

# 澳門特別行政區政制發展的邏輯起點研究

周 挺\*

## 一、引言

2012年2月29日，全國人大常委會通過《關於澳門特別行政區2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法有關問題的決定》。在此《決定》的指引下，同年6月30日，十一屆全國人大常委會二十七次會議分別對已在澳門立法會通過的《澳門特區行政長官的產生辦法修正案》及《澳門特區立法會的產生辦法修正案》分別予以了批准與備案。但隨着2013年立法會選舉與2014年行政長官選舉相繼塵埃落定，2015年2月2日，澳門特區某議員以現任行政長官在去年競選連任的政綱中所表明的“繼續依照基本法推動澳門特區的政治發展”為由，向立法會提交其書面質詢，意在促請行政長官啟動政制改革的五部曲。按照這位議員及其陣營的觀點，政制發展的目的是要破除“小圈子”選舉、實行“雙普選”，讓市民有更平等的政治權利，以監督、左右並完善政府的各項政策。

這些人士思考有無需要開展政改的邏輯起點純粹就是政治自由的平等化，與《決定》所確立的澳門政制發展邏輯起點截然不同。可見《決定》所確立的邏輯起點及其正確性在澳門並未被得到普遍且良好的言說。為糾正部分人士錯誤的思維依賴，樹立正確判斷政制發展有無需要的評價標準，本文將以澄清全國人大常委會《決定》的邏輯起點及其正當性為主旨。

## 二、政制發展的邏輯起點

### (一) 邏輯目的的剖析

對於“《決定》確立的政制發展邏輯起點是甚麼”這個問題，首先必須闡明甚麼是邏輯起點。所謂邏輯

起點，亦被稱為邏輯終點，簡單來說就是那些在邏輯上不能再追問其為甚麼的不證自明的道理。它們是任何理論、制度與法律獲取正當性的必要條件。

整個《決定》濃縮起來也就九個字，即“兩個不變，四個有利於”。但事實上，“兩個不變”只是外顯的政改原則，其背後的靈魂是“四個有利於”，當中，前三個“有利於”是實現第四個“有利於”——“有利於保持澳門的長期繁榮穩定和發展”的條件。因為澳門特區因“一國”而得以存在，“澳人”因“兩制”而得以“治澳”，而要在“一國兩制”的根本前提下，“保持澳門的長期繁榮穩定和發展”，就必須“保持澳門特別行政區基本政治制度的穩定”；就必須“保證行政主導政治體制的有效運作”；就必須“兼顧澳門社會各階層各界別的利益”。

綜上，“有利於保持澳門的長期繁榮穩定和發展”是整個《決定》的邏輯目的。至於邏輯起點，自然就是隱匿在這一邏輯目的背後的理由。要得知這背後的理由，首先對此邏輯目的的內涵進行剖析自然是必要的。結合整個《決定》的內容，第四個“有利於”應該包括四重涵義：

第一，“保持澳門的長期繁榮和發展”必定包含要保持澳門經濟的長期繁榮與發展的內容，而要保持長期的繁榮與發展，其中的應有之意無疑是要有利於保證澳門經濟始終朝着實現社會總財富最大化的方向發展；

第二，“保持澳門的長期穩定”，其中的應有之意必定包括要杜絕造成社會不穩定的經濟因素，而這也就意味着要有利於在財產狀況實質上不可能平均化的經濟生活中最大程度地增進社會公平；

第三，“保持澳門的長期穩定與發展”必定也包含要保證澳門政治穩定與發展的內容，而這意味着要

\* 澳門大學法學院博士研究生

有利於推進澳門社會在政治權力分配領域的均衡化與平等化；

第四，用一句話來表達要兼顧經濟福祉、社會公平與政治利益的意思，意味着這個“有利於”一定要能夠有利於平衡好對上述三者的保護程度。

## (二) 邏輯起點及其正當性

根據以上論述，《決定》確立的邏輯目的其實是在向每一個澳門居民給予個人根本欲求上的關懷。第四個“有利於”不僅關注到了每一個澳門居民的政治權利，更關注到了每一個澳門居民的根本經濟利益。進一步來說，最大程度地滿足每一個澳門居民全方位的福祉，是全國人大常委會《決定》所確立的邏輯起點。

在理論上，片面的人文主義關懷並不必然意味着某些政治理念在道義論上具有正當性。例如有關片面強調普及而平等之選舉權的思想，其關懷每個人的政治利益，當然是符合人文主義。但如果沒有現實主義理據的支持，它照樣缺乏正當性，誠如通常所理解的民主是需要條件的。不過，對於全方位關懷式的人文主義理念而言，其正當性則是不容置疑的，因為它真正貫徹了“人是目的”，而近現代道義論的思維起點亦是作為目的的人。因此，就《決定》裏這個邏輯起點本身內容而言，它既關懷了每一個居民政治上的權力支配欲，亦關懷每一個居民經濟生活中的財產支配欲，其正當性是顯而易見的。

不過，選舉辦法畢竟屬於政治制度，在研究其發展問題時，考慮到居民的政治利益因素，自然很是應當；但如果說也必須考慮到居民經濟福祉的因素，卻並非眾所周知。對此，本文尚需進行一定澄清：法律不僅可能對經濟產生促進作用，也可能產生消極作用，它直接關係經濟活動的結果與效益。從某種意義上說，立法上的抉擇直接關係經濟活動的效果。1991年諾貝爾經濟學獎獲得者羅奈爾得·科斯在其論文《社會成本問題》中就曾闡述過類似的觀點。<sup>1</sup>總而言之，筆者認為法律以及制度應該也必須被看成是經濟活動的內生變量。

這個道理對於澳門選舉制度的意義更加深刻。澳門特區的選舉制度將直接決定將來由怎樣一個人員組成去博奕出一個行政長官以及將有一個怎樣的人員組成進入到立法會來代表不同的利益群體進行立法博奕。而怎樣的行政長官與立法會格局將直接決定將有怎樣的法律、行政法規以及政策的出台。而這些法律法規又直接影響到澳門的經濟活動，因為無論是市場結構的轉變，產業結構的調整，資本的准入，人

力資源、土地資源以及自然資源的分配，利潤收益的分配，還有社會財富的二次分配都離不開政策法規。由此可見，選舉制度不僅直接關係澳門社會總體經濟利益，而且關係每一個澳門居民的切身利益。既然選舉制度直接關係澳門的經濟狀況，在政制發展問題的論域下，將全面考量經濟及政治方面的福祉作為政制發展需要與否的評判標準是正當的。

## 三、利益平衡的應然標準

如上所述，純粹在理念上來說，兼顧好福祉、平衡好利益的思想是絕對正當。但並不意味這個邏輯起點已然具有意義與生命。倘使要說這個理念能夠解決問題、消除爭拗，其在現實中的可行性必須得到證明。

至於，要證明財富總量、社會公平、經濟利益這三者可以獲得良好的平衡，就必須從理論上回答以下兩個問題：第一，經濟福祉與政治福祉，何者應當得到優先關照？第二，社會財富最大化與二次分配公平化的良好兼顧何以可能？

### (一) 經濟利益是最基本的人性要求

對於第一個問題，本文結論是：相比政治福祉，經濟福祉應該得到優先關照。“經濟利益是最基本的人性要求”是一個已經被古今中外的學說、史實所反覆強調無數遍的真理。在西方，無論是啟蒙時代哲學家霍布斯“保存自我、趨利避害是人之永恆不變之本性”<sup>2</sup>的觀點；還是懷疑論大師休謨的“任何人都最關心自己的經濟利益”<sup>34</sup>的論斷；或是著名經濟學大師亞當·斯密“每個人都是自利的商人”<sup>5</sup>的假設，上述命題都是毋庸置疑的事實。

同樣在中國，早在兩千多年前的西漢時期，史太公司馬遷就已經在其《史記》中描述了“天下熙熙皆為利來，天下攘攘皆為利往”<sup>6</sup>的社會現象。事實上，幾千年來，天下的百姓就是這麼活的。試問有多少人終日奔波不是為了多賺些銀子？不是為了解決穿衣、吃飯、住房以及柴米油鹽問題？對於一個人來說，經濟利益無疑是最重要最基本最實際的需求，無疑是先於其他一切需求的。這一點，中國春秋時期的大政治家管仲早在兩千多年前就有過精闢的論述，正所謂“倉廩實而知禮節，衣食足而知榮辱”。<sup>7</sup>近代德國思想家卡爾·馬克思更是將這種現實概括為“經濟基礎決定上層建築”。

當然，有意見認為並不是所有人都把個人的經濟

利益看成是第一位的，在中國歷史上就出現過許多視經濟利益為糞土的人物，如晉代的陶淵明“不為五斗米折腰”；民國時期的朱自清寧可餓死，也不領美國人的救濟糧；新中國成立初期的雷鋒毫不利己，專門利人；而且我們的身邊也有許多人把地位、名譽、榮譽等等精神性的事物當成人生的第一要務來追求。但是，從整個人類文明史來看，這種事例在數量上從來都是極其少數的。當然，一般情況下可以說人都是不同的，人性需求也各不相同。可是，在做學問時需要構建具有解釋力的理論。任何成功的理論無一不是走着極端化的道路，中庸的理論是很難具有解釋力的。因此，必須把最普遍的第一人性需求作為絕對的第一人性需求。經濟利益無疑就是最普遍的第一人性需求。即使那些主張“餓死事小，失節事大”，“存天理滅人欲”的程朱理學家也不得不承認人性的本質。宋代大儒朱熹就曾感歎：“千五百年之間，雖或不無小康，而堯、舜、三王、周公、孔子所傳之道，未嘗一日得行於天地之間也。”<sup>8</sup>

## （二）羅爾斯式的帕累托最優

至於第二個問題，筆者想先就“社會財富最大化”與“二次分配公平化”這兩個概念進行必要的闡釋。所謂“社會財富最大化”，即經濟學意義上的帕累托最優狀態，“帕累托最優”是意大利經濟學家威爾弗雷德·帕累托於19世紀末提出並被經濟學界所公認的用以衡量某一種狀態是否有效率的標準。該標準認為如果資源配置在某種狀態下已經不可能使一個人或多個人的境況變好，而不使其他人的境況變壞的話，那麼這種配置狀態就是最有效率的狀態，也即帕累托最優狀態。進一步而言，不關注分配公平的帕累托最優狀態並不一定是人類理想中那個兼顧效益與公平之和諧狀態，但它無疑是達致理想狀態的必要條件。因為，“帕累托最優”畢竟是“蛋糕”最大的狀態，只要二次分配足夠“公平”，每個人能夠分到的“蛋糕”自然也就最大。

需要說明的是，根據帕累托的理論，在一個完全的市場競爭中，“帕累托最優”是通過“帕累托改進”來實現的。“帕累托改進”是一種資源配置狀態的變化：在沒有使任何人境況變壞的前提下，使得至少一個人的境況變得更好。但現實中的市場很少是完全競爭的。例如澳門經濟的高速發展仰仗的是其博彩業的發展，而博彩業的特殊性質決定了要保證澳門賭業市場健康穩定地發展，該市場就不能是一個向全體澳門居民開放的完全競爭市場，而只能是一個在政府嚴格干預下的由少數

幾家公司壟斷經營的市場。那麼，這樣一種賭權資源的分配註定了澳門的經濟發展不可能走“帕累托改進”路綫。於是，就產生了在如此一個市場中“帕累托最優”是否還有可能實現的問題。

英國經濟學家哈爾多和希克思認為可能。因為可以首先進行哈爾多·希克思改進，然後通過二次分配的機制給予之前實際利益損失者以適度的補償，最終實現帕累托最優。哈爾多·希克思改進即帕累托潛在改進，簡單來說，它是這樣一種資源配置狀態的變動，使一些人得到利益，而另外一些人受到損失，但是受益者的利益足以補償受損者的損失。套用鄧小平的話，即“讓一部分人先富起來”，“最終實現共同富裕”。那麼，根據澳門社會的實際情況，通過先走“哈爾多·希克思改進”之路，然後達致帕累托最優狀態無疑是最佳選擇。

討論完如何把“蛋糕”做到最大的問題之後，接下來要回答的就是如何進一步地去實現效益與公平相兼顧的問題。對於這個問題，筆者認為差別原則基礎上的帕累托最優狀態就是迄今為止在政治領域平衡效益與公平的最理想狀態。差別原則基礎上的帕累托最優是20個世紀70年代，美國著名政治哲學家羅爾斯在其著作《正義論》中通過所謂“無知之幕”的遮蔽發現了兩條正義原則。第一條原則的內容是每個人都有同等的權利去將對等而基本的自由最大化；第二條原則是應對社會和經濟的不平等作如下安排：①實現最少受惠者的最大利益，②地位與官職對每個人開放。在學術界，一般將上述第一原則概括為自由原則，而將第二原則概括為差別原則（實現最少受惠者的最大利益）。

客觀地說，羅爾斯的第一條原則其實就是在承襲自由主義一貫立場，這種強調絕對的政治權利平等與絕對的自由競爭市場的自由原則往往會阻礙一個社會達致帕累托最優狀態，對此，下文會有詳述。然後，羅爾斯第二條差別式的機會公平原則雖然在純粹學理上也因為在二次分配時無法停止“對最少受惠者的補償”而最終趨於平均主義並間接導致帕累托最優計劃未能實現。但是，這一原則卻提供了兩項重要標準，即穩定就意味着必須給予最少受惠者以關懷以及穩定是實現上述“理想王國”中公平價值的現實標準。在筆者看來，就社會財富最大化與二次分配公平化的良好兼顧，保證資源配置機制能在適當的地點讓“對最少受惠者補償”的活動剎車，此時最理想的差別原則基礎上的帕累托最優狀態便出現。

顯然地，《決定》的邏輯目的所追求的正是這種差別原則基礎上的帕累托最優狀態。因為它既追求繁榮又追求穩定，既追求經濟發展又追求政制發展。事實上，《澳門基本法》恪守《決定》邏輯目的，其有關政制設置背後的“均衡參與”就是要引領當下澳門達至羅爾斯式的帕累托最優狀態。例如《澳門基本法》在行政長官選舉委員會中保證資本家、知識分子、政界代表的名額，在立法會選舉辦法中設置有助平衡利益格局的委任議員，在立法會間選議席中保證僱主及專業組別的名額，目的自然是要實現澳門社會的哈爾多·希克思改進。又如，《澳門基本法》在行政長官選舉委員會中保證基層階級的名額，在立法會間選議席中保證勞工利益組別的名額，目的自然是要實現差別原則。再如，《澳門基本法》專門設置具有廣泛代表性的行政長官選舉委員會，在立法會選舉辦法已經設置直選議席的情形下又在間選議席中保證第四、五組別的名額，目的自然是要最大程度地對不同階層的機會公平給予關懷。

#### 四、基於邏輯起點的批判

有了上述既具正當性又具合理性的邏輯起點之後，回顧最近的質詢、文章，有一些人認為澳門特區現時有需要進行行政改，特區應當實現“普選”，“均衡參與”根本是排斥民主政治，解決不了社會民生問題。對此，接下來將從上述邏輯起點出發來回應有關謬論。

##### (一) “普選”未必能促成哈爾多·希克思改進

基於上文論述，要回答“普選”是否可取，無疑先得考察其能否促成哈爾多·希克思改進，如果連這種潛在的帕累托改進都不能實現，更別說實現帕累托最優了，也就當然不可取。在理論上，實行“普選”大概會出現兩種情況。

第一種情況是行政長官、立法會議員真的都成了多數人的代表。澳門是一個地域狹小、資源稀缺、人才匱乏的社會。目前無論是從中央的意思來看，還是從特區的共識來看，要實現澳門經濟繁榮只有一條路，即繼續大力鞏固博彩業的產業支柱地位，並適度發展多元經濟。要大力發展博彩業就離不開大資本家的投資與政治精英的支持。至於戰略轉型、經濟適度多元化，目前能做的無非就是一方面抓住諸如“一個中心，一個平台”、“一帶一路”、“區域合作”的

發展機會，另一方面完善本地商業規劃，發掘具有發展潛力的新興產業。

但無論“抓住機會”，還是“發現自身”、“完善自身”，都絕對少不了政策、資金和人才。換言之，發展多元產業更離不開資本家、政治精英與專業人才的積極投入。但是，在第一種情況下，當前澳門這種保證經濟繁榮與發展的經濟基本法還未出現，經濟行政法也不夠健全，而人性都是追逐自我利益最大化，特區政府與立法會勢必致力於實現多數人的利益最大化。可是在澳門，資本家、高級知識分子、政治精英都是少數，當他們的利益得不到多數人代表的關懷時，還何以能期盼他們有足夠的熱情為澳門的繁榮與發展添磚加瓦？又何以能期盼理想中帕累托最優的實現？

第二種情況是當“普選”不能保證選出一個愛國愛澳的行政長官或者一個以愛國愛澳者為主體的立法會時，特區與中央的關係必然產生緊張和對抗。現代社會是一個陌生人社會，即使是彈丸大小的澳門也不例外。在這樣一個社會中，一個人想單憑自己的力量當選行政長官或立法會議員都極不現實。因此，普選往往要借助某些政治組織的力量來完成。可一旦有政治組織參與其中，民意就很可能被政治組織的意志所代表，而最終通過各種手段贏得政治組織支持的那個人就有可能並不愛國，也不愛澳。只要以常理想一想，中央還會繼續信任特區嗎？還會繼續支持特區發展經濟嗎？即使是在賭收發生下滑，經濟進入“新常态”的當下澳門，其支柱產業依舊是博彩業，而且還會維持一段長時間。目前澳門博彩業主要的利潤來自於內地遊客，並且這些內地居民進入澳門均須獲得國家的批准。那麼，如若“普選”，中央政府為了防止上述情形的發生極有可能調整進入澳門特區的內地遊客數量。可想而知，澳門的經濟必定遭遇重創。

綜上所述，在澳門特區實現“普選”是不能促成社會總財富最大化。

##### (二) “均衡參與”與民主民生

《澳門基本法》之所以以“均衡參與”精神為指導思想來設計澳門特區的選舉辦法，是出於兼顧社會財富最大化與二次分配公平化的考慮。但這並不意味着“均衡參與”精神與政治民主化理念相排斥，原因有二：其一，澳門特區選舉辦法所要遵循的最高原則是《決定》裏的邏輯起點，“均衡參與”只是下位的原則，最大程度滿足每一澳門居民全方位福祉中就包括了居民在政治利益方面的福祉。其二，回歸15年來，澳門特區行政長官選舉委員會委員的組成結構以

及立法會議員的組成結構均發生了不小變化。行政長官選委會委員人數從最早 300 人增加到現在 400 人；立法會民選議員比例從最早的 70% 提高到目前的 79%，其中直選議員比例從最早的 35% 提高到現在的 42%。這些足以說明澳門特區的政治選舉及其民主進程是在逐步推進的。“均衡參與”從未成為民主發展的障礙。

對於一些人士提出的只有“雙普選”才能根除官員有權無責、行政效率低下這類政府弊端，以及上樓難、出行難、物價高這類民生問題的論斷，顯然不正確。首先，“均衡參與”的特區同樣唾棄這些問題，同樣試圖解決這些問題。對此，立法會網站上所公佈的書面質詢以及對應的政府回覆便是最好的說明。其次，民生問題歸根到底，主要是經濟問題，對

於當下的澳門，“雙普選”解決經濟問題的能力遠遠低於“均衡參與”，不僅不一定能解決上述問題，而且很可能還會帶來更多新問題。

## 五、結語

本文證明一點，即判斷澳門特區有無進行政制改革需要的評價標準應當是看這個改革思路能否更大程度地有助於實現每一個澳門居民以經濟利益為首要福祉的福祉。如果不能，則所謂改革就沒有必要。對於現階段的澳門而言，推行“雙普選”只會在浪費社會資源同時降低市民的上述福祉，毫無裨益。

## 註釋：

- <sup>1</sup> [英]科斯：《社會成本問題》，載於劉守英等譯：《財產權利與制度變遷：產權學派與新制度學派譯文集》，上海：上海人民出版社，1994 年，第 24-31 頁。
- <sup>2</sup> [英]霍布斯：《利維坦》，黎斯復、黎延弼譯，北京：商務印書館，1985 年，第 72、110 頁。
- <sup>3</sup> [英]休謨：《人性論》，關文運譯，北京：商務印書館，1997 年，第 467、527 頁。
- <sup>4</sup> [英]休謨：《道德原則研究》，曾曉平譯，北京：商務印書館，2001 年，第 148 頁。
- <sup>5</sup> [英]亞當·斯密：《國富論》，郭大力、王亞南譯，北京：商務印書館，1972 年，第 14 頁。
- <sup>6</sup> 司馬遷：《史記·貨殖列傳》。
- <sup>7</sup> 司馬遷：《史記·管晏列傳》。
- <sup>8</sup> 朱熹：《晦庵先生朱文公文集》（卷三十六）。