

關於特區政府經濟職能與 經濟立法的一點思考

孫同鵬

澳門特別行政區立法會法律專家

《澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《基本法》）賦予未來澳門特別行政區高度自治的權力，但是作為未來特區的憲制性法律，它對所確立的特區各項制度的規定無疑又是高度概括的。這一方面是授權特區實行高度自治的要求和體現，另一方面也為特區行使行政權、立法權保留了廣闊的空間。在發展經濟方面，如何在《基本法》規定的基礎上，充分發揮政府經濟職能，完善經濟立法，並正確處理兩者的關係，不僅需要未來特區早做籌謀，也是擺在經濟學界和法學界面前的重大課題。

本文從《基本法》對特區經濟制度以及政府法定職能的規定出發，結合澳門的實際情況，對特區政府在經濟發展中的作用做一些探討，以期對特區政府經濟政策的制定和相關立法的完善有所裨益。

一、《基本法》關於特區經濟制度與政府經濟職能的規定

《基本法》規定，未來澳門特別行政區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。《基本法》第50條和第64條分別從職權角度，規定了特區行政長官和政府制定和執行政策、制定和擬訂行政法規方面的權限。同時《基本法》還在第五章專門就特區經濟問題作出了原則性規定。在經濟制度方面，《基本法》規定保障私人和法人財產權、不實行外匯管制、保障資金流動和進出自由、實行自由貿易政策、保持自由港地位、保護工商企業的自由經營等，除了對基本經濟制度的確認，《基本法》還較為明確地規定了特區廣泛的制定經濟政策的權力，如制定稅收政策、金融貨幣政策、工商業發展政策、勞工政策、航運政策、旅遊娛樂業政策等。

上述法律規定是互相依存、互為補充的，享有法定職權是政府履行職能的基礎，而制定、執行政策以及制定行政法規則是履行職能的表現。由此可見，這些規定不僅在法律上確立了特區經濟制度的基礎，也為特區政府履行經濟職能確定了大致的範圍。人們普遍認同，多年來澳門一直實行著自由市場經濟制度，政府對經濟實行不干預的政策。按照《中葡聯合聲明》的精神，澳門現行的社會經濟制度在未來特區將保持不變，《基本法》對特區經濟制度的規定可以看作是對自由市場經濟制度的進一步確認。問題在於自由經濟制度的含義到底是甚麼，如何認識政府與市場的關係，如何理解《基本法》所確認的經濟制度和賦予特區政府制定經濟政策的權限。對上述問題的認識將直接影響到在經濟和法律上為特區政府經濟職能的合理定位。

特區的成立為澳門經濟社會發展提供了新的機遇，人們也當然會對特區政府的施政寄予新的期望，但是特區的經濟政策與立法卻不可能完全拋開澳門現有的經濟條件和政府政策、立法。確定未來特區政府經濟施政方針，需要以澳門經濟現狀為基礎。在剩下的短短一年的過渡期裏，由於受管治時間、管治目標等因素的制約，澳門政府的經濟施政無疑會受到一定的影響，經濟立法的目標也會主要集中於完成現有法律本地化的任務方面。但是這並不意味着澳門政府經濟政策和經濟立法沒有可以總結的經驗。儘管以往經濟政策和立法可能存在這樣或那樣的缺陷，而且目前所存在的經濟問題在很大的程度上也仍將是未來特區政府所面臨的問題，然而其管治的成就也同樣將成為特區政府運作的有利條件，只看到其中一個方面必然是片面的。既然未來特區不可能完全憑空建立，就必須善於總結澳門政府經濟政策與立法的經驗和教訓，這不僅是《中葡聯合聲明》和《基本法》的原則要求，也是澳門經濟社會發展的客觀需要。

二、澳門現行經濟政策與立法述評

澳門的自由市場經濟制度是怎樣運作的，澳門政府經濟政策和經濟立法又是怎樣處理政府與市場關係的，澳門經濟發展面臨的問題又是甚麼？這是人們一直在研究探討的問題。

在經濟學理論中，自亞當·斯密(Adam. Smith)以來，對經濟自由主義者來講，最大限度地利用市場這只“看不見的手”，讓私人去協調一

切社會經濟活動，就會創造出普遍的經濟增長和最大的社會公共利益。在這種情況下，政府只需維護國家安全、實施法律、提供公共設施，充當消極的“夜員警”角色，正所謂“管的最少的政府就是最好的政府”。與上述自由放任的經濟理論和政策相適應的是“契約自由”觀念和“私法自治”狀態，經濟和社會立法甚為薄弱。

但是，本世紀20年代末30年代初發生的席捲西方資本主義世界的經濟危機，為盛行一個多世紀的自由放任主義經濟政策劃上了句號，代之而起的是英國經濟學凱恩斯(J.M.Keynes)的國家干預主義經濟理論和政策。在凱恩斯主義經濟學家看來，當市場機制能夠正常發揮作用的時候，政府不加干預，而當發生市場失靈時，國家就運用財政貨幣手段進行干預。當今資本主義各國雖然存在不同的經濟形勢，然而交替運用市場這只“看不見的手”和國家這只“看得見的手”來協調經濟運行，卻成為一種普遍現象，經濟和社會立法也獲得長足發展。

上述政府與市場關係的論述，當然只是西方經濟學理論的簡單概括，但卻反映了發揮市場經濟國家經濟理論和政策演變的一般歷程。那麼，澳門的自由經濟制度是否也同樣遵循著這樣一種歷史邏輯？對此可以從以下幾個方面來加以分析：

第一，澳門經濟發展的自然條件雖在十六世紀以來澳門即開始成為東西方貿易交流的中心，但其作為現代城市經濟的發展卻是始自本世紀六、七十年代東亞新興工業化國家和地區經濟成長的時期。並且澳門經濟發展的基礎和背景與西方發達國家存在很大區別，這首先表現在其自然條件方面。眾所周知，澳門地少人多，加上歷年不斷填海面積也不過20多平方公里，而人口卻已有40多萬，是世界上人口密度最高的地區之一；資源短缺，生產和生活資料幾乎全靠進口；產業結構不均衡、經濟規模細小、外向依賴性強、抵禦外來風險能力弱；教育文化水平低，人力資源素質不高，等等。這些構成了澳門經濟發展的基本制約條件。經濟學家對此研究的很多，筆者不再贅述。

第二，政府的經濟法律制度安排。澳門實行的自由競爭的資本主義市場經濟制度，首先有賴於政府所確立的比較穩定的政治法律制度和秩序。筆者注意到，人們以往對經濟問題的研究，還是多偏重於澳門自身經濟的特點、產業較型、經濟發展的思路等方面，而對政府在過去和今後在經濟發展中的作用認識還很不充分。儘管事實上政府一直在通過行政的和法律的手段對經濟發展發揮著舉足輕重的影響，然而無論經濟

學理論還是法學理論對此概括都還遠遠不夠。雖然有一些學者也曾指出政府對經濟的影響，但卻要麼是從一般意義上論述政府創造的法律環境對經濟的影響，要麼是從批評其消極影響的一面著眼的，如指責政府行政程序繁瑣、效率低下、語言存在障礙、公共服務不足以至嚴重的貪污腐敗等等。筆者並不否認這些現象的存在以及它們的影響。我所關心的是，就政府經濟職能來講，是否僅限於消極地創造一種公正廉潔的外部環境，做一個亞當·斯密式的“夜員警”？換句話說，除了提供穩定的法制秩序和一般的公共服務，政府能否對經濟的發展起到積極的推動作用？這正是需要對澳門經濟政策和立法所進行分析檢討的問題。

實際上，在澳門超小型經濟發展過程中，並非在任何時期、任何問題上都是由市場的無形之手發揮作用，政府的作用也沒有只限於消極地克服通常所謂的“市場失靈”。相反，政府在很多情況下都根據澳門自身特點，通過政策和立法手段積極地干預經濟的發展。博彩業的興盛發展就是政府實行特殊政策的結果。1961年葡國海外部令（1961年7月第1496法令），把澳門定為旅遊區，特准開設賭博娛樂業，從此博彩這一特殊行業才完全合法化，1982年澳門立法會制定的《博彩批給法》（法律第6/82/M）使這一制度更加完善。在某種程度上可以說正是政府有關博彩批給的法律和政策造就了世界聞名的澳門博彩業，並使以博彩為核心的旅遊業成為澳門一個重要的經濟支柱產業。金融業的興起和發展以及20多個行業實行的專營制度（如電力、電信、自來水、垃圾焚化、泊車、港口管理等）也是政府通過立法手段促進經濟發展的例子。澳門總督制定的《發展工業之方針及政策法令》（法令第49/85/M號）更是政府以法令形式促進工業發展的體現。

第三，澳門經濟發展面臨的挑戰。人所共知，澳門自六、七十年代以來已逐步形成了以博彩旅遊、出口加工、建築地產、金融保險等為支柱產業的經濟結構體系。但是，八十年代末以來，由於世界經濟轉型，周邊國家和地區競爭壓力增大，內部比較成本優勢相對減弱等原因造成澳門的加工製造業萎縮，入境旅遊人數減少對經濟造成的影響已是引人注目，而博彩專營制度引發的利益衝突已經導致社會治安問題，同時，打破經濟上的自我封閉體系，發展區域分工合作也早已是有識之士的願望。雖然目前澳門人均生產總值在亞洲位居前列，但卻很少有人相信其經濟實力和發展水平可以與“四小龍”等其他亞洲國家和地區相比，這或許正是人們對澳門經濟結構特點及其前途擔憂的表現吧。由此可見，

澳門面臨巨大挑戰，需要企業和政府共同尋找機遇，迎接挑戰。

事實證明，政府的上述政策和立法措施都沒有妨礙澳門自由經濟制度的性質。甚至在一定程度上講，基於澳門特定的經濟地理條件，政府積極的經濟政策與立法，對於維持自由經濟制度是必需的。儘管並不是所有的政府措施都一定是合理的，也不是所有的政策和法規都得以很好的實施，但卻至少表明了政府促進經濟發展的努力和願望。由此來看，澳門的自由經濟制度的動態形式或許恰恰就是政府和市場在法律範圍內的相互作用的過程。那麼我們怎樣在《基本法》規定的範圍內，根據澳門現實經濟狀況去設計未來特區政府經濟職能的模式，並通過經濟立法予以保障呢？

三、特區政府經濟政策與經濟立法的思路 and 理念

面對澳門經濟問題，學術界、工商界以及政府部門都在探索著澳門經濟發展的前景和出路。1991年澳門政府公佈了委託美國麥健士顧問公司完成的《澳門未來十年發展前景》的中期經濟發展規劃。該規劃把澳門以往的經濟發展道路概括為“隨波逐流”(ride-with-the-tide)的模式，並認為這種模式已經力竭氣盡，“對澳門最具吸引力的選擇，是發展為一個地區性的戰略樞紐”¹。學術界則完成了《澳門經濟發展的若干策略》的綜合性研究報告，對澳門經濟的定位、發展路向以及發展的策略做了較詳盡的分析²。中國國家科委專家組則從科技角度探索促進澳門持續繁榮的途徑，針對澳門實際情況，提出了“澳門高技術產業發展之路”的見解³。

儘管人們思想方法不同，目標選擇及策略手段也有差異，但是人們從不同的角度所做的研究探討無疑又都具有積極的意義，這有助於更好地確定澳門未來的發展方向。就澳門的自然經濟條件和外部環境而言，甚少改變的餘地。經濟增長與發展的可變因素就主要體現在企業、市場以及政府的關係上，而制定和實施經濟政策和法律是特區政府履行經濟

¹ 參見楊道匡、郭小東：《澳門經濟述評》，澳門基金會出版，第29頁。

² 參見吳志良等：《澳門1997年》，澳門基金會出版，第122頁。

³ 參見中國國家科委專家組：《澳門高技術產業發展之路》，澳門基金會出版，1994年10月。

職能，發揮積極作用的主要途徑。從理論和實踐上看，未來特區政府在處理企業、市場與政府關係方面可以有3種思路和理念：

第一，維持現狀思路。按照這一思路，特區政府在建立後繼續維持原澳葡政府管治下的企業、市場與政府關係模式，甚至繼續維持現有的經濟施政思路。對一個新成立的政府講，這可能是一種比較保守穩妥政策。但是，正由於它是新成立的，所以人們有理由要求它以新的面目出現，有新的形象、新的作為，一改經濟方面徘徊不景局面，建設一個面向21世紀的新澳門。在這種情況下，因循守舊的做法不符合人們對新政府的預期，也可能損害特區政府的威望與開拓進取的形象。另一方面，隨著經濟社會形勢的發展，政府政策與立法完全不變也是不可能的。所以，儘管特區成立後可能難以在短時間內大幅度改變原有政策格局，但是維持現狀的思路顯然是不可取，也是不可能的。

第二，放任自由競爭思路。自由經營與政府干預歷來是經濟理論和政策爭論不休的問題。當今世界各國在實踐中的做法不是在兩者做非此即彼的選擇，而是一種各自不同程度的取捨。就澳門情況而言，人們一致公認澳門多年以來實行的是自由經濟制度，政府對經濟實行不干預的政策。或許正是基於這種自由市場經濟制度理由，面對澳門產業結構不合理，加工製造業不景氣的狀況，曾有澳門工商界人士及經濟學者還主張，“未來澳門工業能否繼續存在就讓市場的無形之手去決定它的命運”⁴。

但是相對於澳門細小的經濟規模而言，澳門政府干預經濟的程度實際上是很高的，20多個行業的專營制度就是很好的例證。而且，由於加工製造業本身所佔總產值的比重，特別是其提供的大量勞動就業機會，以及對相關的銀行、運輸、保險等行業的廣泛影響，所以它在澳門經濟結構中的地位又舉足輕重。如果任由“市場的無形之手去決定它的命運”，那就極有可能使得目前地位正在下降的製造業自生自滅，不復存在，從而使經濟結構更加脆弱，其後果將是不可想象的。持有上述觀點者也許只是少數，但卻表明人們對澳門政府在經濟發展中的作用並不都有清楚的認識。對特區政府講，完全自由放任顯然也不是一個最佳的選擇。

強政府思路。經濟學家劉易斯在《經濟增長理論》中指出，“如

⁴ 楊允中等著：《論澳門產業轉型》，澳門基金會出版，第28頁。

果沒有高瞻遠矚的政府的積極推動，沒有一個國家能夠在經濟上取得進展”⁵。1997年世界銀行發報告也認為，歷史反覆地表明，良好的政府不是一個奢侈品，而是非常必要的。“沒有一個有效的政府，經濟和社會的可持續性發展都是不可能的”⁶。人們對政府職能和作用的關注，無論在發展中國家還是發達國家都具有同樣重要的意義。

儘管經濟學家對政府在經濟發展中的重要性有著大致相同的認識，但對何為“高瞻遠矚的政府”、何為“有效的政府”似乎也並無統一的認識。這不僅是因為各個國家和地區經濟社會發展水平千差萬別，也由於人們分析問題的角度和思路有很大的不同。分析澳門政府的職能和作用，需要把政府職能的一般原理同澳門的經濟、社會、文化和地理環境以及特定的需要結合起來。

1997年的世界銀行發展報告考慮到不同國家和地區的差異，並未就建立有效政府的途徑描繪出一個單一的模式，然而它對改革政府提出的一般性的指導性框架卻不無啓發意義。該報告指出，提高政府的有效性的戰略分為兩個部分，即首先要使政府的作用與其能力相符，其次要通過重振公共機構的活力從而提高政府能力⁷。這一指導性框架對每一個政府來講無疑都是最起碼的要求，但也正因為它的一般性特徵，才對具體國家和地區政府的情況缺乏針對性。就澳門而言，特區政府除了符合上述一般標準，還應從實際出發，發揮獨特的作用。簡言之，一個“強政府”對維護和促進經濟的發展就不僅是重要的，而且是必要的。

“強政府”是經濟學家在分析東亞經濟奇蹟及其現象時所著力闡明的一個概念，它不僅指政府具有較高的質量（包括政府理性、政府效率、政府自律），更指政府發動經濟增長以及減緩隨之產生的社會經濟壓力的突出功能。經濟學家還進一步指出，東亞國家和地區的經濟增長和現代化，是其致力於經濟增長和現代化的政府理性地進行制度創新和制度安排並有效地予以實施的結果，理性且有效的制度創新和制度供給，是東亞國家發展經濟進程的共同特徵，也是其經濟增長和工業化取得巨大成就的根本原因⁸。

⁵ （英）亞瑟·劉易斯：《經濟增長理論》，商務印書館，1996年版，第411頁。

⁶ 1997年世界發展報告：《變革世界中的政府》，中國財政經濟出版社，1997年8月版，第1頁。

⁷ 前引世界發展報告，第3頁。

⁸ 李曉：《東亞奇蹟與強政府》，經濟科學出版社，1996年版，第9頁。

人們注意到東亞經濟起飛初始所面臨的主要問題不是市場失靈，而是“市場不發育或者殘缺”，東亞經濟發展走的是一條“政府替代”的道路。政府替代的目的是對一部分尚未形成或殘缺的市場機制的替代，是局部而不是全部的替代；其手段是動用政府的行政力量，採取扭曲相對價格和市場資訊的方式，來擴張壟斷競爭市場。具體表現為政府直接規制、財政金融控制、行政指導和計劃指導，等等。這種替代與發達國家的那種基於“正常”的市場運作的政府調節相比，在注重宏觀經濟調節的同時，更偏重於對以企業（主導性市場力量）為主的微觀經濟活動進行直接或間接的干預、控制和指導⁹。

在以往經濟學研究中，人們對東亞經濟模式範圍的理解在觀念上往往是指“四小龍”、東盟，日本通常被視為發達國家，中國則由於是社會主義國家，因而在習慣上較少處於同等考慮之列，澳門就更少被作為一個獨立的分析單位，儘管它也差不多是與東盟、“四小龍”同時起飛的。在東亞經濟奇跡中，政府與市場關係，政府在經濟發展中的作用還有待於繼續探討，而且在今天看來政府對經濟干預過深的後果也特別引人注目。澳門具體情況與東亞其他國家和地區當然也並不完全相同，但就其目前所處的經濟發展階段和面臨的問題而言，東亞國家和地區經濟起飛中的“強政府”地位和作用對特區政府經濟政策和立法仍不失其啓發和借鑒意義。在某種程度上講，這也可以說是本文的核心思想。

四、關於特區經濟政策與立法關係的再認識

按照通常的學科劃分方法，政府經濟職能以及它在經濟發展中的作用等問題似乎應該屬於經濟學家研究的領域，這種劃分當然並不能說是錯誤的，但卻是不完全的。在社會科學領域，不同學科的劃分，其實不過是為了理論研究的方便，如果過於強調它們之間的差別而忽視其內在聯繫，就可能人為地割裂了本來統一的現實社會生活。這種做法不僅於社會實踐無益，而且也容易導致學術活動脫離自身的目的，甚至造成學術研究的異化。就政府經濟職能而言，我們很難說它僅僅是一個經濟問題而與法律無關，實際上，在法制社會不可能有超越法律範圍的政府經濟職能。這不僅因為政府經濟活動從總體來看必須以法律為基礎，也因

⁹ 前引李曉書，第91頁。

為一些經濟活動需要不斷地通過法律來推行。這樣來看，政府經濟職能和經濟發展問題就不可避免地處於法學研究的視野，法學家不能代替經濟學家的作用，卻應當對經濟問題保持足夠的關注。

在經濟政策與立法的關係方面，從靜態角度來考察，可以從兩個方面加以分析：第一，經濟政策是具有法定職能的機關在法定的範圍內制定的，是該機關行使法定權力的結果。特區或特區政府所享有的制定各項經濟政策的權力直接來自《基本法》的規定，從這一角度來看，經濟政策來源於法律。第二，經濟政策需要通過立法來推行，這不僅是厲行法治的要求，也是使政策得以有效實施的可靠保障。

從動態角度來考察，《基本法》對特區行政機關和立法機關各自的權限做了清楚的劃分，行政機關擁有行政執行權，而立法權則由立法會行使。在經濟政策與立法關係方面，行政機關可以制定經濟政策並就重大經濟政策提出法案、議案，同時還有權根據立法會制定的法律制定行政法規。這樣的權限劃分與現在的總督與立法會分享立法權的體制有很大的不同，從而需要法學界對未來特區經濟立法過程的問題給予足夠的重視。

就經濟政策與經濟立法的內涵而言，本文強調未來特區政府在經濟發展中的作用，主張借鑒東亞國家和地區經濟發展中的“強政府”觀念，強化政府經濟職能，以積極的經濟政策和立法推動經濟的發展。但這並不意味著對自由經濟制度的否定，而只是從法律角度對自由經濟制度內涵的一種新解釋。國家在經濟與社會發展中的中心地位，不是作為增長的直接提供者，而是作為合作者、催化劑和促進者而體現出來的¹⁰。至於怎樣具體處理政府與市場的關係，切實發揮政府和市場各自的積極作用，還需要經濟學家努力探討，也有待於法學家的進一步參與。

¹⁰ 前引《世界發展報告》，前言。

