一項原則，學界早有爭議，有觀點認為平等是一項權利，有觀點認為平等是一項原則，通說認為平等既是一項權利，又是一項原則<sup>[7]</sup>。

如果承認道德權利，平等作為人們普遍追求的道德理想，德沃金甚至認為平等關切是政治社會的至上美德<sup>[8]</sup>，那麼平等當然是一種道德權利。在德沃金看來，原則是指這樣一種準則，它應當得到遵守並不是因為它會促進或保障一個確信可慾的經濟、政治或社會目標，而是因為它是公平、正義或者其他的道德層面的要求<sup>[9]</sup>。那麼，平等作為道德層面所要求的一項準則，當然屬於一項原則。憲法指向的是一階規則或部門法<sup>[10]</sup>，“公民在法律面前一律平等”可以同義轉換為“不允許法律不平等對待公民”，因此平等原則可以理解為一項限制權力的憲法原則，它給立法者設置了一個憲法義務，不允許其立法不平等對待公民。義務是被恰當地稱為權利或主張權的法律關係的永恆對應物<sup>[11]</sup>，平等原則給立法者設置的憲法義務正是對應了公民平等的憲法權利。

也就是說，平等的道德權利給憲法中的平等原則提供了道德支撐，而平等原則給立法者設置的憲法義務又對應了公民平等的憲法權利，因此確實可以說平等既是一項權利，又是一項原則。平等權利強調公民有理由要求法律的平等對待，而平等原則強調限制權力，禁止法律對公民的不平等對待。

[5] 參見陳景輝：“憲法的性質：法律總則還是法律環境？從憲法與部門法的關係出發”，《中外法學》，2021年第33期，第295頁。

[6] 參見蔣朝陽：“論基本法在國家法律體系中的法律地位”，《“一國兩制”研究》，2009年第1期，第12頁。

[7] 參見張千帆：《憲法學》，法律出版社，2004年，第245頁。

[8] Dworkin, Ronald, *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, 2002, p.1.

[9] Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, 1978, p.22.

[10] 陳景輝：“憲法的性質：法律總則還是法律環境？從憲法與部門法的關係出發”，《中外法學》，2021年第33期，第300頁。

[11] Hohfeld, Wesley Newcomb, “Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning”, *Yale Law Journal*, vol.23, no.1, 1913-1914, p.33.

## （二）平等原則限制區別對待

《憲法》無疑在合作區具有最高效力，合作區的一切法律和政策都不能違反《憲法》，平等原則禁止合作區對橫琴居民和澳門居民進行不平等對待<sup>[12]</sup>。當然，並非所有的區別對待都屬於不平等對待，平等原則可以具體理解為限制法律對公民設置區別對待<sup>[13]</sup>。區別對待有兩種，要麼是歧視，要麼是優惠，兩者都可能破壞平等。為了限制這種可能，除非有合理的理由，立法者不得進行區別對待<sup>[14]</sup>。

如前所述，合作區為了成功實現促進澳門多元發展的目標，必然要依靠區別對待措施，而區別對待就會吸引平等原則審視的目光，平等原則不會立刻否定合作區的區別對待政策，而是會先追問其背後有沒有正當的理由。但是，在平等原則內部是無法回答何為正當理由的，因為平等原則並沒有預設正當理由的判斷標準。平等原則總是依賴於其他原則，這些原則決定了平等主義原則所規定的福利的價值<sup>[15]</sup>。

至此，平等原則對正當理由的追問，將本文的討論引入到了一個更廣闊的空間，即正當性問題。正當性是指符合既定的規則、程序、傳統或慣例。正當性又可以分為狹義的正當性和廣義的正當性，狹義的正當性即合法性，廣義的正當性是指合規則性<sup>[16]</sup>。法律並沒有規定區別對待的正當理由，因此只能訴諸法律之外的道德準則，證成廣義的正當性。

## （三）區別對待的正當理由

雖然有著非常強烈的政策理由去吸引澳門居民前往合作區發展，但政策自身並不構成區別對待澳門居民和橫琴居民的正當理由，恰恰相反，政策需要正當理由為自己正名。接下來，本文將分別從道義論和結果論兩個方向尋求在合作區內區別對待澳門居民與橫琴居民的正當理由。

### 1. 道義論的正當理由

道義論的理由強調只要行為本身符合道德準則，那就是正當的，而不去考察行為的結果如何。最具有代表性的道義論的區別對待理由，莫過於羅爾斯在《正義論》中提出的關於正義的兩個原則。正義的第一個原則：每個人都有平等的權利去享有那些最廣泛的、與所有人類似的自由相容的基本自由；正義的第二個原則：社會和經濟的不平等應這樣安排，使得：（a）社會中處於最弱勢的成員受益最大，並與公平救濟原則相容；（b）各項職位及地位必須在公平的機會平等下，對所有人開放<sup>[17]</sup>。在羅爾斯眼中，正義的第一個原則優先於第二個原則，公民的基本自由必須是平等的，這些基本自由主要包括：選舉與被選舉的政治自由、言論與集會自由、良知自由和思想自由、人身自由和私有財產的自由、依照法治免於恣意逮捕和扣押的自

[12] 暫不考慮沒有中國國籍的澳門居民情況。

[13] 參見徐國棟：“平等原則：憲法原則還是民法原則”，《法學》，2009年第3期，第67頁。

[14] 參見徐國棟：“平等原則：憲法原則還是民法原則”，《法學》，2009年第3期，第68頁。

[15] Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Clarendon Press, 1986, p.225.

[16] 楊偉清：“政治正當性、合法性與正義”，《中國人民大學學報》，2016年第30期，第45頁。

[17] Rawls, John, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971, p.302.

由。對第一個原則中的基本自由的侵犯無法用第二個原則來辯護，只有無關基本自由的社會和經濟措施可以按照第二個原則進行區別對待<sup>[18]</sup>。

顯然，羅爾斯的正義原則並不會支持合作區的區別對待措施。雖然合作區的區別對待針對的主要是社會和經濟待遇，無關基本自由，但從區別對待措施中受益最大的是澳門居民，而澳門居民並不是社會中最弱勢的成員，即便澳門經濟存在一業獨大的巨大風險，也不代表澳門居民是弱勢的，在很多方面澳門居民相對於橫琴居民反而是優勢群體。

另外一個道義論的區別對待理由是對等原則，即如果一方優待另一方的居民，則構成另一方優待對方居民的正當理由，例如各國根據對等原則，相互給予駐在本國的外交代表、外交代表機關和外交人員一種特殊權利和優惠待遇。但現實中澳門並沒有特別優待橫琴居民，這個理由也無法證成合作區的區別對待政策。似乎很難在道義論的方向上找到區別對待澳門居民與橫琴居民的正當理由，這一失利逼迫本文朝著結果論轉向。

## 2. 結果論的正當理由

結果論的正當理由強調只要行為的結果是好的，那就是正當的。最有代表性的結果論當屬以邊沁為代表的功利主義，即按照一個行為增大或減小利益相關者幸福的傾向來判斷這一行為是否正當，不僅包括私人的每項行動，而且包括政府的每項措施<sup>[19]</sup>。按照功利主義的觀點，如果一項區別對待措施的結果傾向於既增進澳門居民的幸福也增進橫琴居民的幸福，那麼這個區別對待措施就是正當的。

功利主義確實提供了一種證成區別對待的思路，但並非全部的區別對待措施都符合功利主義，功利主義要求對區別對待措施產生的幸福和痛苦進行具體功利計算（felicific calculus）來判斷其正當性。如果計算的結果是幸福大於痛苦，那麼具有正當性，反之則不具有正當性。功利計算本身是高度複雜的，是極其困難和極富挑戰的<sup>[20]</sup>。接下來將單設一章，設想合作區三種不同的區別對待措施，並嘗試進行功利計算來判斷其正當性。

## 三、區別對待的功利計算

鑒於合作區所有可能的區別對待措施都必然提高澳門居民的待遇，所以不妨按照這些區別對待措施對橫琴居民的影響來進行分類。

### （一）區別對待措施降低了橫琴居民的待遇

假設，合作區未來規定保障澳門居民在合作區優先就業的權利。這是一種極端的區別對待措施，但並非完全不可能出現，也可能以某種變體的形式出現，例如規定對僱傭澳門居民的合作區企業進行補貼，或者規定享受某些優惠政策的合作區企業必須達到一定的澳門員工比例。這種區別對待措施雖然增加了澳門居民的幸福，但大大提高了橫琴居民就業的難度，實際上剝

[18] Rawls, John, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971, p.61.

[19] 邊沁：《道德與立法原理導論》，時殷弘譯，商務印書館，2005年，第58頁。

[20] 翟小波：“痛苦最小化與自動車”，《華東政法大學學報》，2020年第23期，第43頁。

奪了橫琴居民大量的就業機會，給橫琴居民帶來的只有強烈的痛苦，無需複雜的計算就可以判斷這種區別對待措施為功利主義所不容。邊沁認為，如果為了增加其他人的財富而犧牲一個人的財富是適當的，那麼自然就得不受任何限制地去犧牲第二個人、第三個人，因為，無論你已經犧牲了多少人，你總有相同的理由去再犧牲一個人。總之，第一個人的利益是神聖的，否則任何人的利益都將不再神聖<sup>[21]</sup>。對於這種區別對待措施，羅爾斯的正義原則和功利主義的判斷結果是相同的。

### （二）區別對待措施未改變橫琴居民的待遇

假設，未來合作區規定澳門居民享受較低稅率，而橫琴居民仍按照原較高稅率納稅。這一區別對待措施雖然增加了澳門居民的幸福，但沒有增加橫琴居民的幸福，同時給橫琴居民帶來了未受到平等對待的內心痛苦，暫且稱之為不平之苦<sup>[22]</sup>。顯然，這一區別對待措施給橫琴居民帶來的痛苦大於幸福，因而不符合功利主義，沒有正當理由，違反平等原則。對於這種區別對待措施，羅爾斯的正義原則和功利主義的判斷結果也是相同的。

對此有一種可能的反對觀點是，每一項提高澳門居民待遇的措施都有助於吸引更多的澳門居民前來合作區工作生活，雖然橫琴居民的直接利益沒有發生變化，但大量的澳門居民在合作區工作生活可以拉動當地消費，為合作區發展注入活力，從而有利於增進橫琴居民的長遠利益。本文並不認同這種觀點，因為所謂的橫琴居民長遠利益是縹緲的和不確定的，並不能為橫琴居民帶來幸福感，即便承認這種長遠利益能為橫琴居民帶來幸福，也一定是非常微弱的幸福，無法超越這種區別對待措施給橫琴居民帶來的情緒痛苦，因而功利計算的結論也是一樣的。這種觀點實際上是一種“招商引資”式的優待理由，因為確信招商引資可以為當地帶來就業崗位與財政收入所以給予外商一定的稅收優惠。這一理由或許可以適用於優待入駐合作區的澳門企業，前提是確信澳門企業入駐合作區可以帶來就業崗位與財政收入，因為這對橫琴居民帶來的幸福大於痛苦，但這一理由並不適用於吸引澳門居民個體前往合作區就業。

### （三）區別對待措施提高了橫琴居民的待遇

假設，未來合作區推出了類似澳門的現金分享政策，每年向在合作區內工作生活的澳門居民發放10000元，而橫琴居民發放8000元。這一政策提高了雙方的待遇但也確實使得合作區內的澳門居民待遇優於橫琴居民，因而也屬於區別對待。

在道義論方面，羅爾斯的正義原則會認為即使橫琴居民獲得了8000元，這種區別對待措施也是不正當的。而功利主義會認為合作區在此之前並沒有現金分享政策，這一區別對待措施給橫琴居民帶來了不平之苦，同時也帶來了財富之樂<sup>[23]</sup>。功利主義會嘗試計算比較橫琴居民的

[21] 轉引自翟小波：“功利原則簡釋”，《河南大學學報(社會科學版)》，2021年第61期，第18頁。

[22] 這種內心痛苦是真實的，而且不是出於偏見或無知。在《道德與立法原理導論》一書中，邊沁列舉了許多種類型的痛苦，包括：匱乏之苦、感官之苦、棘手之苦、敵意之苦、惡名之苦、虔誠之苦、仁慈之苦、作惡之苦、回憶之苦、想像之苦、期望之苦、基於聯繫之苦。邊沁自認為窮列了所有的痛苦類型，但似乎沒有一種類型能夠恰當地包含受到不平等對待的內心痛苦，所以暫且稱之為不平之苦。

[23] 參見邊沁：《道德與立法原理導論》，時殷弘譯，商務印書館，2005年，第91頁。

財富之樂和不平之苦。這確實是一個很難的功利計算問題，一個可能的計算方法是站在橫琴居民的角度進行思考，試想一個橫琴居民是願意選擇接納這一政策（自己獲得8000元，容忍澳門居民獲得10000元），還是選擇否決這一政策（自己獲得0元，也讓澳門居民獲得0元）。如果橫琴居民傾向於願意選擇接納這一政策，說明財富之樂大於不平之苦，而如果橫琴居民傾向於選擇否決這一政策，說明財富之樂小於不平之苦。本例中，也許8000元產生的財富之樂會壓過不平之苦，但如果只有80元的財富之樂，情況可能就大不相同了。如果政策是澳門居民和橫琴居民都獲得10000元，那麼沒有產生痛苦，當然是符合功利主義的，也根本不構成區別對待，是最理想的情況。如果政策是澳門居民獲得10000元，橫琴居民獲得9999元，那麼這種區別對待產生的不平之苦幾乎可以忽略不計，產生的幸福遠遠大於痛苦，因而符合功利主義，具有正當性。

由於每個人對快樂和痛苦的敏感性不同<sup>[24]</sup>，所以很難精確計算出財富之樂剛好等於不平之苦的臨界點。這種不完全精確的計算，儘管是不完美的，但這並不是不計算的理由。這樣的計算沒數學那麼精確，但卻具有數學基礎；比起不計算，它依然是巨大的進步<sup>[25]</sup>。一種可行的辦法是，盡可能地提高橫琴居民的財富之樂，以使得這種區別對待措施產生的幸福明顯超過痛苦，進而從功利主義角度證明這一區別對待是正當的。

對於第三種區別對待措施，功利主義的評價結果和羅爾斯的正義原則產生了分歧。羅爾斯的正義原則雖然認同這種無關基本自由的措施可以區別對待，但其第二個正義原則要求這種區別對待措施一定要使社會中處於最弱勢的成員受益最大，而這種區別對待措施卻實際上使得並不弱勢的澳門居民受益最大，因此羅爾斯的正義原則否定這種區別對待措施。功利主義則不要求這種區別對待一定要使得社會中出於最弱勢的成員受益最大，只要求結果使得利益相關的每個澳門居民和橫琴居民都增進了幸福。

在基本自由方面，羅爾斯的正義原則拒絕區別對待，事實上功利主義也會對此得出同樣的結論，因為涉及基本自由的區別對待，必然會對人造成非常強烈的不平之苦，而且會催生仇恨與敵意，造成更多的痛苦，因此功利主義也會拒絕對基本自由的區別對待，只不過功利主義並不預設不可區別對待的基本自由，而是功利計算的結果使功利主義否定對基本自由的區別對待。

通過以上功利計算可以得出結論，合作區的區別對待措施只有在這種情況下是符合功利主義的：這一區別對待措施既提高了澳門居民的待遇，也提高了橫琴居民的待遇，同時雙方之間的待遇差距並沒有大到足以讓橫琴居民選擇否決這一措施。

## 四、平等原則與功利主義

### （一）功利主義內設了平等原則

功利主義可以為平等原則提供區別對待的正當理由，但功利主義的作用遠遠不限於此，密

[24] 邊沁：《道德與立法原理導論》，時殷弘譯，商務印書館，2005年，第99頁。

[25] 轉引自翟小波：“功利原則簡釋”，《河南大學學報(社會科學版)》，2021年第61期，第24頁。



爾認為功利原理擁有其他任何道德體系所具有的一切約束力<sup>[26]</sup>，其中自然包括平等的道德。平等原則要求立法者對所有公民一視同仁，除非具有正當理由，否則不得進行區別對待。功利原則關心的是受某行為影響的一切有情眾生的幸福，它因此也被稱為最大幸福原則<sup>[27]</sup>。

在邊沁生活的時代，人們普遍認為某些人的幸福比其他人的幸福更重要，例如，奴隸主的幸福比奴隸的幸福更重要，國王的幸福比平民的幸福更重要，但邊沁明確反對這一觀點。功利原理有一個重要理念，如果失去了這一理念，功利原理就會變成沒有理性意義的蒼白文字，那就是每一個人的幸福都同等重要。邊沁將這一重要理念表述為“每個人都算一；沒有人比人多”<sup>[28]</sup>。如果認同每一個人的幸福都同等重要，那麼自然會認同不應該對人進行區別對待，除非區別對待可以增進每一個人的幸福。因此，功利主義實際上預設了平等原則，後者是包含在前者之中的。

### （二）平等原則具有內在價值

功利主義追求最大多數人的最大幸福，因此在功利主義者眼中，只有幸福才真正具有內在價值。但這並不意味著平等原則只具有外在價值<sup>[29]</sup>，因為功利主義預設了平等原則，功利主義追求的最大幸福一定是符合平等原則的幸福。平等的幸福並不一定是最大幸福，但最大幸福一定是平等的幸福。不存在脫離平等的最大幸福，平等是最大幸福的構成性部分。

如果Y本身具有價值，且X是Y的構成性部分，徹底脫離X的Y不可能存在，此時X所擁有的就不再是外在價值，而是一種特殊的內在價值，即構成性的內在價值<sup>[30]</sup>。功利主義認為最大幸福本身具有內在價值，而平等是最大幸福的構成性部分，因此平等具有構成性的內在價值，平等原則是重要的。

### （三）增進幸福原則

平等的幸福並不一定是最大幸福，因為除了平等原則之外，功利主義還有另外一個構成性原則，那就是增進幸福原則。增進幸福既是行動正當性的評價標準，也是功利主義追求的結果目標。增進幸福原則如果脫離了平等原則，那麼增進的必然只是一部分人的幸福，不是最大多數人的最大幸福，不符合功利主義。平等原則如果脫離了增進幸福原則，那麼結果必然是平等的痛苦，即均貧，也不符合功利主義。只有將增進幸福原則和平等原則結合起來，才能實現功利主義所追求的最大多數人的最大幸福。

兩百多年後的今天，平等原則已經深入人心，功利主義的核心理念仍然可以為合作區的發展提供道德準則，那就是澳門居民和橫琴居民的幸福同等重要，不能只注重吸引澳門居民卻忽略橫琴居民的幸福。增進幸福原則強調合作區的發展，平等原則強調平等對待澳門居民和橫琴居民，只強調平等無法增進任何一方的幸福，而只提高澳門居民的待遇無法實現最大幸福。在

[26] Mill, John Stuart, *Utilitarianism*, The Floating Press, 2009, p.50.

[27] 翟小波：“功利原則簡釋”，《河南大學學報(社會科學版)》，2021年第61期，第17頁。

[28] Mill, John Stuart, *Utilitarianism*, The Floating Press, 2009, p.111.

[29] 參見陳景輝：“法律的內在價值與法治”，《法制與社會發展》，2012年第18期，第9頁。

[30] 參見陳景輝：“法律的內在價值與法治”，《法制與社會發展》，2012年第18期，第11頁。

決定合作區的發展措施時，功利主義要求計算並增進所有居民的幸福。

## 五、結語

區別對待的必然性和平等原則對區別對待的限制是合作區未來法治發展中的理論難題，而功利主義是唯一的破題之道。本文首先通過一系列邏輯推理，證明合作區為了成功實現促進澳門多元發展的目標，必然要依靠區別對待措施，而《憲法》中的平等原則對區別對待進行了正當性限制。道義論的區別對待理由無法適用於合作區的情況，唯有功利主義能為合作區的區別對待措施提供可能的正當理由。同時，功利主義也對合作區的區別對待措施提出了嚴格要求：這一區別對待措施必須既提高澳門居民的待遇，也提高橫琴居民的待遇，同時雙方之間的待遇差距並未大到足以讓橫琴居民選擇否決這一措施。只有符合這個要求，合作區的區別對待措施才是正當的。這一論斷，恰恰對應了《總體方案》中提出的“共享”目標，發展與平等的矛盾終究化解於共享。

---

**Abstract:** Confronted with great difficulties, the diversified economic development in Macao can only be realized by attracting Macao residents to the Hengqin Guangdong-Macao In-depth cooperation Zone. However, the cooperation zone can't achieve sufficient attraction in the short term. That makes preferential policy necessary. But the preferential policy will bring differential treatment between Macao residents and Hengqin residents in the cooperation zone, which may violate the principle of equality in Chinese Constitution. The principle of equality requires valid reasons for any differential treatment, while the justification of Deontology can not be applied to the cooperative zone. This paper will discuss the principle of equality in the development of the cooperation zone from the perspective of Utilitarianism.

**Key words:** Guangdong-Macao In-Depth Cooperation Zone in Hengqin; Differential Treatment; Principle of Equality; Valid Reason; Utilitarianism

---

(責任編輯：黃競天)