

制度決定成敗：既存與未定之間的思索

探尋澳門可持續發展的動力之源

婁勝華

自從新制度學派問世以來，隨著“公地悲劇”、“科斯定理”、“諾思悖論”等概念的全球性傳播，有關制度取勝的論斷已經千百次地被人重複。可是，即便如此，在談論可持續發展話題，尤其是澳門的可持續發展時，哪怕再重複一千次“制度定成敗”的誠言恐怕仍不嫌足夠。何以？

一、制度溯源：既往興衰的根由

縱覽澳門歷史，由古至今，歷經輝煌，也迭遭坎坷，興衰起伏交織而行，與其輝煌和沉寂相伴相隨的始終是制度變遷的伏線。固然，帆船與海舶貿易時代的澳門，因港成市，港興則市興，港寂則市落，可是，澳門的開埠及其早期發展，無不直接受制於明清時期的中外貿易制度，甚至可以說，澳門本身就是中外貿易制度的產物。設想，若沒有壟斷特惠貿易制度，在珠江口外的諸海島中，何以澳門一島崛起？可歎的是，制度可以興港盛市，也可以貽禍港市，居澳葡人享受著壟斷特惠貿易輸財送寶的同時，因懼怕獨佔利益的分割而一次次地失去了利用制度變革的機遇發展澳門成為自由港市。誠然，澳門是中國早期對外開放的重要商埠，甚至某個特定時期還一度成為中西交通的唯一通道。但是，澳門並未因此而成為珠江口外的第一個自由港。如果說大航海時代的來臨可以歸功於壟斷貿易權的激勵，那麼，汽船動力開啟的全球化時代貿易則需要市場競爭規則的撐持。當自由港制度在香港成效卓顯時，本來可以從容不迫地進行制度變革的澳門匆促間悽惶追隨。無奈，先機已失。既然“自由”不成，只得繼續求諸於壟斷。於是，始自鴉片、賭檔等特殊貿易的專營制度，逐漸入侵居民日常生活，水、電、巴士凡可用於換取政府收入的經營權幾乎悉數出讓於私營公司。也許澳門仍可自稱奉行自由市場經濟制度，可是，一個缺乏競爭的市場經濟就只能是徒市場之名行壟斷之實。

在鴉片戰爭之後，相形於鄰埠的崛起與繁榮，澳門卻走向停滯與衰落。回望昔日的輝煌，澳門不免多了一份辛酸後的慨歎。制度原本無所謂先進與落後，根

本性差異在於有效與無效。制度落差之所以形成，關鍵在於它是否與時代並進，與地域相宜。固然，澳門港灣窄淺、資源貧乏，可是同一塊地方，曾因制度而興盛於列島，卻又因自失制度變革先機抱殘守缺而停滯於鄰埠。可見，興衰成敗系於制度落差之言不虛！

二、存量清點：資源與技術的短缺

與任何地區一樣，澳門的可持續發展離不開一定的資源條件與技術支持。從生產要素視角來觀察澳門的資源條件，以“短缺”二字概括其現狀，絕非誇飾苛責或什麼謙遜之詞。古典經濟學的創始人威廉·配第（william petty）說，勞動是財富之父，土地是財富之母。也就是說，人類創造價值的生產性活動少不了勞動的對象（土地）與主體（勞動者）。可是，對於澳門來說，可持續發展恰恰受到了缺“母”少“父”的困擾。怎麼辦？不錯，澳門人可以填海造地，然而，成本高昂；澳門也可以向周邊地區租借土地，但是，受制於人。最具現實可行性的辦法應當是尋找一種優化土地資源配置的制度促進現有土地利用效率的提高。同樣，化解人力資源短缺問題，可以採取輸入外勞的替代性解決方案，此舉雖具立竿見影之效，卻必然會遭到本地勞工的抵制；也可以通過增殖培訓與優質教育提升本地居民素質與技能，此法雖不失為長遠根本之策，然遠水終究難解近渴。較為可行且可接受的政策設計還是要從制度入手，以制度安排來化解抵制外勞與勞力短缺的悖論。例如，徵收外勞附加費用於提升本地勞工技能的制度等。

或許有人認為，資源短缺不一定專注於制度化解，技術同樣是可靠的彌補手段，一如工業時代以機器替代人力那樣。確然如此，澳門則幸甚。不同的是，澳門由博彩旅遊主導的產業結構是以勞動密集型為特徵的。工業也以紡織、制衣、食品、玩具等勞動密集型的加工製造業為主。縱然不考慮產業特殊性因素，澳門的科學技術基礎同樣十分薄弱。起步於 1980 年代的澳門現代高等教育發展至今仍然是以應用型學科為主，數理等基礎科學付之闕如，科技類學科以工程為主，涉及土木、電子、軟體、機電、醫藥等領域。如果說科技教育與研究方面存在起步較晚、門類不全、整體水平有待提升等問題的話，那麼，在技術引進與應用方面，除了成衣、資訊以及水處理等項目外，高科技產業化乏善可陳。可以說，在可預見的將來，澳門的科技水平及其推廣應用相對滯後的局面難有突破性改觀。

對於澳門來說，既無科技領先優勢，又存在資源短缺瓶頸，澳門的可持續發

展究竟從何著手？

三、超常發展：制度績效的例證

1999年12月20日澳門回歸，喜慶中成立的特區政府卻不得不面對澳葡政府的沉重“遺產”：經濟衰退，失業高企，治安不靖，社會危機。建設新澳門的切入口何在？迎著社會期待的目光，特區政府果斷決策：改革延續經年的專營制度。繼電信業中流動電話經營權分散化改革之後，2002年正式實施博彩經營權適度開放的博彩新政。至此，對澳門經濟社會發展影響至深的博彩壟斷專營制度宣告壽終正寢。博彩經營權的分散化改革，是迄今為止澳門專營制度史上一次最具影響力的重大制度變革。新博彩制度的核心目標是通過引入競爭機制，激勵經營者擴大投資規模與提升服務水平，增強澳門博彩業的國際競爭力，促進澳門經濟社會擺脫回歸前的困境，步入持續快速發展的軌道。

特區政府以制度變革破解澳門發展困局的成效究竟如何呢？

有目共睹的事實是，自2002年以來，一場正在持續之中的由制度變革引領的澳門經濟跨越式發展給澳門人帶來了始料不及的驚喜：高速發展的博彩業成為回歸以來澳門經濟超常增長的發動機，在博彩“增長極”的推動下，澳門經濟迅速“起飛”，本地生產總值自2002年以來年均增長超過兩位數；稅收大幅度跳升，公共財政結餘從2001年的4.2億急增至2005年的70.2億；就業持續改善，失業率由回歸前後高峰時的6.8%下降至2006年6月末的3.8%；經濟發展及人力資源供不應求的現狀推動了居民收入持續上升，就業人口收入中位數，由2001年4655澳門元上升至2005年底5765元，增長了23.8%。在居民綜合生活素質的提升上，穩健的財政收入來源增強了特區政府的主導權，使得特區政府可以更加從容地進行長遠規劃和部署。免費教育的延長、教育津貼的增加、舊區重建、敬老金的提高或在籌劃或在實施之中。

事實勝於雄辯。可以說，正是特區政府果斷推出的新博彩制度釋放了舊制度束縛下的澳門經濟發展潛力，推動整體經濟迅速擺脫困境步入快速發展的新一輪增長週期。如今，迎來大發展、大轉折新時代的澳門正在成為“亞洲的新樂園”（《時代》雜誌語）。

四、公平導向：制度創新的未來

回望昔日澳門，凝視今日成就，誠然，地還是那塊地，人還是那些人，在資源、技術條件未有重大變化的情況下，澳門因制度變革而贏得發展奇跡。或許正如有人預言的那樣，即使僅憑新博彩制度給澳門經濟注入的活力，支撐澳門未來10年的持續發展是沒有問題的。然而，倘若追問10年以後怎麼辦呢？可見，探索澳門可持續發展的動力並非因為新博彩制度的實施而得到一勞永逸地一次性解決。

事實上，新博彩制度雖然因其指向主導性行業的經營而關涉澳門全局，可是，站在整體立場觀察，它畢竟還屬於單項性制度突破。即使對於新博彩制度形成的經濟高速增長現象，在欣喜的同時，同樣需要從可持續發展的內在要求加以審視。長遠地看，跨越式發展固然可喜，而可持續發展則更為可貴。因此，如何預防與治理高速增長之後的衰退與波動，對於澳門來說，未嘗不是一次新的考驗。

眾所周知，可持續發展觀與傳統發展觀的本質區別在於它對發展公平性的深刻關注，純粹的市場理性追求的是資本可持續增殖，而不是社會的可持續發展。可以說，以競爭為手段、以效率為目標的市場制度，有可能解決發展問題，卻不可能同時解決可持續發展所追求的公平問題。因此，在此意義上，新博彩制度的實施也僅僅是澳門可持續發展制度創新邁出的第一步。可貴的是，它已經開始，遠沒有結束。