

論澳門適度多元發展的法律支撐

陳 多、張亞偉*

《澳門基本法》序言中指出“爲了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展，考慮到澳門的歷史和現實情況，國家決定，在對澳門恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立澳門特別行政區，並按照‘一個國家，兩種制度’的方針，不在澳門實行社會主義的制度和政策。”近十年來，在基本法確立的“一國兩制”框架內，澳門社會穩定和諧，經濟快速發展，2008年人均GDP達到39,034美元，僅低於日本30多美元，居亞洲第二。可以說這正是在基本法支撐下“一國兩制”的成功實踐。隨着澳門經濟發展進入新的階段，“適度多元”的未來經濟發展定位必將成爲“一國兩制”在既有基礎上的更深入實踐。但是，在當前國內外經濟環境發生重大變化的背景下，如何繼續促進澳門經濟的可持續發展對於澳門經濟社會整體發展意義重大，難度也加大，更需要有充分、有力的制度構建爲保障。本文試通過審視基本法與澳門經濟適度多元發展的關係，在基本法框架內，從深化“一國兩制”實踐出發，爲澳門經濟發展尋求強有力的法律支撐，以期促進澳門經濟更好更快發展。

一、經濟適度多元發展是澳門的必然選擇

之所以必須爲澳門經濟適度多元發展尋求法律支撐，一個極重要的原因即源於這項政策的必然性，澳門歷史現實的發展狀況都決定了走經濟適度多元發展道路是澳門的必然選擇。

（一）選擇經濟適度多元發展有歷史的原因

20世紀60年代至80年代，澳門經濟曾處於多元化階段，尤其是出口加工業受惠於全球成衣及紡織品配額逐步發展壯大，成爲澳門第一大產業；形成出口加工業、博彩旅遊業、金融保險業和建築地產業四大支柱產業格局。然而這種多元化的發展格局在20世紀末期發生改變，博彩業快速成長，加之澳葡政府對澳門管治乏力，澳門貿易發展又缺乏必要的基礎設施及法律支持，限制了其他產業發展。博彩業開始在澳門

經濟中佔據主導地位，澳門經濟逐漸呈現出單一化傾向。

（二）選擇經濟適度多元發展是現實的需要

博彩業獨大是澳門經濟發展最大的現實。回歸以來，博彩業在澳門經濟結構中比重逐年擴大。從1999年到2007年，博彩業佔GDP的比重從24.0%大幅上升至35.6%，9年間共增加11.6個百分點。¹在當前金融危機中，博彩業對外部需求高、經濟抗風險能力弱的特點表現得尤爲突出，博彩業受到的衝擊直接後果爲澳門整體財政收入減少、失業率上升。應該說探索澳門經濟的適度多元發展已到了極爲必要的時候。

（三）選擇經濟適度多元發展有客觀的可能

回歸以來，在經濟持續高速增長、博彩旅遊業收益連創新高的背景下，澳門經濟的迅速發展，政府財政收入大幅增長，爲今天選擇適度多元發展道路奠定了基礎。到2008年政府財政收入爲510.77億澳門元，較1999年的169.43億大幅增長了201.46%，年均增長22.38%。自2000年起，政府財政連續8年盈餘，累計結餘也從1999年回歸時的26億大幅上升至2007年的500億以上。²政府財力的大幅提高，使其可以更有效地發揮公共職能，開展公共投資、推進產業適度多元、扶持中小企業發展、改善中低收入階層生活水平，促進社會和諧的能力大爲增強。澳門在展館、酒店、景點等方面爲會展業、旅遊業、文化產業發展，爲將澳門發展成爲“世界旅遊休閒中心”提供了完備的硬件支持，走經濟多元發展之路已經具有一定的物質基礎。

二、經濟適度多元發展需要法律的支撐

澳門經濟的多元化發展不僅是個長期的工程，更是個系統的工程；不僅需要擬定可行性的發展方案，更需要相關配套制度設置的齊備，強有力的法律支撐不可或缺，這是由各種客觀原因決定的。

* 前者爲國務院港澳事務辦公室港澳研究所所長、研究員，後者爲國務院港澳事務辦公室港澳研究所政法室助理研究員

(一) 由經濟與法律間的相互關係決定

一方面，經濟決定法律。法律是由特定社會的經濟基礎決定的，法律的制定、內容、性質、重要特徵以及發展和變化，都取決於經濟基礎。經濟是法律的源泉和誕生地。另一方面，法律必須服從服務於經濟。法律可以以其特有的屬性和功能為經濟基礎服務。通過其權威性和穩定性確認和維護經濟關係和活動，通過指引性和預測性促進和引導經濟關係和活動；在一定限度內，以其國家強制性和統一性摧毀和改造某種不適應需要的經濟關係和活動，建立新的經濟關係和活動。澳門經濟的發展也不能排除經濟與法律相互作用關係的客觀規律。基本法已經確立了澳門經濟發展的根本路徑，在新形勢下發展多元化經濟更多的是需要尋求具體的支持和保障。

(二) 由監管博彩業、扶持其他產業的現實需求決定

由於博彩業利潤高、吸附資源能力強，其超常規發展對其他行業的“擠出效應”日益顯現。其結果是澳門經濟結構中“一業獨大”更為明顯，產業適度多元因人力及土地資源短缺難以有效推進。在博彩旅遊業內部，呈現大博彩小旅遊，博彩業佔整個博彩旅遊業的絕對比重過高，綜合旅遊深度開發相對滯後。其次，博彩業高利潤、高薪酬擠佔人力資源、抬高營商成本。博彩業擴張造成的就業結構性變化及部分行業勞工短缺，導致部分行業職位空缺率長期居高難下，人力成本大幅上升。澳門自回歸後博彩收入在旅客總消費的比重一直高居 69-80%。“冰凍三尺非一日之寒”，解決博彩業引發的社會問題以及其他產業的發展不足，僅僅依靠政策層面明顯力量欠缺，具有強制力的法律規制和扶持尤為重要。強有力的法律支撐不僅有利於有效監管博彩業運營，定紛止爭，使其繼續發揮推動澳門經濟發展的積極作用，更有利於從法制層面為其他行業發展拓展生存空間，促進澳門經濟的適度多元、健康發展。

(三) 由當前經濟形勢決定

當前，國內外經濟環境發生重大變化，金融風暴呼嘯而至，澳門博彩市場數項指標連續數月走低，此前為抑制過分膨脹的博彩業而推出的一些政策措施與突如其來的金融海嘯不期巧遇，更加大了對博彩業的衝擊力度。作為澳門支柱產業的博彩業下滑，面臨嚴峻的考驗。置身目前經濟寒潮中，再去思考之前博彩業的需求過熱和過度擴張，澳門經濟抗擊金融風暴的切入點正在於適時對症下藥，調整博彩業發展規模及增長速度，抑制其過分膨脹，發展多元化產業，使之與澳門生態環境容量及承载力相適應，與澳門交通、口岸、能源等城市基礎設施建設相適應，才能確保澳門經濟持續、穩定、健康地向前發展，才能在回歸十年的輝煌成績基礎上深化“一國兩制”實踐。為澳門經濟適度多元發展尋求、明確強有力的法律支撐不僅

是經濟持續健康發展的保障，更是為澳門市民繼續推進經濟建設增強信心。

三、尋求經濟適度多元發展的法律支撐

《國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》明確提出促進澳門經濟適度多元發展；胡錦濤、溫家寶、賈慶林、習近平等中央領導同志曾多次指出，澳門經濟要實現全面協調可持續健康發展，必須走適度多元發展之路。行政長官何厚鏞也在施政報告中強調，以“適度多元化”作為澳門經濟發展定位，促進澳門經濟長遠可持續發展。近年來，在中央政府各項扶持政策的推動下，特區政府帶領廣大市民共同努力下，實現了澳門經濟平穩發展，在經濟多元發展的道路上進行了積極的探索並取得了一定的成績。看到成績的同時，我們也應當清醒的認識到與真正實現澳門經濟多元結構尚有一定距離。這種距離是客觀規律決定的，是任何經濟社會發展道路的真真實反應。澳門多元發展同任何一個市場結構的改變或者優化一樣，都需要中長期的規劃、磨合、逐步實現。我們需要尊重經濟發展的客觀規律，尊重探索發展的勇氣，尊重科學規劃與實踐並不懈堅持的決心，這是對強有力法律支撐的需求，也是實現澳門經濟持續健康發展的動力。

(一) 基本法支撐澳門經濟適度多元發展的可能性

首先，從地位上看，基本法具有憲制性法律地位。³“一國兩制”是中國共產黨在歷史發展中，結合中國實際，為實現國家和平統一而創造的偉大理論；基本法是全國人民代表大會以憲法為依據，以“一國兩制”方針為指導制定的全國性法律，在澳門特別行政區具有憲制性法律地位。基本法是“一國兩制”方針的法律體現，是依法治澳的法律基石。澳門特別行政區的事務均受基本法規制，概莫能外。

其次，從內容上看，基本法設置了澳門社會各方面發展的重要制度。《澳門基本法》規定了特區政治、經濟、社會文化等各方面的基本制度，為澳門的繁榮穩定提供了制度保障；基本法在堅持特區外交事務由中央政府管理的前提下，授予特區自行處理有關對外事務的廣泛權力，為澳門開展對外開放、擴大國際影響提供了廣闊空間。

最後，從實踐來看，基本法在促進特區繁榮穩定中起到了中流砥柱的作用。實踐證明，在基本法的保障下，澳門回歸十年來取得了有目共睹的成就。雖然澳門特區實行不同於內地的社會經濟制度，但因為是在基本法框架下的“一國”之內，密切了兩地經濟及各方面聯繫，實現了優勢互補、共同發展，為促進澳門與內地的合作發展注入了強勁動力，正是基本法為澳門的繁榮穩定提供了強有力的法律保障。隨着澳門經濟社會的發展，實現澳門的長期繁榮穩定更需要基

本法的保障作前提。我們在新時期貫徹落實“一國兩制”方針和深入實施基本法，更需要本着實事求是、與時俱進的精神，不斷豐富基本法的實踐。

從實際出發選擇的澳門經濟適度多元發展道路作為“一國兩制”實踐的深化，不應也不可能離開基本法的重要支撐。

（二）基本法保障澳門經濟適度多元發展的實證探析

澳門適度多元發展任重而道遠，涵蓋了不同的層次和內容。從階段性看，促進澳門經濟適度多元化，主要是致力於促使經濟不要單純倚賴或集中於博彩業，應利用澳門具有的傳統優勢和現有條件，拓寬產業發展渠道加強扶持力度。打造區域性服務平台，建設世界旅遊休閒中心；從路徑上看，澳門經濟適度多元發展需要各類人才、各種交流渠道的智力支持和與周邊地區的優勢互補。而為澳門適度多元發展尋求法律支撐，正是為這些過程和環節附加註解。研讀《澳門基本法》，可以看到不少條文可以作為這樣的具體依據和支撐。試舉例分析如下：

1. 澳門選擇適度多元發展政策的法律支撐

《澳門基本法》第 114 條規定，“澳門特別行政區依法保護工商企業的自由經營，自行制定工商業的發展政策”；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”。這兩個條文從根本上確認了澳門具有根據自身實際，選擇經濟發展道路的權利。實際上也就是確認了澳門在目前博彩業一業獨大，迫切需要調整的情況下，選擇走適度多元發展道路的合法性。

2. 澳門適度多元發展所需人才政策的法律支撐

《澳門基本法》第 122 條規定，“澳門原有各類學校均可繼續開辦。澳門特別行政區各類學校均有辦學的自主性，依法享有教學自由和學術自由。各類學校可以繼續從澳門特別行政區以外招聘教職員和選用教材。學生享有選擇院校和在澳門特別行政區以外求學的自由”；第 115 條規定，“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”。社會發展的重要基礎是經濟發展，而決定經濟發展的最重要指標——勞動生產率裏最重要的因素是勞動者。要實現澳門社會的和諧穩定需要經濟的持續健康增長，這就決定了對勞動者——人才的高要求。澳門的適度多元發展必然要求各行業人才的參與，相對於澳門人才基礎薄弱的現狀，基本法的上述條款為澳門經濟持續發展中的人才需求提供了保障。一方面，確認了澳門可以培養各類型人才；另一方面，確認了人才的保障政策。這兩方面都是確保澳門適度多元發展所需人才的重要因素。

3. 澳門通過擴大對外交流適度多元發展的法律支撐

《澳門基本法》第 136 條規定，“澳門特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、

科技、體育等適當領域以‘中國澳門’的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議”；第 141 條規定，“澳門特別行政區可根據需要在外國設立官方或半官方的經濟和貿易機構，報中央人民政府備案”；第 42 條規定，“在澳門的葡萄牙後裔居民的利益依法受澳門特別行政區的保護，他們的習俗和文化傳統應受尊重”。澳門微型經濟體的自身特點決定了其選擇適度多元發展必須加強與外界的交流與聯繫，以此彌補自身不足，真正實現經濟多元發展。澳門與內地的合作與交流在“一國”之內，本身即由基本法所確定，已然具備充足的法律支撐；至於澳門與其他國家和地區的交流，上述條文也為其確認了充足的空間。對於澳門與葡語國家關係的確認，有利於澳門利用獨特地位優勢加強與這些國家的經貿聯繫，有利於澳門發揮作為內地與葡語國家經貿交流的橋樑作用，拓展自身經濟的發展空間。

4. 澳門促進博彩業相關產業發展的法律支撐

《澳門基本法》第 125 條規定，“澳門特別行政區政府自行制定文化政策，包括文學藝術、廣播、電影、電視等政策。澳門特別行政區政府依法保護作者的文学藝術及其他的創作成果和合法權益。澳門特別行政區政府依法保護名勝、古跡和其他歷史文物，並保護文物所有者的合法權益”。等等。在《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020)》中澳門被明確定位為“世界旅遊休閒中心”，因此適度多元無疑也應圍繞現有的主導產業——博彩業垂直展開。澳門適度多元發展的首要任務就是在保持博彩業正常運營的同時，擴大產業集群效應，促進休閒、度假、觀光、購物、會展以及文化旅遊等相關行業發展。“澳門歷史城區”作為中國第 31 處世界文化遺產被列入世界遺產名錄，正式確立了澳門文化遺產旅遊在澳門旅遊業以及適度多元發展中的重要地位。基本法的條文確認了特區政府可以選擇文化旅遊業發展政策，保護文化成果、旅遊資源等權利，為文化旅遊業的發展提供了法律保障。

（三）基本法框架下其他法律支撐的完善和構建

基本法對於澳門發展最核心的法律確認就是對於高度自治權的確認，因此，澳門在走適度多元發展的道路上，完全可以也肯定需要根據具體情況、具體時期對具體政策作出抉擇或修正，澳門應當在多元發展中根據實際需要訂立具體的法律法規，為適度多元發展提供制度性保障，在基本法框架下完善和構建適宜適度多元發展的法律體系。

1. 可引為適度多元發展支撐的現有法律舉例

（1）對博彩業的規管

《娛樂場幸運博彩經營法律制度》對在澳門經營娛樂場幸運博彩業進行了相關定義和規定，同時在第 1 條第 5 款還提出了娛樂場幸運博彩經營應確保“促

進澳門特別行政區之旅遊、社會穩定和經濟發展”。這不僅是對博彩業的規管，也包括了對於適度多元發展的概括性規定。

(2) 對配合產業結構轉變的僱員權益保障

《勞動關係法》設置了進一步保障僱員權益的具體規範，引入了若干新概念，確認了針對不同行業，更爲明確、清晰的勞資雙方權益和靈活的勞資權益保障方法。可以作爲配合產業結構轉型，保證人力資源需求滿足的保障規定，有利於社會的穩定，可爲適度多元發展提供勞資保障。

(3) 對多元人才的吸引和培養

《科學技術綱要法》第4條(5)、(8)規定：“創設優惠條件，以吸引科學技術人才”、“推動學校與社會的科學技術知識之教育和培訓，拓展科學技術的普及教育”，第5條對科技人才的培養、吸納和引進等，對多元發展所需的科技人才吸引、培養做出了明確規定。同時，還確認了科學技術保障多元發展的目標：第3條(2)規定科學技術政策的目標包括“提升生產力，增強競爭力，促進社會及經濟持續發展”。

(4) 對對外交流環境的構建和保障

《刑事司法互助法》及《司法互助請求的通報程序法》，基於澳門的地理位置、國際旅遊城市的特色以及對外交通的進步，澳門出現了不斷增加的人流，該兩部法即針對這種情況從實體上和程序上設置了國際刑事司法合作的具體規範。通過加強諸如在打擊跨境有組織犯罪、恐怖主義活動等方面的合作，有利於構

建和諧的內外環境，有利於澳門適度多元發展的對外交流。

(5) 對對外貿易發展的保障

對《對外貿易法》的廢止從另一個側面反映了適度多元法律保障的實效性。該法爲了適應經濟全球化的需求而廢止，對於簡化對外貿易活動的行政程序，促進對外貿易的發展是不同角度的保障。

2. 其他法律支撐的完善思考

澳門經濟適度多元發展必然是個動態發展的過程，因此，完善其法律保障注定需要考慮其整體性、層次性和時效性。在此初步思考其原則性的、至少應當考慮的因素：

(1) 必須提高一個認識：即提高保障適度多元發展重要性的認識。這是進一步發展澳門經濟的助推器，是對澳門民眾改革探索的充分肯定。在推進澳門法制建設中，用法律保障適度多元發展，絕不是權宜之計，它本身就是澳門經濟社會的重要組成部分，對增強經濟活力，充分調動各方面的積極性，加快生產力發展，發揮着重要作用。

(2) 必須注意兩個問題：一是注意正確掌握法律界限。嚴格劃分經濟適度多元發展中應保護內容的界限，恪守法律的基本規律，做到相關法律完善由經濟基礎決定；二是注意講究引用法律保障的方式方法。在真正需要的領域引用，不應任意擴大化。引用立足於合法性，立足於有利於“一國兩制”實踐的深入，有利於促進澳門經濟繁榮和社會發展。

註釋：

¹ 見澳門特區政府統計暨普查局：《按生產法估算的本地生產總值》(2007年)，2008年12月。

² 見澳門特區政府網站。

³ 許崇德、王巧瓏主編：《港澳基本法教程》，北京：中國人民大學出版社，1994年，第15-16頁。