

澳門特別行政區經濟政策與經濟立法過程^{*}

——一種公共選擇理論角度的分析

孫同鵬

澳門立法會法律專家

隨著澳門政權交接日期的臨近，人們越來越對未來特別行政區寄予厚望，期待特別行政區的成立為澳門提供新的發展機遇，特別是在經濟方面能通過新的經濟政策和經濟立法，帶來大眾福祉的普遍改善。人們對這種美好的前景已經多有描繪，但是對經濟政策和經濟立法過程本身及與這種理想性的應然結果之間的關係還缺乏足夠的理論研究。本文從《澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《基本法》）對特別行政區政府和立法會在經濟政策與立法方面權限、政治體制架構的規定，以及澳門經濟社會的具體情況出發，借鑒公共選擇理論的研究成果，對經濟政策與經濟立法的過程加以分析，從理論上揭示經濟政策和立法與人們的普遍願望可能存在的不一致之處，並促進人們對這一問題的關注和研究。

鑒於經濟政策與經濟立法都可以歸結為廣義的公共政策或政府行為，而且在一定程度上又是相互包容並互為手段，為論述方便，本文將其視為同類現象並置於同一層次加以分析，而不做性質上的嚴格區分。

^{*} 本文章發表於1999年6月24日，它是屬於由澳門大學法學院法律研究中心所舉辦“澳門特別行政區之基本法研究計劃”，該項目已於1999年尾完成，但鑒於編輯問題，因此選擇在本期學刊內刊登。

一、行政主導政治體制對經濟政策和經濟立法的一般影響

《基本法》賦予澳門特別行政區廣泛的制定經濟政策與進行經濟立法的權力。但是，經濟政策制定與經濟立法作為一種政治過程，不同於通過市場的選擇，而是一種公共選擇。儘管其結果會直接或間接地影響到每一個人的利益，而且從理論上講每一個居民都有平等的參與權，但實際上並不是每一個人對經濟政策和經濟立法都有相等的影響力，經濟政策和經濟立法的結果也並非平等地惠及每個人。造成這種狀況的原因一是每個公民的參政能力、經濟和願望存在差別，二是現代代議制政治體制本身的特點及運作邏輯。社會科學研究結果表明，後者對政策和立法結果往往具有決定性作用。就未來澳門特別行政區的情況而言，這種對經濟政策和經濟立法過程的決定性作用主要源於《基本法》對行政主導的政治架構的規定。

《基本法》對特別行政區經濟制度的規定，針對不同的內容採取了不同的方式，如特別行政區依法保護私人和法人財產的制度、澳門元作為法定貨幣繼續流通、實行自由貿易政策等，這些規定是強制性的，不是特區可以任意定奪的範圍。而其他一些方面的政策，則規定“特別行政區”或“特別行政區政府”自行制定，如自行制定貨幣金融政策、工商業發展政策、航運政策、旅遊娛樂業政策等。我認為此處作為政策制定主體的“特別行政區”顯然應該是廣義的，即包括政府和立法會兩個機關。由於法律一般具備相對穩定性、規範性等優點，無論政府還是立法會為實施其基本的經濟政策，一般會通過相應經濟立法的形式（包括立法會的法律和政府的行政法規）將經濟政策體現出來，這樣就產生了政府基本政策向立法形式轉化或者說立法體現政策的問題。

從《基本法》對行政長官、政府以及立法會各自的權限與相互關係的規定來看，特別行政區實行的是一種行政主導的政治體制。但是，行政主導並不意味著行政權具有高於立法權的地位，相反，以行政長官為首長的政府必須遵守和執行立法會制定的法律，並對立法會負責。立法權法定地高於行政權。在我看來，特別行政區政治架構中的行政主導地位體現在行政長官以及政府自身的廣泛權力以及對立法會和立法過程的法定影響和制約方面。這種主導地位當然也會體現在經濟政策制定與經濟立法方面。

根據《基本法》第64條和第50條的規定，特別行政區政府的職權

包括制定並執行政策，提出法案、議案，草擬行政法規，而特別行政區行政長官則決定政府政策，制定行政法規並頒佈執行。但是基於依法行政的原則，政府和行政長官必須遵守和執行法律，無論其制定或決定政策還是草擬和制定行政法規的活動都必須限於法律的範圍內。而此處政府和行政長官進行行政活動所依據的法律又主要是指立法會制定的法律。從《基本法》的規定來看，政府和行政長官對立法過程施加影響和制約的途徑主要體現在以下幾方面：

第一，行政長官可以通過委任立法會議員而對立法會和立法過程施加影響。儘管從法律角度看，委任議員並不必然地與行政長官的意圖保持一致，但是基於道義上和任期上的聯繫，委任議員在立法表決中一般會較傾向於體現行政長官的意圖，這種狀況在委任制的歷史上有充分體現；其實這也理解是委任制產生和得以保留的一個主要因素。另外，行政會作為協助行政長官決策的機構，在溝通行政長官與立法會方面也會起到很大的作用。第二，政府可以向立法會提出法案和議案，藉此可以反映和體現政府的政策傾向。議員提出的議案凡涉及政府政策的，提出前必須得到行政長官的書面同意。第三，行政長官可以行使立法否決權，即如認為立法會通過的法案不符合澳門特別行政區的整體利益，可以將法案發回重議；如行政長官拒絕簽署立法會再次通過的法案，或立法會拒絕通過政府提出的財政預算案和行政長官認為關係到澳門特別行政區整體利益的法案，經協商仍不能取得一致意見時，可以解散立法會。

上述分析表明，行政長官和政府不僅有權自行制定政策，還可以通過法定的途徑影響立法會的立法。在經濟政策和經濟立法過程中，行政長官和政府較立法會有更大的實質性權力，在決定澳門經濟政策和經濟立法取向上具有更大的影響。行政長官及其領導的政府作為整體意義上的決策者，其對經濟政策和經濟立法的影響遠遠大於某一個具體的公民個人或社團，但是這並不意味著其在制定政策時是不受限制的。符合法律只不過是政府制定經濟政策和經濟立法的一般形式要件，不同的利益訴求與利益平衡才是其內在決定性因素。另一方面，行政長官和政府都不是抽象的存在，而是由現實中的人構成的，因而也就不可避免地有其自身的利益，而這種利益又往往是在綜合、平衡各種利益訴求中實現的。

二、利益因素在經濟政策與經濟立法過程中的地位

既然人們期待從經濟政策和經濟立法中獲得利益，那麼將此作為分析經濟政策和經濟立法過程的核心問題就是非常必要的。人類發展的歷史經驗表明，利益是人類社會活動的原始動力。人們奮鬥所爭取的一切，都與他們的利益有關。

就經濟政策與經濟立法而言，傳統法學和政治學往往從理想化的角度賦予政府以公共利益代言人與維護者的角色，福利經濟學也基於市場失靈而主張政府對經濟運行加以干預以實現公共福利最大化；基於這種觀念，公共利益或公共福利是普遍存在的。但在實際上，不同主體存在不同的利益需求，這些不同的利益又常常是互有差別、矛盾甚至是相互衝突的。人們已經認識到，在某些條件下，在一定的時期內，社會上的大多數人可能對公共福利或公共利益持較為一致的看法（比如說應否抵禦外來侵略、應否保持社會治安穩定、應否促進教育科技發展等）。只要決策能使每個人或絕大多數人獲益，在這個問題上較容易取得一致意見。但是在另一些問題上，特別是哪些涉及到社會中的不同的人或不同的集團之間利益分配的問題上，人們的各種特殊利益之間的衝突就是不可避免的，這時就難以甚至不可能形成任何一致的、可以稱得上是公共利益的東西。在這種情況下，按照詹姆斯·M·布坎南（James. M. Buchanan）的觀點，在與公眾有關的決策中，實際上並不存在“根據公共利益進行選擇”的過程，而只存在各種特殊利益之間的“締約”過程。

就澳門的情況而言，經濟規模狹小，發展空間有限，特別是以博彩業為核心的專營制度不僅對經濟格局和發展模式，而且對澳門社會結構和政治生態具有深刻影響¹；這種特殊的經濟結構及其影響當然也必將會體現在經濟政策制定和有關經濟立法上。另一方面，澳門雖然只有40萬人口，由於宗教、種族、教育程度、職業、財富、權力等因素使社會分層非常明顯，作為社會分化的其中一個表現就是存在眾多的利益團體或社團。據統計，僅向行政暨公職司進行選民登記，享有參加立法

¹ 許昌博士對澳門專營制度的法律問題有較為全面深刻的研究，可參見許昌：《澳門過渡期法律問題論集》，亞洲（澳門）國際公開大學1998年12月第1版，第151-166頁。

會、諮詢會、市政議會の間接選舉權和被選舉權的民間社團就有 208 個，利益界別涵蓋雇主、勞工、專益、慈善、文化、教育、體育等；此外還有向政府註冊但沒有進行選民登記以及部份沒有正式註冊的社團 200 多個，界別涵蓋工商、勞工、專業、教育、慈善服務及聯誼、文化、體育、政治等²。由此看來，澳門社會多元化的特徵相當明顯。隨著社會的進步與開放，人們的權利和利益意識的增強，參與社會政治事務的積極性也會不斷提高，各種團體、階層也就不可避免地對特區經濟政策與經濟立法提出利益訴求。

這種特定的利益格局與不同的利益訴求，都是未來特別行政區在制定經濟政策和經濟立法時所要面對的現實。正如美國法社會學家羅斯柯·龐德（Roscoe Pound）所強調的那樣，人們在調整人與人之間的關係和安排人類行為時，必須考慮到這種欲望或要求。不同層次不同界別的利益需求，構成了未來特區特定經濟政策和進行經濟立法的出發點，而政府的協調平衡能力以及威望也將在此過程中體現出來。

三、經濟政策和經濟立法決策過程

公正、公平、無私、高效、廉潔，為民造福，是人民對政府的一種期盼，也是一個政府獲得人民支持，具備合法性或正當性的基礎。一個理想的政府在經濟政策和經濟立法方面，當然是應當具有足夠的知識與能力、勇氣和決心來認識和解決問題。這樣的理想政府無疑是值得追求的目標，但問題或許更在於我們如何理解政府以及經濟政策和經濟立法決策過程本身。在此，我主要就相關利益對經濟政策和經濟立法決策過程的內在影響和制約加以分析。

即使我們假定新政府具有完備的知識，對現實的問題有正確的認識（其實未必，因為知識論研究表明，人類知識是分散的，不存在全知全能的知識薈集者和掌握者，因而實際上常常出現政府知識不完備、認識不準確的問題），其作為政策和立法的決策者也不可能有採取任何一種所謂的適當的政策和立法的自由——決策者本身是受各種因素制約的。正如經濟學家指出的，在一個社會中，政府不過是一個公共事務的機

² 黃漢強、吳志良主編：《澳門綜覽》（第二版），澳門基金會 1996 年 3 月版，第 516-521 頁。

器，政府的決策不過是在一定的社會條件下公共選擇結果的一種反映，再專制的政府事實上也不可能想做甚麼就做甚麼，而不考慮公眾的反應；公眾對政府政策的反對，無論其形式如何，都會對政府產生這樣或那樣的影響。與此同時，一方面公眾本身是由各種不同的利益集團組成的，它們之間的利益衝突會導致對於政策的不同意見和不同反應，而政府不過是在它們之間周旋的一種平衡機制。另一方面，政府一旦形成並運轉起來，本身會形成一個特殊的利益集團即官僚集團，這一集團的特殊利益也會對政策的形成產生影響³。

經濟政策的制定與經濟立法屬於與公眾有關的決策，是一種公共選擇，其過程中也當然應當接受公共利益與特殊利益標準的檢驗。在這一方面，以詹姆斯·M·布坎南（James M. Buchanan）、戈登·圖洛克（Gordon Tullock）、曼庫爾·奧爾森（Mancur Olson）等為代表的公共選擇學派理論對此做了卓有見地的研究。從實質觀點來看，公共選擇理論是一種對政府的看法，它把經濟學家的工具和方法擴大應用於對集體的或非市場的決策過程的分析中去⁴。其中該學派把“經濟人”的假設運用到政府活動的方法，在極大程度上改變了以往人們對政府形象和政治活動的理解，並產生了越來越大的影響。據此，公共選擇是不同利益集團之間博弈的過程，較有力的集團會通過政策和立法獲得更多的利益；對一個官員來講，他並不因為是一個總經理或是政府官員而有所不同，他都在追求自身利益最大化（包括物質、影響、地位、連任等方面的利益）；政府及其官員與利益集團會為了追求各自的利益而形成某種特殊的互惠關係。

如果從公共選擇的觀點出發，當分析經濟政策和經濟立法的時候，就不僅需要考慮到澳門人多地少、資源缺乏、經濟規模狹小、外部競爭壓力等客觀自然條件的局限，還需要考慮歷史地理形成的本地較為特殊的經濟結構和利益格局。在一定程度上講，前者具有不可改變的特點，而後者對未來的經濟政策制定和經濟立法決策具有更大更直接的影響力。在此，我以澳門有關專營制度的政策與立法的現狀與前景為例加以分析。

³ 參見樊綱：《漸進改革的政治經濟學分析》，上海遠東出版社1996年12月第1版，第3頁。

⁴ 參見（美）詹姆斯·M·布坎南著，平新喬、莫扶民譯：《自由、市場與國家》，上海三聯書店1989年1月第1版，29頁。

眾所周知，作為澳葡政府經濟施政的核心政策之一，以博彩業為核心的專營制度在澳門經濟結構中具有突出地位。據不完全統計，澳門政府與不同的企業訂立的專營合約共計 20 個，範圍涉及博彩經營、大型基礎服務設施建設和維護、公共事業服務、金融發鈔等領域。專營制度和政策是依靠《幸運博彩制度法》（法律第 6/82/M 號，經由法律第 10/86/M 號修訂）、《公共工程及服務批給制度的基礎法》（法律第 3/90/M 號）等法律法令以及有關的專營批給合約維繫的。

人們通常認為，專營制度得以建立是基於以下理由，即經濟不發達或市場難以滿足社會需要，因而存在著政府管制以保護公眾利益的必要性。但是曾因在產業組織與政府管制方面的開創性研究，獲得諾貝爾經濟學獎的經濟學家施蒂格勒（George. J. Stigler），通過長期、廣泛的實證研究指出，管制通常是產業自己爭取來的，管制的設計和實施主要是為受管制產業的利益服務的。例如，他通過詳實的數據資料顯示未能發現（美國）對電力公用事業的管制有任何顯著效果⁵。而研究澳門法律問題的學者也通過實證研究指出，澳門現行專營制度不僅在經濟效益方面存在範圍界定不明確，壟斷範圍過大限制應有的市場競爭機會的弊端；而且特別指出專營利益缺乏管制，壟斷利益不均衡；專營期限無根據地拖長，政府對專營權補償的條件過於優厚；承批人資格空泛缺乏監管；批給人權力約束少易產生不規則交易以至出現徇私枉法甚至貪污弄權的弊端等⁶。

我在此引證上述學者的研究結論，並非在於完全否認澳門整個專營制度的價值，畢竟澳門專營制度為維繫澳門自主經濟、滿足居民對公用服務的需求，確保政府財政收入起到了積極作用。但是專營制度存在的一些弊端是人所共知的事實，如電訊業壟斷經營價格高企而利潤豐厚、博彩業的批給和經營方式引發諸多利益衝突等，已經引起社會各界的廣泛關注，這無疑給檢討專營制度政策和立法的必要性和妥當性提供了有力例證。而對於專營制度政策和立法的現狀，公共選擇學派的理論觀點無疑為我們理解政府、官員以及相關的利益團體各自的表現，提供了一個有益的視角。

⁵ 參見（美）喬治·J·施蒂格勒著，潘振民譯：《產業組織與政府管制》，上海三聯書店 1989 年 10 月第 1 版，第 157 頁以下。

⁶ 參見前引許昌書，第 160-163 頁。

從更大的範圍來看，未來特別行政區在經濟政策與立法方面所面對的將不僅僅是專營制度問題，還有金融、工商業和航運等許多領域的問題。政府具有廣泛的權力，就意味著政府將參與更大範圍利益的分配和再分配，而此時不同利益集團為自身利益向政府游說得積極性越高，政府及其官員自身的地位越突出，其為自身謀取利益的可能性也就大。當然，可能的事情未必就一定發生，但是，基於人性的弱點而積極加以防範正是法治精神的必然要求。未來特區能否在制定經濟政策和進行經濟立法時，引入政府權力的約束機制和公平、公正、公開的競爭機制，以便恰當地平衡社會各界利益，將是特區能否樹立公正廉潔形象並獲得社會進一步廣泛支持的決定性因素。

四、結語

本文從《基本法》對特別行政區經濟政策和經濟立法的一般性規定出發，從公共選擇理論的角度，對未來特別行政區經濟政策和立法過程，特別是對可能影響經濟政策和經濟立法結果的利益因素進行了簡單的分析和探討。本文認為，對政府抱有良好的理想和願望是一回事，政府的實際運作過程是另一回事。由於某些利益團體的積極有效的活動，可能使其獲得與社會公眾利益相衝突的特殊利益，因而不能把政府運作過程與理想化的公平結果之間簡單地聯結起來，並視為當然。在某種程度上講，只有對後者有充分的理解和了解，並不斷地加以監督改進才能真正使理想和願望變成現實。就經濟政策制定和經濟立法而言，只有在相關過程中盡可能做到公正、公平、公開，才可能使政府成為一個公正、公平、公開、廉潔的政府。