

澳門制度變遷與經濟社會的演變—— 回顧與前瞻

蕭志成*

在制度經濟學的研究範疇內，“制度”被定義為“一個社會內的博弈規則”，或“在社交中各種相關行為所被指定遵守的模式”；而“制度變遷”則是“（成文的）法規和（文化習俗的）非正規約束在形式上的改變，以及它們在執行上的有效性的改變”，或“社會價值觀在結構上的改變”。從歷史的角度分析，每一個經濟社會在不同時期的演變模式、路徑和具體表現與這個社會的制度及其變遷是有密切的相互關係的。

在概念上，經濟社會是指不同個體（個人和企業）在一個特定的社會框架內追求各種經濟利益時各種活動與這個社會整體利益之間的關係。在這個過程中，社會框架受到一系列正規與非正規、有形與無形的制度所規範。這些制度在不同程度上規範着一個社會內各個個體的經濟行為，以及他們之間的交易模式和相互關係。在某一個短暫的時期內，雖然制度可以被視為一個既定的框架，但是各種經濟活動在市場內的發展模式，亦促使每個社會的制度不斷地改變。基於以上的討論，本文會對澳門的制度及其變遷與經濟社會的演變進行探討，進而對未來的一些發展路向作出客觀的推論，為相關政策制定者提供有參考價值的建議。

澳門經濟社會的制度框架

當葡萄牙航海家在16世紀中發現澳門時，澳門只是一個寂寂無聞的小漁村。之前，本地經濟社會的活動模式和各個經濟個體的市場行

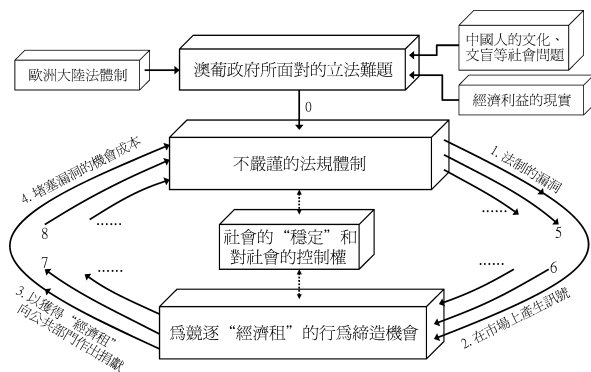
* 澳門大學工商管理學院財務及商業經濟系副教授、博彩管理課程主任；澳門經濟學會理事，澳門學者同盟理事

為基本上受一套非正規的封建社會習俗所規範。在其後四百多年的歷史中，葡萄牙人把澳門打造為與中國和日本進行貿易往來的商埠，並將以歐洲大陸法¹為基礎的成文法引入澳門，但是由於本地以中國人為主的社群的教育程度偏低、本地社會相對封閉、葡萄牙人在澳門的管治權的合法性長期受到質疑、葡萄牙人社群與澳門本地中國人社群一直未能融和，以及澳門經濟實力薄弱等種種因素，本地經濟社會一直同時受法規與習俗所支配。

原則上，澳門的法律體制是以葡萄牙為藍本，但是由於澳門與葡萄牙兩地的社會結構和文化背景截然不同，再加上葡萄牙人在澳門的管治始終以經濟利益為依歸，因此澳葡政府只是有選擇性地把葡萄牙的法律條文引伸至澳門。這些客觀因素在不同程度上制約着澳葡政府在澳門的立法與執法效率。實踐中，澳葡政府在澳門所建立的法規體制缺乏一個穩固而嚴謹的基礎，形成了當時經濟社會的客觀環境（圖一中“0”所示的位置）。

圖1

澳門法規體制的演變與市場參與者對“經濟租”的競逐行為之間的相互作用



譯自筆者於2007年4月以英文發表的一篇合著研究論文 (Eadington & Siu, April 2007, 9)。

1. 本文不會對歐洲大陸法的體制進行討論。然而，一個值得深入思考的問題是大陸法體制與普通法體制對一個經濟社會的發展有可能產生的正、負面效應。對這個問題的思考有助於我們在一定程度上了解為何採用普通法的經濟社會的一般經濟效率和整體表現較採用歐洲大陸法的經濟社會為高。

從澳門的現實情況分析，本地法規體制的不嚴謹並不一定指法律條文或規章制度的缺失或行文不完善。然而，在歐洲大陸法的基礎上，大多數法規的表達都是側重於原則性，對於實際執行的細節並不具體言明。此外，由於以華人為主的澳門社會不懂葡萄牙語，而澳葡政府亦從來沒有在本地推廣葡萄牙語，因此形成了大多數居民對法規不甚了解，以致在實際執行時經常出現條文“有需要得到有關當局或行政人員解釋”（漏洞）的情況。在這種情況下，雖然澳葡政府在澳門施行的法治在一定程度上改變了這個中國人社會的傳統處事方式，但是各種固有的本地文化習俗及中國人的討價行為（非正規約束）亦成為了澳門制度框架的一個主要組成部分，而且在相當程度上驅使這個社會的法規體制產生改變。

制度變遷與澳門經濟社會在演變中的相互關係

長期以來，澳門的制度（包括法規和習俗）是相對僵硬的。一方面，澳葡政府在能夠確保其在澳門的經濟利益的前提下，不會對本地傳統的各種經濟活動作出干預。與此同時，相關法規在執行時亦會“有彈性”地顧及社會的“穩定”，以及相關利益團體之間的“融洽”。另一方面，本地一般社群由於文化程度低，缺乏推動經濟社會發展的意識和能力；而本地利益既得團體則在既定的法制框架內，巧妙地利用當中的漏洞（包括法規的灰色地帶及法規中沒有明文規範或禁止的經濟活動），進行各種有利可圖，但對經濟社會的可持續發展並不一定有利的活動（例如19世紀中至20世紀初各種廣為人知的走私和販賣鴉片等活動）。

為了換取澳葡政府允許各種經濟交易可以“合法”地以壟斷或寡頭壟斷的模式進行，有關利益團體普遍以“捐獻”的形式，將他們從中可以獲得的，超出一般經濟交易可以獲得的利潤（可以借用經濟學中的“經濟租”一詞表示）與當權者和本地一部分社群分享（劉品良，2002年）。然而，這些利益的分享卻成為了澳葡政府在堵塞有關法規漏洞時的機會成本——如果有關漏洞被堵塞，那麼由相關活動所提供的“捐獻”便會中止。當這種交易模式（即圖1中由“1”至“4”的發展）不斷

地重複後（即圖1中“5” - “6” - “7” - “8” - …… 所示），經濟社會的制度便變得日漸僵硬。雖然整個經濟社會的制度與交易模式在一個既定的“穩定”狀態中不斷地循環，但是這種“穩定”的狀態並不代表這個經濟的發展是有效率和可持續的。正如著名的制度經濟學家諾思·羅傑爾指出，“穩定是促進人與人之間的複雜交往的一個必要條件，但它並不是（促使社會達至）有效率的充分條件”。

由於缺乏健全的經濟基礎，以及沒有一套能夠有效地配合和推動經濟發展的法規和社會意識，澳門經濟社會在幾百年的演變過程中基本上一直處於被動的狀態。雖然澳門一直被譽為中歐貿易的橋樑，但是這條橋樑的“使用者”卻甚少考慮如何鞏固它的基石，亦沒有對其相關設施作出長遠的投資和更新。當香港在19世紀中被英國政府開發為歐洲對中國和亞洲的另一個貿易港口後，澳門長期以來所擔當的貿易港口的角色便瞬間消失，而本地經濟表現亦一落千丈。為了保障各個相關團體的經濟利益，澳葡政府便因應當時澳門及鄰近地區對賭博和各種不規範活動的需求，立法允許或默許這些被鄰近地區政府禁止的經濟活動在澳門合法地進行。除了賭博外，販賣鴉片、人口和各種走私活動皆為當時的澳葡政府提供了可觀的“捐獻”和稅收。即使葡萄牙政府在19世紀末至20世紀初立法禁止賭博事業，但澳葡政府卻一直沒有嚴格執行相關法規。此外，經營鴉片的法定條文更明確地包括在一些經營賭博的合約內（例如1882年6月6日簽署的合約第22號第2附報）。

在鄰近各地均禁止賭場博彩，以及在本地制度的配合下，賭場事業在20世紀逐步演變為澳門經濟的主要產業。與此同時，賭場事業亦為本地的旅遊及娛樂事業提供了所需的人流。在這些相關經濟利益的驅使下，圖1所示的本地經濟社會的運作模式亦周而復始地不斷在固有的軌跡中運行。從靜態的經濟學分析，如果一個市場是由一個經營者壟斷，那麼這個壟斷者所能獲得的“經濟租”是最大的，而政府部門可以從中分享得到的稅收（或“捐獻”）亦可以達到最高。這為澳葡政府在1930年代決定發出壟斷經營的賭牌提供了一個重要的誘因。然而，從動態中分析，壟斷經營長遠而言極有可能導致一個產業的經濟效率

和競爭力下降。事實上，澳門賭場業在經歷了近70年的壟斷經營後，本地法規對這個產業的監管已經是漏洞百出，而當規範着這個產業的一套非正規的約束（“江湖規矩”）受到衝擊時，這個產業及澳門的經濟社會便出現了失控的情況——即1990年代所出現的各種由賭場業直接和間接引起的經濟和社會問題。

一國兩制、基本法、澳門特別行政區與 澳門經濟社會的再發展

當一個經濟社會長期在圖1所示的路徑上不斷地循環運行時，它對解決各種社會和經濟問題的能力不但難以提升，而且更有可能在不同程度上受到損害。在這種情況下，如果沒有一個新的權威把原有的法規體制作出有效的修改，以及改變社會內的固有處事方式，那麼這個經濟社會的效率一定無法得到提升，更遑論得到再發展的機會。

眾所周知，澳門的經濟社會在1990年代下半部嚴重衰退，社會秩序混亂。本地政府和經濟部門對此一籌莫展。幸好中國政府於1999年末根據一國兩制的安排，對澳門恢復行使主權，並根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》協助成立澳門特別行政區政府，破天荒實行澳人治澳。這個改變在具體上是體現了一個有權威的制度革新。

中國政府和澳門特別行政區政府之間的關係與從前葡萄牙政府和澳葡政府之間的關係是截然不同的。作為中國境內的一個特別行政區，中國政府在不干預澳門內部行政事務的同時，對澳門經濟社會的穩定、再發展和可持續發展給予了最大的支持。例如當考慮到澳門特別行政區在成立前所面對治安面臨失控的問題，以及為澳門賭場業的再發展重新建立一個有秩序的環境，中國政府在澳門特別行政區成立前的幾個月最終決定在澳門派駐中國人民解放軍。這個決定無疑對當時由賭場利益所引發的一些極不規範的市場行為（包括嚴重罪案）發出有效的阻嚇訊息。此外，由中國政府批准的更緊密經貿合作協議和自由行等政策亦明確地從制度上配合了澳門經濟社會從舊有的體制向新的體制過渡。

澳門特別行政區政府成立後，便著手從法規上明確地改變澳門經濟社會內固有的博弈規則。一個最明顯的例子就是新的行政架構下，本地賭場業長期被壟斷經營的產業結構模式終於被打破，從而大幅提升了這個產業的經濟效率和競爭力，更令這個產業和本地經濟的表現在過往幾年舉世觸目。然而，澳門現時所體驗的制度變遷和經濟社會的演變仍然受制於不少由歷史和習俗延續下來的問題。這亦是制度經濟學家所指出：“雖然正規的法制可以在一夜之間被政府修改，但是非正規約束的變遷是非常緩慢的”。事實上，本地社會根深蒂固的意識形態和傳統的企業文化仍然是澳門起飛的羈絆，妨礙澳門真正發展成為一個以提供高附加值的博彩、旅遊、娛樂和會議展覽服務為主體的現代化國際都會。在澳人治澳的意識形態下，本地不少經濟個體（例如本地勞工）在相當程度上只是希望能夠坐享賭場業轉型所帶來的龐大經濟利益，但卻沒有（或無法）同時提升他們本身的生產力和市場上競爭力。再加上不少相關法規（例如是勞工法和輸入外勞法）仍然受制於澳葡政府時代遺留下來的法制框架，結果導致本地的保護主義情緒日益高漲。

從制度經濟學的角度分析，澳門的經濟社會在中國政府對其恢復行使主權後所產生的制度變遷是屬於一種能夠提高效率的變遷（並不是圖一中所指出的改變模式）。但是要能確保這種變遷能夠持續下去，最終成就澳門經濟的再發展和可持續發展，單憑新政府對原有的法規體制作出部份修改是並不足夠，體制內的各種相關法規在條文上和執行上的完善性，以及行政部門和本地經濟個體對市場改變的瞭解和積極地提高本身的效率也是必要的。

結語

澳葡政府以葡萄牙的法律為基礎所建立的法規體制雖然為澳門的經濟社會創造了一套成文的博弈規則，但是這個體制在實踐中卻面對不少難題。在這個以中國傳統文化習俗為主導的不規範的社會中，由於與經濟範疇相關的大多數成文法缺乏能夠被本地社群清楚了解的中文譯本、不少法規的執行細則未能顧及澳門經濟社會的現實情況，再加上澳葡政府在各種眼前經濟利益的考慮下沒有（或無法）嚴謹地推行

和執行這些法規，這便為市場參與者提供了可以討價還價的空間和意識。最終，各種不規範的行為和信念成為了主導着本地法規體制改變和經濟社會演變的主要動力。然而，在缺乏制度創新的社會意識下，本地制度的變遷長期以來都只是在相當程度上反映了主要利益團體對經濟利益的追逐，而相關的改變並不一定代表這個經濟社會的實際效率得到提升。

澳門特別行政區政府的成立在一定程度上標誌着澳門的原有制度起了根本的改變。這是由於一國兩制和基本法的本身就是有助於提高澳門的經濟效率。雖然一個嶄新的演變階段已經在澳門的經濟社會中展開了，但是這次演變最終能否成功仍然取決於不少制度上的因素。實踐中，如何切實地執行新修訂的相關法規制度，是確保本地經濟社會已經開始的演變不會停下來（或走向固有的模式）的關鍵，本地行政和經濟部門必須予以正視。此外，當局亦必須按部就班地改善本地固有的、效率偏低的和有礙一個經濟社會的現代化發展的意識形態。要達到這個目標，建立一套有遠見和著重質量的教育制度是必不可缺的。

基於澳門的制度框架和經濟社會在漫長演變過程中所遺留下來的各種錯綜複雜的歷史問題，現時已經被啟動的各種有效的改變是否能夠持續下去，並逐步延伸至整個經濟社會還面對着很多不明朗的因素。

