

“一國兩制”與賭權開放

王五一*

十年前的12月20日，澳門特區政府成立，開始了“一國兩制”在澳門的偉大實踐。五年前的5月18日，金沙賭場開張，是為賭權開放為名號的澳門賭業市場化改造的濫觴。一個十週年，一個五週年，雖是時間上的巧合，然而二者在邏輯上卻有着內在聯繫——一方面，賭權開放的博彩體制改革，產生於“一國兩制”的大背景，產生於“一國兩制”為其創造的法律與制度條件；另一方面，以賭權開放為龍頭的、澳門經濟的全面的市場化改造，健全與完善了澳門的資本主義制度，從而為“一國兩制”在澳門的實踐做出了重要貢獻。

一、“一國兩制”為賭權開放提供法理支撐

由於博彩業所具有的道德形象上的爭議性，一國或一地要合法地開放和經營它，需要特殊的法律准許，並配以特殊的公共政策註腳。¹ 此一點，舉世皆然。澳門回歸前夕，中央政府對澳門經濟的宿命力給以了清醒的理解和慷慨的認可。“馬照跑、舞照跳”的著名承諾，以及以此為據而演繹出的法律文件，給予了回歸後的澳門繼續吃賭飯的權利，也為澳門博彩業的發展鋪平了道路。

“一國兩制”，是中央人民政府在收回港澳地區主權的行動中，為解決歷史遺留下來的問題而實施的基本國策。其哲學精神，如楊允中教授所言，“是中華民族傳統文化和東方智慧的結晶。它既是特區依法施政的理論基礎，又是全面實現祖國和平統一的最佳模式……”² “一國兩制”的經典表述，見之於《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第5條所陳：“澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變”。《香港基本法》的同條中有着同樣的表述。

為保證此一法律原則在澳門的落實，為保證澳門經濟在回歸後的持續發展，該法又專門針對澳門的傳統產業特色，在《澳門基本法》第118條中又進一步規定：“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。”人們一般把《澳門基本法》的這一條作為澳門可以繼續經營博彩業的正宗法律依據。

然而，“旅遊娛樂業”一詞，無論在名詞語義上，還是在產業概念上，或是法律定義上，恐怕都不能與“博彩業”劃上等號。當今世界，又有哪個國家或地區不是多多少少地有點“旅遊娛樂業”？說澳門僅是根據《澳門基本法》第118條就可以如此轟轟烈烈地大開賭場，說香港因為《香港基本法》中沒有這樣一段文字就不能開賭，恐怕有失根據不足。

其實，澳門在回歸後可以繼續營賭的法律依據，並非僅是《澳門基本法》這一條。《澳門基本法》還有一條，第145條，有這樣的文字：“根據澳門原有法律取得效力的文件、證件、契約及其所包含的權利和義務，在不抵觸本法的前提下繼續有效，受澳門特別行政區的承認和保護。”

沿着這個思路搜尋下去，可以找到澳門回歸後可以繼續開賭的更明確的法律依據。1982年5月29日，澳葡政府通過了第6/82/M號法律《核准在本地區經營幸運博彩之批給的法律制度》，其中第4條規定：“為着幸運博彩經營之批給目的，以澳門地區為恆久性博彩區域。”四年以後的1986年9月22日，又通過了第10/86/M號法律《修正五月二十九日第6/82/M號法律若干條文》，對1982年的第6/82/M號法律的一些條文做了修改，但上述條款維持不變。

1999年10月31日通過的《全國人大常委會關於處理澳門原有法律的決定》，列了一個澳門舊有法律在回歸後不再採用的清單，其中未將上述1982年和1986年的兩個法律列入“不採用”的清單，從而保證了，“為着幸運博彩經營之批給目的，以澳門地區為恆久性博彩區域”這句話，在回歸後仍然具有法律效力——這是澳門可以持續開賭的更明確更清晰的法律依據。

回歸前，澳門的賭業在實踐中是獨家專營制。³ 而回歸後，博彩業不但繼續保持，而且進一步擴大了。不但博彩產業規模擴大了，而且博彩企業數量也增加了。此一歷史現象被稱為賭權開放。於是，除了要為

* 澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所研究員

回歸後的澳門繼續營賭尋找法律依據之外，我們還要為其賭權開放的博彩體制改革尋找法律依據。

關於賭權開放的法律依據，也可以從上述 1982 和 1986 兩個法律中找到。1982 年的第 6/82/M 號《核准在本地區經營幸運博彩之批給的法律制度》第 5 條第 3 款中規定：“以特別准照制度的批給，最高數額為四個。”四年以後的 1986 年第 10/86/M 號《修正五月二十九日第 6/82/M 號法律若干條文》的法律中，對 1982 年的第 6/82/M 號法律的一些條文做了修改，關於准照發放的數量規定，在第 5 條第 2 款中作了如下修改：“按照特別准照制度批給的最多數目為三個”。在這個法律的基礎上，回歸後的澳門特區政府於 2001 年通過了第 16/2001 號《娛樂場幸運博彩經營法律制度》第 7 條第 2 款規定：“經營娛樂場幸運博彩之批給至多為三個。”

也就是說，從 1982 年起，澳門已經埋下了賭權開放的法律伏筆。而 2001 年的法律，則予以了進一步的明確。至於後來政府用“正牌”、“副牌”的巧妙概念“用足用活”了這項法律，容當別論。

二、賭權開放為“一國兩制”的實踐創造經濟條件

關於“一國兩制”與賭權開放的關係，人們一般是從單向的邏輯意義來理解的：“一國兩制”為賭權開放創造了法律依據和制度保證。“馬”之所以可以“照跑”，“舞”之所以可以“照跳”，是因為“一國兩制”。至於反過來，賭權開放對“一國兩制”有甚麼貢獻，則很少有人從這個思路來思考。本文的觀點是：不但是“一國兩制”為賭權開放創造了政治條件，反過來，賭權開放也為“兩制”中的“一制”——澳門的資本主義制度——的完善，作出了重要貢獻，從而為“一國兩制”偉大戰略的實踐，產生了重要的積極影響。

《澳門基本法》第 5 條所謂“澳門特別行政區……保持原有的資本主義制度”一句，細究起來，有一個值得討論的問題：澳門“原有的”制度是資本主義制度嗎？須知，這世上不但有假社會主義，而且也有假資本主義，回歸前的澳門時代似乎就是一例，多如牛毛的壟斷專營領域似乎就是證明。一個沒有市場或雖有市場但市場經濟不佔主導的資本主義，不能算是真正的資本主義，⁴ 至少不是一個健全的資本主義。由此便為“一國兩制”在澳門的實踐提出了一個重要使命：在“保持”資本主義制度的同時，首先要健全和完善這個制度。故而筆者認為，“一國兩制”的實踐，不應當僅僅理解為：五十年井水不犯河水，各自過各自的日子；而且還應當包含着“兩制”雙方各自的不斷完善的內容——社會主義中國大陸要不斷完善自己的社會主義制度，資本主義的澳門則是要建立起真正的資本主義制度。而賭權開放，就是完善澳

門資本主義制度的重要舉措。賭權開放的經濟本質是甚麼？答曰：博彩業的市場化改造。再問，市場化改造的意義是甚麼？答曰：完善健全資本主義制度。

澳門資本主義的健全化完善化工程，核心是整個澳門經濟的市場化改造工程；而市場化改造工程之“下手做功夫”處，便是，在有條件的產業部門，逐步消除壟斷性專營，引入競爭，實現各產業部門的市場化改造，同時完善健全要素市場。

在澳葡時代，澳門曾經有過多達 30 多個專營合約，從水、電、通信到啤酒批發、馬路泊車，其中最著名的，就是博彩業的專營。在整個澳門經濟中，專營部門創造的 GDP，曾經一度佔到總 GDP 的將近一半。⁵ 澳門經濟的市場化基礎之薄弱，或者說，澳門社會的資本主義性質之模糊，由此可見一斑。回歸後，特區政府逐步開始了對澳門經濟的專營化改造，在許多原來由獨家經營的行業中廢除了專營合約，實行了市場化競爭，其中，最重要的市場化改造就是賭權開放。有 1980 年代就已經播下的法律種子為依據，博彩業首當其衝，打響了澳門市場化改造的第一炮。

從市場化改造的角度來理解賭權開放的經濟本質，同時也就理解了它的政治意義——賭權開放，是澳門資本主義完善工程中的最重要、最顯眼、影響最大的一步。

三、資本主義健全完善工程任重道遠

在賭權開放的帶動下，市場化改造相繼在許多具有壟斷經營性質的產業部門中展開。澳葡時代留下的專營合約，開始一個接一個地被廢除，原有的專營領域，一個接一個地進行了市場化改造，如電信、渡輪、泊車等。其他一些領域打破專營的工作，也正在醞釀當中，如航空、電力供應等。

賭權開放對澳門經濟的全面市場化改造的帶動，是通過兩條邏輯線索發生作用的：一是示範作用，二是推動作用。

博彩業帶了頭，破除了壟斷，廢除了專營，給其他專營部門作出了示範，促使政府繼賭權開放之後，着手對其他專營產業部門的市場化改造。同時，也在積極地推動更多的產業部門進行非專營化的改造。這些都與博彩業市場化改造的示範作用分不開。

另外，賭權開放所帶來的博彩業的大發展，也對整個澳門經濟的全面市場化改造提出了客觀要求。市場是一個體系，它包括產品(包括服務)市場與要素市場兩個缺一不可的組成部分。沒有要素市場，產品市場就不可能真正形成並健康運轉。沒有其他市場的協調運轉，一個單獨的產業部門也不可能獨成市場而有效運作。沒有一個完善的市場體系，單獨一個博彩業的市場構建工作也不可能真正完成。所以，隨着賭權開放的深化和博彩市場的發展，對澳門要素市場的改造與完善提出了客觀要求。從目前澳門經濟的客觀形

勢和博彩業進一步發展的客觀要求來看，澳門亟須建立健全的市場有三：土地市場，博彩建築物財產權交易市場和勞動市場。下面分別來討論這三個市場。

（一）土地資源的市場化是澳門市場化改造的最重要的任務

土地市場是人類生活中最原始的市場，也是最重要的市場。澳門土地市場的陋劣，表現在兩個方面，一是現有土地的分配很少進行市場化拍賣，二是現在正在使用的土地受到批出性質的約束而不能通過市場交易和地價機制進行再配置。因土地市場陋劣而造成的麻煩，將會隨着博彩業的發展進一步顯現出來。

一個健全的土地市場對博彩市場的重要性表現在這樣幾個方面：

第一，一個健全的土地市場的最重要的功能是實現資源配置的優化。土地資源是最重要的資源，如果這個資源不是通過市場來配置的，則這意味着社會最重要的資源沒有實現最佳配置，意味着整個社會經濟的運轉是低效率的。例如，我們一般都知道，旅遊風景區應當建度假村，而不應該建工廠。如果度假村建到居民區，經營效率就會低；而風景區建工廠，會破壞風景資源。這當然是個低效率的土地資源配置。那麼社會是靠甚麼力量來保證把度假村建到風景區，把工廠逐出風景區呢？不是靠政府的土地規劃局，而是靠土地市場。風景區的土地貴，荒野郊區土地便宜。是土地的價格機制在起作用。一個健全的土地市場是優化城市佈局的根本性機制。

第二，土地市場是其他市場健康運轉的基礎。舉個例子。假如有 A、B 兩間酒店，A 酒店處在旅遊熱鬧地段，B 酒店處在偏僻的地段。這兩家酒店的建設投資都是兩億，規模一樣，檔次一樣，經營成本一樣，但收益肯定不一樣。這顯然是不公平競爭。然而此時土地市場介入了，土地市場可以通過自己的級差地價或級差地租來實現這兩家酒店的公平競爭——A 酒店因地段好而創造的超額利潤部分會被地主拿了去。

第三，土地市場可以進行投資者的最佳選擇。在一個地產市場完善的經濟中進行一項較大型的建設投資，應當包括兩個內容，一是經營投資，二是土地投資。以建賭場為例。一個賭商到一個地方建一個賭場，他實際上是在用一筆錢進行兩項投資，一是投資賭場，希望通過賭場經營來收回投資進而賺錢，二是通過賭場房地產的升值而賺錢。一些投資者並不是經營的高手，而只是投資的高手，會看時機，敢於出手。項目搞成後，他有可能轉手把賭場賣掉，實際上只做房地產投資生意。而敢於出高價來買這個賭場的，一般是賭場經營上的高手。這樣，通過賭場的倒買倒賣，反而會把最有經營能力的經營者選擇出來。土地市場會把博彩市場盤活。

需要指出的是，土地市場與土地的所有制沒有必然聯繫，即使是完全公有的土地，也可以實現市場化。土地市場化的關鍵是土地的自由交易。而澳門的現行

土地制度是多元的，有公有地區、地區公有地、政府批地以及私人土地，這幾種所有制的土地之間不能進行交易和流通，即使是同一種所有制內部的土塊間也不能自由交易和流通，這是問題所在。

（二）博彩建築物的充分市場化是博彩業健康持續發展的關鍵性制度要素

與土地市場相聯繫，引出了另一個市場的話題——賭場大樓的自由買賣交易問題。在整個澳門博彩體制中，有一個由舊體制遺留下來的有趣而荒謬的制度，筆者將之稱為“公私合營”的賭場財產權制度。它的設計構造是：用於在其上建設賭場的土地由政府批給，所有權歸政府；由承批公司全資投資建設賭場綜合大樓後，其用於經營賭場的部分，所有權也歸政府，承批公司保有其餘(酒店、餐館、會展等)部分的所有權；政府再將大樓中的賭場部分“委託”給承批公司去經營；合同期滿後，土地的所有權和大樓中賭場部分的所有權，再一併“摳”出來交還政府。

在獨家專營時代，這一財產權制度雖然看上去無理，但在實踐中並無太大問題。20 年的博彩專營合約有效期內，博彩公司賺得盆滿鉢滿，到期時賭場大樓如何處置，專營公司並不在乎，2001 年澳娛公司合約到期時舊葡京大樓的處理辦法就是一例。然而，在六家並爭的新型博彩市場上，這一違反市場經濟原理的舊體制開始為澳門博彩業製造麻煩。一個壟斷的博彩市場與一個競爭的博彩市場的重要區別之一是，後者有勝利者與失敗者而前者沒有。然而，在澳門的現行的賭場建築物財產權制度下，一個博彩公司無權決定是否可以將賭場關門，因為這博彩公司並不是該賭場的所有者，它只是受政府的委託在替政府經營這個賭場；它也無權決定是否可以將賭場大樓賣掉，因為這座大樓中一部分所有權——用以建築大樓的土地和大樓中的賭場部分——不歸賭場所有；當它需要現金時，它也不能將賭場大樓拿到銀行抵押，因為銀行不會接受一個無法變現的財產；如果這家博彩公司破產倒閉，賭場大樓甚至很難進行清產處理，因為人們無法知道當初用以建大樓的免費土地現在值多少錢，從而無法把這塊價格從售價中離析出去。

從這個意義上說，博彩業本身的市場化改造還遠未完成。

（三）健全與完善另一個重要的要素市場——勞動力市場

博彩業的快速發展，繃緊了澳門的勞動力供應，同時也顯現出了澳門勞動市場在構造上的根本缺陷：它是一個分割的、不統一的市場。澳門勞動力市場的分割狀表現在以下幾個方面：

第一，內勞市場與外勞市場分割。表現為：內勞市場與外勞市場的市場化程度不一樣；內勞與外勞的實際工資收入不一樣；內勞與外勞的市場流動性不一樣；內勞與外勞的市場談判力不一樣。一方面，為保

證經濟高速增長的勞動力供應，澳門需要引進補充性外勞；另一方面，爲了保證本地居民從高速增長中獲益，又要限制外勞。這當然是一個矛盾，但這個矛盾並不必然產生勞動力市場的分割。世界上許多國家也存在這個矛盾，但並沒有產生市場分割現象。澳門的內、外勞市場分割狀態，是人爲的制度因素造成的。

第二，不同僱主間的外勞市場分割。外勞來到澳門後，只能爲與之簽合同的僱主工作，而不能在同行業間跳槽，更不能用多餘的精力爲其他僱主做半工。這種市場分割所造成的不公平和低效率是顯而易見的。

第三，同企業內部不同職位之間的市場分割。例如，法律規定，賭場中的荷官職位，只能由本地勞工擔任，這造成了同一企業內部不同職位的市場化程度的不同。而不同的市場化程度必然導致不同職位的工資及其他管理要素受不同的市場規律支配，從而爲企業的管理帶來不可避免的混亂。

第四，全工市場與半工市場分割。澳門是世界上僅見之沒有臨時工(或半工)市場的勞動力市場。官辦與私辦的勞務中介只幫助勞工介紹職業(全工)，不幫助他們“找活兒(臨時工)”。外勞來到澳門後，只能爲合同中規定的僱主做全工，不能做半工。而澳門的產業特徵決定了，它是一個非常需要一個臨時工市場的經濟體。臨時工市場的缺乏，造成了整個澳門經濟運轉的僵化和低效率。

澳門之所以搞了這麼一個分割性勞動力市場，是因爲我們不知道勞動力市場之充分市場化的重要性。人們可以從政治上找到許多理由來支持這種分割的市

場構造，但必須承認，在經濟上，它是不科學的。這樣一種制度構造，吃虧的是澳門經濟自身。勞動力市場的不統一，形成了對博彩業乃至整個經濟發展的一個重要的體制瓶頸。

四、小結

從完善市場體系的客觀要求來說，要素市場的建設比產品和服務市場的建設要重要的多。從絕對意義上說，一個沒有土地市場的經濟，它的產品市場和服務市場是不可能健康的，這個經濟便不可能是真正的市場經濟。而一個沒有勞動市場的經濟，必定是低效率的。澳門要素市場的建設，不但是其自身市場化改造戰略的一部分，而且也是由博彩業的進一步發展而提出的一個客觀要求。澳門經濟的全面市場化改造，從而澳門資本主義制度的完善，由博彩業帶了個好頭，然而，正如以上所述，尙任重道遠。

如果說，博彩業是整個澳門經濟的產業龍頭，那麼，賭權開放就是澳門全面市場化改造的制度龍頭。賭權開放的本質是對博彩業的市場化改造；博彩業市場化改造的本質是爲澳門經濟的全面市場化改造充當龍頭；澳門經濟的全面市場化改造的本質是完善澳門的資本主義制度；完善澳門資本主義制度的本質是在澳門實踐“一國兩制”的偉大戰略。從這樣的邏輯順序來理解賭權開放對“一國兩制”的貢獻，就能夠更深一層地把握二者之間的辯證關係。

註釋：

¹ 王五一：《博彩公共政策縱橫談》，載於《九鼎》，2007年11月。

² 楊允中：《論正確實踐“一國兩制”》，澳門：澳門大學澳門研究中心出版，2005年。

³ 劉品良：《澳門博彩業縱橫》，香港：三聯書店(香港)有限公司，2002年。

⁴ 雖說社會主義也“可以”有市場，但資本主義則“必須”有市場。

⁵ 張作文：《澳門經濟復甦與振興之對策》，載於《澳門2001》，澳門：澳門基金會出版，2001年，167-174頁。