

經濟

簡論澳門經濟政策 的基本目標及手段

(第二部分)^{*}

黎溢年^{**}

2.2 預算政策

可分成公共開支政策及公共收入政策的預算政策是運用公共部門所議定的收支來達成某些設定的目標，其內包括了祇限於稅收的一個較大約束性的稅務政策。為求得一個更詳細的分析，所有公共收支應包括不同公共附屬部門的財政狀況，這樣，不僅指中央行政當局及其獨立機構還指出地方行政機構即市政機構。

因澳門的地理面積及城市行政組織，市政預算結構可以配合現正推行的經濟政策宗旨。事實上，依照現行適用法例，市政機構的權限應依循本地區整體政策的指引以及按照本地經濟與社會的條件而履行。市政機構的專有預算是由有關市政執委會編製及由市政議會所審核的。而澳督（或被授予監督權力的政務司）有行使修改、監督的權力來核准市政議會¹所決議的市政活動計劃，財政預算及管理賬目。

有關市政預算的研究工作可以依照收支的資料來進行，而構成市政資源的主要來源則是其本身收入、預算轉移、信貸收入、管理結餘及法例所規定的屬其所有的收入。其本身收入包括費用之徵收、票收、牌照及提供市政服務所徵收的費用、罰款、資產的售賣或收益、遺產和遺贈所得來的款項、贈予及其他在進行有關活動時產生之收入²。

* 文章第一部分刊登於一九九六年十二月本雜誌第三十四期第1107至1117頁。

** 經濟學家

1. 兩個市政廳的兩個機關——市政議會及市政執行委員會——均是獨立的。兩者在各自的權限內及履行市政廳職責時均可決議有關事項。（第24/88/M號法律，第五條至第七條）。
2. 參閱十二月二十七日第11/93/M號法律，第三條。

具有稅務收入特點的本身收入當中，要指出的是車輛使用牌照稅³，是對車輛之購買及每年之使用所徵收之稅項，而其固定交納稅金取決於不同的因素，例如車輛汽缸容積，車輛用途以及其載貨重量⁴。本地區總預算的預算轉移中，作為市政機構收入的有：都市物業稅及物業轉移稅⁵，兩者佔總收入的百分之八十。因此，由中央行政當局徵收的地區稅中所採取的措施可對市政公共收入的總額帶來影響。

2.2.1 公共開支政策

在國家會計系統體制的常用標準前提下，公共開支可按其經濟種類劃分，並可以與生產、收入的分配、消費及累積等等綜合數字的變動有關，以作經濟政策工具分析之用⁶。雖然這項分類準則好似特別關注對經濟活動帶來影響的描述及評價，但是本地區有關統計資料之構造與介紹仍未系統化地進行，繼而未能為其結構及演變做一個長遠的研究工作⁷。

為了對作為經濟政策手段的公共開支作介紹，透過宏觀經濟組別的分類，我們能分別消費開支、投資開支或投資毛額、津貼和轉移。本文內的附註目的不是說明公共開支各組別的使用數量，而祇希望說明或敘述一些可能用來達至經濟政策的一些基本目標的用途。

2.2.1.1 消費開支

視為消費的公共開支包括行政當局整體公務員（包括澳門保安部隊在內）的薪俸、薪金及其他報酬的支付及購買非永久性的物料以及與第三方簽訂一般為生產財貨及提供集體享用的服務的合同所帶來的費用。所有這些開支就是在公共會計裡的人員以及財貨和服務的經常性開支並列在公共部門運作預算內，然而，雖然佔了公共費用總數的大部分，但其用途沒有以經濟政策的工具般被訂定運行，因為對吸納失業勞動力的作用不大⁸。

3. 此稅項由澳門市政廳負責徵收，儘管徵收之所得與海島市政廳分享。

4. 此稅項除了成為市政廳財政資源的主要來源外，在保護環境的要求下，它與入口車輛消費稅合併一起時，可被利用作為限制車輛的入口和使用的手段。另外一個有同樣目的的選擇性措施就是在數量上限制車輛的入口。

5. 都市物業稅來自位於城市的都市房地產收益，若房地產被出租，該收益就是租金。否則，收益就是透過評核後所確定的經濟用途的價值。總體來說，當出現都市房地產有負擔轉移時，物業轉移稅是必需的。

6. 澳門非企業公共部門記錄公共收入和開支的經濟賬目是構成本地區賬目體系的一個主要部分，該體系一直由澳門統計暨普查司負責執行，但祇刊登一九九一年的資料。被使用的主要為國際標準化模式，就是聯合國組織（ONU）的國家帳戶系統——S.N.A.。並吸納了澳門經濟的特色及受到可取資料的限制。〔參閱《非企業性公共賬目（1991）》，統計暨普查司，澳門，一九九五年八月，第9頁〕

7. 有關澳門公共開支的統計基本單位仍代表一個按經濟活動、功能——一般管理、內部保安、教育、衛生社會保障及援助、居住及團體發展，其他團體服務、經濟服務及其他——和公共部門機構的分類。

8. 雖然對勞動市場的影響有限，但公職仍是非常重要的，因它能吸納某些在尋找第一份工作的特定人口的階層。

事實上，能夠用來使澳門經濟上的就業率保持不變的公共消費開支，最後都沒有重要性，因為其價值微小而消費物品又是本地區以外生產的。至於公務員們，他們在近幾年來對一項政策表現出憂慮，這就是其增長率的減少，甚至整體數目的縮減，雖然一直都在薪酬政策上透過追隨通貨膨脹的數字來調整薪俸以保持公務員的購買力。

為取得多種經常消費品，一直都採用每年公共招標政策，使本地商業企業提供所需貨品。而當中會訂定購買不同產品的價格。透過這個系統，政府部門必須向承投企業按已訂定價格購置貨品，而上述的企業必須在所定期間內，以已訂定且不可更改的價格供應那些貨物。

這個購買消費品的政策，就行政程序而言，提供了不少有利之處，特別當有需要購買消費品時可免除了向許多的供應商問價的必要性。但不擔保交易指定的價目低於每年不展開競投的價目。這個系統有利於供應商，因為可令他們得知要進行交易的消費品，儘管本地企業數目之少不保證供應產品建議書在提交時已有已訂價格下的競爭。

2.2.1.2 投資開支

視為投資的公共開支包括公共機關預算內列明的一系列費用，並一般稱為資產開支，其包括工程投資（由工程初步計劃及設計，至建築經費及購買長期使用之器材），透過購買不動產的財政投資以及用其他方式在某些企業內參資或參與增資活動的投資。

本地區總預算及賬目內尤其要指出行政當局投資與發展開支計劃的總體開支，當中包括多年性的涉及行政當局多方面的共同利益的大型建設，以及本地區經濟社會發展的建設的開支。在這一系列的開支——作為中央行政當局與地方行政機構的財政合作的媒介——可以列有一些撥款，作為資助對本地區有利的而市政機構又欠缺資源的一些發展計劃或方案⁹。

相等於行政當局投資與發展開支計劃的公共開支是指一些計劃、工程及其他大型維修和裝修工作，研究澳門的利益及購買能夠引進新科技的器材，及添置能回應新需求或補充現有設備而其價錢又超出某個價目的開支。公共部門運作之預算，在資金開支組別內，包括購買機器的開支，傢俬、打字機、計數機、影印機、或同類設備，及運輸工具，但祇為部門運作之用，還有的是維修、改善、以及設施的保養及其他改善或改變現有耐用品延長壽命之費用。

公共投資，作為本地區經濟政策之手段，一直與作為經濟增長之宣傳工作的主要結構性或長期目標都有着重要的關係，不論在改善或擴大資源結構的安排又或在配合輔助的基本設施¹⁰。這些開支中包括在最近幾年有關社會支援、改善環境以及運輸方面的基礎設施的大型建設的落成：九澳港（一九九零年），仁伯爵綜合醫院

9. 參閱十二月二十七日第11/93/M號法律，第十條。

10. 此等開支亦可在建築業未能利用以本地工人為基礎的總生產力的時期內，對就業穩定作出貢獻。

(一九九二年)，焚化暨固體廢料中心（一九九二年），新外港碼頭（一九九三年），友誼大橋即新澳氹大橋（一九九四年），污水處理站（ETAR——一九九五年）¹¹以及澳門國際機場（一九九五年）^{12、13}。

相等於公共開支的投資亦可用作達至收入再分配的目標。因為可以用在為經濟有問題的市民製造一些物品而在今日正常的市場條件下他們是沒有能力取得這些物品的。在這種情況下，可見的是在社會房屋方面的公共投資。這樣可為有需要的階層配給適當的住所，或使他們能夠以受管制且低於一般市價的價錢¹⁴購買物業。

另外，特別當與一些旨在為貧困居民提供一定的社會援助的立法措施配合或補充時。在教育及衛生方面的公共投資也可表現出收入再分配的其中一些用途，透過轉移、社會資助及為經濟水平有限的市民提供直接服務等開支，收入再分配的目標會實現得更容易及有效¹⁵。

2.2.1.3 津貼及轉移

本地區賬目體系中的津貼及轉移的分類概念與細則，與公共會計的有着很大的分別，因而在同一項目上沒有相同的數字，所以當公佈在不同的政府統計刊物內時，有時候會令到分析及比較工作進行困難。至於公共會計方面，大多數在本地區公共賬目內的經常性轉移相等於澳門眾多部門運作預算（或投資）的財政參資及撥款，因此不可當作最後的公共開支¹⁶。

11. 亦規定在氹仔、路環島興建兩個污水處理站。

12. 興建澳門國際機場的公共投資主要是本地區對機場建設及開發和航空運輸專營企業資本籌集的財政參與。

13. 運輸業在澳門地區經濟發展方面的公共投資的影響和重要性被許多作者透過澳門政府雜誌《行政》內之文章所認同：魏美昌，《從澳門看珠江三角洲交通佈局》，第三／四期，一九八九年六月，第247至259頁；鄭天祥，《珠海與澳門基礎設施協調建設研究》，第十期，一九九零年十二月，第903至910頁；Jorge Guimaraes,《澳門國際機場》，第二十四／二十五期，一九九四年九月，第483至487頁；Norberto Ferreira,《九十年代初期澳門經濟的演變及前景》，第二十七期，一九九五年三月，第195至209頁（主要在205至206頁）；及Pedro Pinto,《澳門航空運輸發展的前景》，第二十九期，一九九五年九月，第659至667頁。此外，有關澳門運輸的發展，可參閱鄭天祥、梁文宇、喬彭年；《珠澳鐵路是珠江三角洲和澳門經濟再度飛躍的加速器》，第五期，一九八九年十一月，第547至555頁和黃就順，《對“珠澳鐵路”之管見》，第五期，一九八九年十一月，第556至557頁。

14. 有關澳門一九八九／九五年一個整體的立法措施及居住方面所耗用的公共開支，參閱Joaquim Mendes Macedo Loureiro,《澳門的社會房屋》——澳門政府雜誌《行政》，第二十四／二十五期，一九九四年九月，第505至512頁。

15. 有時候，可知道透過向私營機構提供總體財政補助，並使資助的利用能符合準則，這樣既有效，又能減少社會財政浪費來達到同樣的目的，儘管不斷地要進行監察。實際上許多時候與公營機構比較，私營機構較容易認識實際需要資助的情況。該等公營機構在設定客觀準則時，很容易出現不實的情況，而社會資助最終僅僅使沒有真正需要的人受惠。

16. 包括在資金開支分組內的資金轉移，與社會或其他實體共同分擔的公共項目相同，所以被納入公共投資。

按照本地區賬目系統，經常轉移相等於非合同的轉移（單方面），對象為經濟參與者，而不需相對提供某種財貨及服務，或滿足任何早已訂定的義務。當對象為商業化的生產單位時，稱為經營津貼¹⁷。直接的社會供款是指經常性轉移，不論按現金或性質，目的都是為了覆蓋由於出現或存在某些需要或社會風險所帶來的負擔，其包括了救濟金和退休金、失業津貼、死亡及喪葬津貼、撫卹金及殘廢金等等。

一般來說，經營津貼的發放的傳統目的是使受資助財貨及服務受益人能夠享受一個相對市面上、沒有資助下較低價格的優惠。雖然經營的資助是多樣化而在執行時有某些適當的影響力，但很少被用作澳門經濟政策的手段，不論在為了經濟增長及收益分配又或為整體目標亦然。

在這部分我們可以視給予提供電台及電視公共服務的承批企業的資助，目的是補償其本身經營成本，因為它為集體提供服務及為社會資訊以及推動培訓工作與認識澳門本身特點的工具。本澳沒有那些總資產全屬於公共實體（澳門地區，市政廳及公法人）的公共企業，雖然存在着具私有經濟性質的，類似一些私營企業而組織與公共部門相近的活動，例如澳門貨幣暨匯兌監理署、儲金局、澳門船廠、澳門郵電公司及澳門政府印刷署，但在現實中這些部門確實可以索取經營津貼¹⁸。

相對於經營津貼來說，轉移行為更能使收益分配的目的達到最佳的可行性，因為這是間接關注該等目標的一個方法，而且最終不僅有利於較低收入的階層，甚至惠及所有得到津貼的產品或服務的消費者，不論他們處於社會經濟分層金字塔的那一層¹⁹。大多數視為轉移的公共開支是透過社會保障機關所支付的援助所表現出來的（澳門退休基金會、澳門社會保障基金及其他機構²⁰），並以不同的方式給予津貼，例如：對無工作能力的人士給予退休金、喪葬津貼、患病津貼及其他有關教育優惠、直接資助的個人開支及非牟利公共機構的社會補貼。

在這些開支的範圍內，作為經濟政策的方針，應突出社會保障基金的設立，從而使其可以發放殘廢金、養老金及失業津貼^{21、22}。這些最後的轉移開支，除了收

17. 參閱《非企業性公共賬目（1991）》，澳門統計暨普查司，一九九五年八月，第25頁。對贈予人和受益人來說，誰是撥款人和誰是受益人以及撥款的頻率是區別經常性轉移和資本轉移的準則。

18. 本地政府在各種受私營法所管制的公司都有一定公司資本並能直接干預企業內的行政及管理，此外，還在提供公共服務的專營企業內，透過委任其代表——委託人——加入有關機構的行政局及理事會以便行使一定的干預權。

19. 在澳門作為免費教育補償的津貼，向私校撥款亦代表一個不論受益人家庭收入的總體優惠的特點。

20. 澳門退休基金會是一公共法人，被賦予行政、財政及財產的自治權，並負責執行澳門公共行政人員及公務員的撫卹及退休制度。社會保障基金為一公共法人，被賦予行政、財政及財產的自治，並負責管制社會保障制度及向未受到強制性老人、傷殘、疾病和失業等保障所照顧的人員執行該制度。

21. 社會保障基金是按照三月十二日第6/90/M號法令所設立。其組織法透過十月十八日第59/93/M號法令被修改。參看 Maria do Carmo Romão,《澳門社會福利制度初探》——澳門政府雜誌《行政》，第三/四期，一九八九年六月，第213至244頁，隨着社會基金的設立其總體方針變成為澳門的社會政策的措施。

22. 社會保障基金的財政收入主要來自資方及勞方實體的稅收：該等稅收載於三月十二日第6/90/M號法令有關社會保障基金綱要法內，但卻受到十月十八日第58/93/M號法令所管制。

益再分配的目的外，亦能夠作為由於失業率較高而引起的整體情況下穩定經濟之手段，藉此保持一些失業者薪水的發放，使他們能夠繼續支付個人消費的基本開支。

為了減低購買房屋的負擔，特別是自住房屋，亦可發放為抵消銀行信貸利息津貼²³。當可成為受惠者的家庭的收入出現一些條件限制時，收益及財產再分配可成開支的目的。倘購買者的收入或所分配給他的自住房屋不存在條件限制（或歧視情況）時，這些開支也可以有一個單純的整體目標：對落成樓房之銷售給予協助。

收入再分配的目的亦可包括不同的教育、不同層面的經濟援助，尤其是學費津貼，購買學習文具之津貼，獎學金及其他津貼。獎學金包括了很多不同的方式，例如不須償還的優惠獎學金，對象為獎勵有意繼續升學的學生，及貸款形式的獎學金，目的是支持一些無論自己或其家人都沒有經濟能力使他繼續升學的學生²⁴。

2.2.2 公共收入的政策

預算政策的手段不僅限於公共開支的不同層面，而公共收入，除了有着對公共開支提供資助的職能外，其本身還可以作為落實經濟政策不同目標的手段。公共開支的資助來源主要分為四類，且按照時空的不同有不同的重要性：遺產的收入、費用、稅項及借貸。

本地區公共收入²⁵

表二

MOP= 澳門幣

| 經常性收入 | 1990 | | 1991 | | 1992 | | 1993 | | 1994 | |
|-----------|---------------------|------|---------------------|------|---------------------|------|---------------------|------|---------------------|------|
| | 10 ⁶ MOP | % | 10 ⁶ MOP | % | 10 ⁶ MOP | % | 10 ⁶ MOP | % | 10 ⁶ MOP | % |
| 專營收入 (1) | 2076 | 50.5 | 2740 (2) | 52.8 | 3667 | 39.9 | 4483 (2) | 47.9 | 4777 | 47.8 |
| 博彩 (1) | 2007 | 48.8 | 2652 (2) | 51.2 | 3554 | 38.7 | 4351 (2) | 46.5 | 4636 | 46.4 |
| 物業收益 (3) | 776 | 18.9 | 1050 | 20.3 | 3526 | 38.4 | 2551 | 27.3 | 2521 | 25.2 |
| 土地溢價金 (3) | 510 | 12.4 | 737 | 14.2 | 3492 | 38.0 | 2482 | 26.5 | 2466 | 24.7 |
| 稅務收益 (4) | 1070 | 26.0 | 1217 | 23.5 | 1633 | 17.8 | 1918 | 20.5 | 2228 | 22.3 |
| 補充稅 | 258 | 6.3 | 270 | 5.2 | 340 | 3.7 | 489 | 5.2 | 623 | 6.2 |
| 費用及罰款 | 117 | 2.8 | 135 | 2.6 | 319 | 3.5 | 352 | 3.8 | 375 | 3.8 |
| 啟程費 (5) | - | - | - | - | 130 | 1.4 | 137 | 1.5 | 149 | 1.5 |
| 其他收益 | 74 | 1.8 | 42 | 0.8 | 46 | 0.5 | 53 | 0.6 | 99 | 1.0 |
| 合 計 | 4113 | 100 | 5184 | 100 | 9191 | 100 | 9357 | 100 | 10 000 | 100 |

資料來源：十二月三十一日之第21/92/M 號法律及十二月二十九日第13/95/M 號法律的附件二《V. 公共財政》〔收支許可法例（一九九三年及一九九六年）〕；（1）表V-6；（2）不包括資本的共同分擔（表V-6）；（3）表V-8；（4）表V-7（直接稅），附加V-9有關旅遊稅、印花稅、消費稅及產地來源證的數據；（5）管理及運作賬目（財政司）。

23. 該等財政收益不一定要與相同目的稅務收益（轉移稅削減或豁免）合併。

24. 有關對各種教育水平的經濟援助，請看十二月十九日第62/94/M 號法令，它確定學生福利基金的法律範疇。

25. 祇包括本地區專有預算中的經常性收入，且不包括由財政獨立公共實體所徵收的收入。

公共借貸是貸款收入，而本地區在最近的幾年都沒有採用，儘管為了回應某幾年的開支（一九九一年及一九九三年）使用了以往財政年度所累積之收入結餘。為了更清楚明白每一組收入的數據及其可能作為經濟政策手段的重要性，在表二中，列出本地區的一些經常性公共收入。

在這些公共收入的組別中，按照其絕對及相對數字，分別有公共服務專營批給之收入，及經濟活動的經營收入，物業收入或本地區物業的經營或買賣財產收入。對於運用公共收入作為經濟政策的手段在行政政策的可能介入中，費用及主要稅項都佔有最大的重要性。

稅項可以按不同標準來分類²⁶，而最為人認識及普及的就是直接稅及間接稅的分類，雖然這樣的分類被指欠缺一個科學的嚴謹性，因為不是以學說所接受的統一標準為基礎。這個分類逐漸被另一個分類所取代，而其準則是有關稅項的經濟資源對象：所得稅、消費稅及遺產稅。

2.2.2.1 開支稅

一般來說我們可視開支稅為間接稅，是公共收入的一個重要種類，因為就算在如澳門般的稅務管理組織發展並非完善的經濟中，該稅項的徵收都是較易的；其重要性亦因其存在不會產生政治壓力，而且與收益稅及資產稅的直接課稅形式作出比較時公眾的反感亦是最少。

這些開支稅的特徵是由於其組成所得出的。該組成是由通過對消費者所繳付的財貨及服務費用價格和在生產商及零售商實際所收取到的有關數額中引入一數額，並一般加在產品或服務的價格上。這樣，一般來說，經濟機制使由生產或銷售商間接徵收的稅項，包括產品和服務進行交易時的價格是由消費者或最後取得者所承擔的。

開支稅可以以很多不同形式來表達的，不僅在生產或銷售過程時所徵收之賦稅，同時也按計算準則來表達。這些稅項可以成為開支的一般稅項就如歐共體國家現有的附加值之稅項，或對開支的特別稅。而澳門法律——稅務制度中就有這些例子。例如：消費稅，當中包括特別費用或附加費用，是對四組作為消費用途的進口或本澳生產的貨品徵收之稅項，而旅遊稅是對某些酒店或同類行業賬單的金額所徵收之稅項。

有關開支一般稅可以是對生產過程中的一些交易所抽取的稅，正如在葡國曾經存在的對交易所徵收的稅（徵收的對象主要是對已註冊的生產商和批發商）；在生產過程中的不同階段，祇收取每一個階段的附加值（歐共體國家附加值稅）；或者是對總額所徵收的稅項，後者是一種累積性質或者叫瀑布式的稅收而對長遠的經濟流程是不利的；又或者按照向消費者出售貨品的價格，對銷售的最後階段作徵收。

26. 有關稅項的分類，參閱黎溢年 (Rato Rainha)，《澳門課稅技術及監察權的概念》，澳門，一九九五年，第23至39頁。

開支稅特別徵收對象為一些產品或服務，例如：易燃物、飲品、煙，一般都會對生產商，以賣出價格作基礎徵收的。這種稅款的建立可解釋為資助特別計劃的機制或者為對一些非重要的消費品徵收更多的稅的徵稅方式。在這些稅項中還會對進入或者離開本稅區的產品的出入口再附加一些關稅。

不論不同的徵收準則是怎樣的，開支稅可以作為經濟政策的手段。其目的為使經濟增長、分配收益或者穩定經濟。有關經濟增長方面，這種徵稅方式曾在某些稅區內作為保護新興工業而使用過。無論以關稅障礙的方式或以免稅的方式，兩者都是希望使內部生產價格可以與國際貿易的相同產品有所競爭²⁷。

國際貿易協定的發展一直都限制着在特定的區域的生產和外來的生產之間運用差別關稅。因為我們一直認為一個沒有關稅障礙的國際貿易在整體上是對所有的參與者有利的。對於澳門來說，從沒有用關稅來達致經濟增長的目標²⁸，因為本地區祇會從沒有交易數量或關稅限制的國際貿易協定中得益²⁹。

有關運用開支稅來把收益再分配，是以其不同的費用來制定，而最關注的是已課稅的財貨及服務的本質以及按照不同的社會經濟階層的收益分配對家庭所造成的開支。正如所認同的，由於高收益的社會階層的相對低消費，對於收益不同程度來說，開支稅是擁有退回的性質，但是，退回可以不同的費用或是透過給予大眾消費品的免稅來補償。

雖然澳門稅務體系沒有開支的一般稅，但現有的特別稅可達到為收益再分配作出貢獻的目的，有關酒及其他酒精類飲品和煙草的消費稅，祇要徵收範圍配合稅率的更改得到恰當的修訂，該種稅除屬一項超乎一般稅收目的的稅項外——保護公共健康——當提高對含酒精飲品的有關稅項時，因為基本上都是收入較高的市民所消費的，也能達到收入再分配的目的³⁰。

同樣的，亦應修訂課徵對象為車輛的消費稅稅率，尤其是重型電單車及汽車。確定一個高稅率，目的不僅為調整對較高收入階層者徵稅稅率，因為祇靠所得稅是不能達至理想的效果，也可作為財政工具來限制在這個面積細小的、存在着環境污染、交通及泊車問題的地區的車輛進口情況³¹。

27. “在澳門身處的東亞及東南亞地區內多個成功的國家均明顯採用工業化和以出口帶動經濟增長的模式，逐漸放棄很多時候以進口替代的自給自足經濟模式。”〔貝錫安，《提高人力資源價值的統計資料》——澳門政府雜誌《行政》，第三十一期，一九九六年三月，第188頁〕。

28. 在澳門稅制中，消費稅主要相等於對一定產品入口所徵收的關稅，儘管消費稅規章內所指的是本地區生產之物品所徵收稅項，這包括一些在本地生產的產品——酒，有氣飲品及混凝土——但由於本地生產受到約束，而有關該等物品所規定的稅收不能被應用，所以在採用的做法上存在稅收上的歧視。

29. “自早期開始，澳門的工業便以出口為主。”〔貝錫安，《提高人力資源價值的統計資料》——澳門政府雜誌《行政》，第三十一期，一九九六年三月，第188頁〕。

30. 必需注意的是公共收入政策需與公共開支政策聯繫，這個課稅上的區別所產生的稅項收入的增加應用於能使有需要的市民得到優惠的公共開支上（在本地區總賬目上不需要公共收入的預算金額）。

31. 正如剛才所提及相等於車輛消費稅的同一方面及車輛使用執照的市政稅項費用，其最大的區別是在加強重新分配及改善環境兩個方面的目標。

有關對酒店或同類場所所提供的某些服務所收取的費用徵收之旅遊稅，可在某個方式下作為收入再分配的用途，並透過有關收入的分發而不是以稅率差別來進行。這項稅之稅率為百分之五，而且是對酒店或同類場所所提供的服務而徵收的——酒店、餐廳、茶樓、咖啡室、酒廊、舞廳、夜總會、按摩院、桑拿浴室等——它們在旅遊稅及稅捐者中的分類是有分別的，因為他們主要都是以收入較高的顧客為對象的。

旅遊稅的收入，雖然是一項由稅務當局所徵收及監察的地區稅，是全部撥入旅遊基金內。這基金的宗旨對推廣澳門及對旅遊業和酒店業從業員的職業培訓等性質的活動³²提供資助。這樣，發現了在提供類似服務所帶來之收入，在一般的情形下，幾乎全部收入都會轉到為這些旅遊服務或推廣活動上去。因此，儘管是用作職業培訓之用，但我們認為市政機構應該可以享用這些稅項的收入之部分撥款，因為市政機構對於保持地區環境會有多項開支，而這樣亦可使本地居民分享到旅遊稅所帶來的公共利益³³。

社會保障基金的供款有收入再分配的目的。這些供款是每月定期繳付的，但數目可以隨着工人的居留狀況來訂定——本地或非本地工人³⁴。資方在聘用勞工時所繳付的供款實際具有稅的性質，儘管視為一項特別性質的稅項，因為其收入不是用來滿足一般非具體及被動的集體需要，而是用來滿足個人的、具體及主動的需要，即勞工社會保障³⁵。

澳門開支稅的一般運用方式不是作為促進價格穩定及就業率的手段，透過增加課稅去減少家庭的實際消費，從而減緩需求上的膨脹所帶來的壓力，或相反地，透過中止或減低課稅去增加需求。消費稅稅率或有的修改可以這目標為宗旨，因為它的徵收範圍所以其效用一直都有限，並能利用徵收銀行活動印花稅³⁶來限制信貸。

在澳門運用開支稅來平衡對外經濟交易的可能性，基於澳門經濟屬開放型，具有很大的限制，並呈現出一系列銀行活動印花稅的豁免，其目的為加強對外的金融服務³⁷。有關配額貨品出口所需的產地來源證的簽發費用是出口稅的一種，其部分用途是繳付發證手續費以及促進工業、商業和研究工作的開支³⁸。

32. 參閱六月六日第28/94/M法令，第二條。

33. 一份為市政廳利益着想而為此稅項收入不同分配進行重新考慮的建議書於一九八九年三月呈交，稅務當局同時亦制定一份新的旅遊稅規章提案，用以代替十一月二十二日第15/80號法律。該規章雖然落實一九八九年所提議的幾個規定，但仍然保留向旅遊基金會繳交該等稅項收入的總預算金額。

34. 由僱主實體為每個本地員工向社會保障基金所繳付的每月供款為20元澳門幣，非本地勞工為30元澳門幣，員工（本地）向上述基金每月所繳交的供款為10元澳門幣，但這款項通常由僱主呈交。

35. 工人的供款亦是強制性的，但亦是一個能給予工人享用與他們的供款有直接關係的設施——社會服務——的一個雙方義務。

36. 這稅項的削減或取消所引起貸款需求的上升，一般幅度不大。

37. 參閱《印花稅價目表》，第二十九條。

38. 有關手續費的比率定為出口值的0.7%。〔參閱第85/GM/95號批示，載於一九九五年十二月二十六日第五十二期《政府公報》第一組內〕。

2.2.2.2 收益稅與財產稅

一般來說，收益稅和財產稅在傳統上被稱為直接稅，因為其直接向普通人和法人的收益和財產徵稅。在澳門的稅務體系中沒有對整體收益徵稅的活動，但有三個具獨特的、自主制度的稅項於實際性質和部分性質的收益內收取：職業稅、都市物業稅，所得補充稅。

都市物業稅祇當有關徵收對象，即有關的收益是來自出租樓宇的租金。而對一些非出租樓宇則視為地稅的一種。因為它的對象是樓宇根據評估所得出的經濟用途，而沒有從資本或資本上得到的利潤對收益作特別課稅。雖然這些收益有時會以所得補充稅形式課徵，而所得補充稅是向直接運作或參與一些商業和工業活動所得到的收益以及工作收益所徵收的。

財產稅有：都市和農村物業地地稅或者轉移稅。其大部分在稅收體系內所佔的收益比重不大。在澳門，登記稅被視為財產稅³⁹中最主要的稅項——物業轉移稅以及繼承和贈予稅。前者對象為不動產的有償轉移活動，後者為動產及不動產的無償轉移。

作為經濟政策手段之一的收益稅和資產稅主要是用作推展更好的收益及財富再分配，儘管這些稅項亦有可能用作促進經濟增長及穩定價格和就業水平。為了收益再分配的目的，累進地徵收收益稅可構成為一項稅務公平工具，祇要課徵對象及施行方法有一足夠的普及度，從而根據各收益階層的納稅能力包羅納稅人的所有收益。

收益累進稅制度下的徵收使可用收益的集中指數減低，還通過利用這些稅收於免費公共服務時可惠及低收入階層，因為這些服務的大部分都是用來回應該等階層的所需。施行收益累進稅祇有當存在一項對納稅人所有的收益徵收的整體稅時，方有它的價值，因為對部分稅施行的累進徵收可引至在具同一納稅能力的納稅人中出現稅務待遇不平等的情況，因為其擁有的部分收益可以有多种來源且受不同的課稅管制。

在澳門施行徵收收益稅（整體或部分）似乎不太合理，因為其徵稅率之低⁴⁰使累進行為變得沒意義，也因為稅務當局除了其他徵收上的技術問題外⁴¹，還在查核納稅人的部分收益時感到有困難。收益再分配的目的中澳門的收益稅不一定要累進的，然而使其課徵對象得以普及也可達至該目標，從而包羅現時不受任何稅項約束的多種其他收益，而且提高稅務當局的技術能力，以便使稅項的施行可達到較高收益居民階層。

39. 澳門其他為財產所繳納的稅項是營業稅，它是一項有關每個工業或商業設施所進行的活動的金額固定年度費用。另外就是汽車使用執照稅，它是一種市政稅項，與耐用品：車輛的擁有所納的金額固定的年度費用的性質相同。營業稅與任何工業或商業活動的運作維持和開業有關連，另外，並與收入補充稅有關，因為它被視為工業或商業機構的登記，其擁有人負責交付所得補充稅。

40. 按澳門傳統所實行的低稅政策的延續，載明於《澳門特別行政區基本法》內〔參閱《基本法》第一百零六條〕。

41. 參閱黎溢年 (Rato Rainha)，《對澳門稅制之檢討——發展及前景》，澳門政府雜誌《行政》，第十五期，一九九二年五月，第259頁。

注意到這個目的，應該減低對工作收益之稅收，特別是受僱者的收益，因為相對其他收益，逃稅及瞞稅情況有所不同。以自僱活動得來收益之繳稅人、從事自由職業的人士、商人及工業商家，當地的多項開支在查核需繳稅的收益時被包括在成本內亦有可能逃稅（瞞稅）。

繼承之轉讓稅，雖然在稅收來源來講不是太重要，但在作為對繼承的財富及其轉移的再分配政策的手段而言，這些稅項有較重要的地位。在澳門稅收體系中，無償方式登記稅或繼承及贈予稅的存在——兩者均擁有累積稅率而按照參與人之親屬關係和在轉讓中每一個受贈繼承者所得到的財貨價值——可理解為作為適度的對繼承（贈予）財富的分配之用，儘管這稅務收入沒有很大意義，雖然在此稅收方面，它不是太有代表性的⁴²。

另一個轉讓財產之稅項是物業轉移稅或有償方式登記稅。作為澳門稅制中歷史最悠久的稅項之一的物業轉移稅其在施行上行政簡易，所以是稅項收入的一個重要結構元素，以及是按照收益稅徵收不足的補充元素。除了按照樓房座落的位置徵收轉移稅能夠影響城市規劃外，同時是吸納公共收入的重要手段，藉此為本地區為社會政策的發展及推行提供財政資源⁴³。

對於經濟增長的目標，澳門稅制中的低稅率及收益稅的累進的不甚重要性⁴⁴，沒有成為適合的收益累積稅或積累過程的補充目標和維持稅務平等原則的理想之間的衝突。事實上，徵稅率不能避免地成為用來作投資的積累，可以說，因外來財富及對非主要的財貨和服務的現有消費提高徵稅率⁴⁵，將私人機構的收益轉到公共機構去，可以透過增加公共投資來達至改善經濟增長的目標⁴⁶。

作為稅務政策的手段，其目的是為經濟增長作貢獻，同時存在着各種不同企業的投資的稅務優惠，無論這些企業已設置或打算設在本地區，一般都屬可享有豁免或稅收之優惠⁴⁷。由於適用於一般企業及活動的稅務優惠原則有助減少在所得補充

42. 參閱黎溢年 (Rato Rainha)，《澳門地區公共收入：起源與進展（1980-1989年）》和《澳門稅制中家庭稅務狀況的幾種情形》，澳門政府雜誌《行政》，分別載於第十期，一九九零年十二月，第894頁和第三十期，一九九五年十二月，第1000頁，註釋23。

43. 參閱黎溢年 (Rato Rainha)，《澳門稅制中家庭……》，澳門政府雜誌《行政》，第三十期，一九九五年十二月，第998至999頁。

44. 工作收入課稅（職業稅：10%至15%）和商業及工業活動收入的課稅（收入補充稅：30萬元為2%至15%，30萬以上為15%）都有增長。因擁有都市房地產而產生的收入，其課稅則沒有增長（都市房地產課稅：10%至16%）。

45. 當提及增加課稅時，這不等於提高稅項的金額，因為透過修改法律及提高課稅監察，並以削減不固定稅項金額來相符，力圖提高稅項收入及減低逃稅及稅務詐騙的可能。

46. 亦注意到應用於建築而又未被利用的地段不需繳交任何稅項，“儘管人們認為這類型地段亦受到其他稅務條款限制。”〔八月十二日第19/78/M號法律序言，該法律核准都市房地產稅規章（RCPU）〕。

47. 有關澳門稅務制度的稅務優惠，請參閱黎溢年，(Rato Rainha)，《對澳門稅制之檢討——發展及前景》，載於澳門政府雜誌《行政》，第十五期，一九九二年五月，第259至252頁。

稅的盈利課稅，把利潤撥作儲備，而該儲備在連續三年內被用來再投資在企業本身的設施及設備上，從而有利於澳門的經濟發展⁴⁸。

也考慮過收益的累進稅可用於穩定性的目標上，就算沒有由經濟政策引入的已定變化，特別當累進率高的時候，因為這是經濟循環中的不同階段的自動穩定因素。在澳門，由於累進性意義不顯著，收益評估還很依賴推定標準⁴⁹，以及在獲取收益與繳稅之間的時間存在着一個距離。因而收益的直接徵收對經濟循環沒有大的作用。

澳門的收益稅的徵收還存有一個區別，就是指受僱工人以及自僱工人（及企業）之間的繳稅時間，向前者徵收的職業稅就在收益分配時扣除，而後者祇需在獲得被徵收稅項的收益的一年後（十月及十一月）繳交^{50、51}。除了在獲取收益及繳稅之間存在着時間距離外，基於稅收的年度原則及稅務法律的無追溯性原則受到法律的阻礙，引進稅率的修改，從而令其有效於經濟循環。

有關運用澳門收益稅尤其對商業企業及其他法人徵收的所得補充稅的繳付結算平衡目標，由於本地區之開放式經濟情況，所以不會產生大的影響。為求本地區以外的企業能在澳門作投資，不能夠在轉移利潤上要求特別課稅方式，但可以對向外銷售的產品所帶來的利潤給予稅務豁免或減稅優惠，從而鼓勵出口活動以及為繳付結算平衡⁵²作出貢獻。

作為有關對運用澳門收益稅及財產稅的整體結論而言，可以說它們是能作為稅務政策的手段，特別在收益、財富與經濟增長再分配方面，透過轉移私營界別之收益到公共部門去，從而提供了稅務收入作為社會活動計劃及用作投資的公共開支的資助。

48. 雖然稅務優惠具有一定數額，但對這項優惠提出的申請不太多，這可歸究於兩個因素：企業缺乏行政組織和稅務當局對投資的證明文件以及設立儲備的會計登記所進行的監察缺乏適當的處理。該優惠祇給予那些賬目分明的公司，其賬目要根據商業法律來制定，並要經過由財政司登記的會計師或核數師所核實。所以，這不適用於按推定利潤納稅的企業。另一方面，企業似乎不願意申請該稅務優惠，因他們不願意其文件受到稅務監察，更害怕最終被發現其實際收益或其經濟業務與申報的稅項價值之間的差異。

49. 收入評估推定準則的應用使推定利潤之設定對經濟周期各個階段的影響比有準確及組織規律的賬目為基礎的實際純利潤所做成的影響較少。

50. 根據由稅務當局所發出的自願付款文件裡所指明的時段內，都市房地產稅的稅項將於收入獲得後翌年的七、八月間一次性繳付。〔參閱《都市房地產稅項收入》，第九十四條〕。

51. 根據稅務制度功能效應原則，澳門稅務當局於一九九零年呈交一個有關收入補充稅規章的修改計劃，其中訂立新的交稅新時段，把獲得收入的日期與繳稅的日期拉近，其中一些企業，他們於年中的時段繳付年終的稅項。為避免在實行調整繳付制度第一年内過份向企業收取稅項，稅務當局的代表和多個不同企業組織的代表通過了一個為適應新制度的兩三年之過渡時期。然而，雖然大致上同意這個協議，但這計劃政策上沒有延續。其他改動是關於繳交稅款的時段，它不需與歷年相符，因為本地許多企業採用自己的做法以及一些總公司設於外地的機構，他們的結賬日期未能於歷年的時段吻合。

52. 由於本地工業企業大部分的銷售集中於出口，此類型的優惠所產生的一般性批給表現出稅務收入的減少以及與經濟政策其他宗旨產生的矛盾。

2.2.2.3 財產收入及其他

為了活動的發展，正如其他私人實體一樣，本地區和與其合作舉辦各種類型活動的公共實體可從其擁有的財貨中得到收入，又可透過不固定的銷售而收取價格，又或在一些可能屬於私人權利關係的商業或工業活動中取得利潤。

透過個別使用的服務來實行的特定公共職能亦有助於取得公共收入。因受惠人士需要相應地對所要求的服務付出一定的金額，即費用。在這情況下，公共實體那種預先及單向訂定金額的方法與私人的有所不同，它們是在公共權利關係中獲得此收入的實體，而與透過罰款及其他以金錢作為處罰所得的收入相同。

費用是來自服務或財貨的個別使用及行政許可的批給，所以它處於可分割的公共部門的範圍內。同時，考慮到法律架構的多樣化，費用的法律聯繫是源於一個個別化使用的公共職能的實體所提供的服務或產品，即是費用就如價格一樣具有一個雙邊性質。

在有些情況下，價格和費用的分別是清晰的——若政府售賣已使用過的設備時，稱為價格；而若因為進行一個民事登記的行為而所收取的金錢，稱為費用——但另一些情況，它們之間的分別則不太明顯⁵³。因使用教育的公共服務而收取的學費，傳統上被視為費用，儘管它不需與就讀私校學生所繳交的學費分別出來；藉着郵票而對提供的有關服務所收取的金錢，經常被稱為費用，儘管郵遞服務交由私人企業托管；因使用公共領域內財貨而需繳交的金額稱費用，正如一個海灘的使用；然而，當它被用作私人用途時，該金額則稱為價格。

社會政策計劃內，根據一個社會的主導政策概念，費用與價格的分別可透過公共實體內擁有的財貨或服務是否具重要性而找到⁵⁴。按照這個指導方針，費用就代表一些財貨及服務，在一指定社會內屬於公共實體的重要元素。所以，就這原因，它們都不是一個市場內供求的物品，不論它們在主觀方面具有可被評估的特質，又或已從這種評估方法中被抽出來。

按這模式，特有費用的訂定是不需要跟隨市場的準則，所依據的是一些特別的因素，就如公共負擔平等分配，又或者是政策秩序的衡量，就如一些有利或阻礙一定財貨及服務的衡量。公共實體正如任何私人實體一樣，對財貨及服務價格的管制或運用所採用的方法就是市場價格的準則。雖然對該市場價格仍要作出修改。但這準則仍是價格訂定的基礎。

53. 雖然難以把公共部門因提供財貨及服務而收取的費用和價格作出區別，但是價格和稅收卻不難定出區別。價格具有一個雙向的連繫。也正因此能從稅收裡分辨出來，然此性質卻又與費用的相近。

54. 根據 Nuno Sá Gomes, 《監察權的解釋》，載於《監察之科學及技術》第304/306期，一九八四年，四月至六月，第107頁，在價格和費用之間似乎不存在任何不同的經濟財政元素。因此，分別祇在於法律上的準則嚴緊，更準確的就是其有關的法律關係是以公營（費用）或是以私營（價格）為基礎。根據這個指引，當面對有關法律制度時若法律關係被定為公共權利，所面對的就是費用。相反，若該關係被定為私人權利，面對的則為價格。更詳細的解釋，參閱上述著作載於第100至107頁之註釋。

由公共實體所訂定的價格實際上不需要與市場內隨意地形成的價格相同，例如由當局對有關公共服務收費表而訂定的公共價格；又或一些政策價格的情況，其已訂定的價格都不能夠支付生產的總成本。通常，費用的訂定都不受市場價值的影響，相反地，公共價格和政策價格則按照市場客觀準則而變化。該準則是它們組成的基礎；當認為有需要時，亦要為這基礎作出修改。

在本地區財產收入內，按其金額來看，最為突出的是透過土地批給而獲得的溢價金收入。這溢價金是由本地區土地承批人所繳付合同內所載明的溢價金或使用權的價格。這個與未來澳門特別行政區分享的澳門溢價金。在澳門公共收入內佔着一個很大的比重，儘管近幾年來，它的數值相對地或絕對地出現了下降的情況⁵⁵。

土地的批給可以按照土地的用途作為經濟政策的一個手段以及可以透過收取土地溢價金及其他收入作為一個吸納財政資源的手段。這些收入就可用於延續各種經濟政策目標時所運用的公共開支計劃上，然而，不可忘記的是“這些溢價金的數值對已建成並可售賣的不動產會產生一個反射作用。因為一個過高的數值將對地產業活動演變及發展產生負面的影響”⁵⁶，使其在經濟政策的目標內產生衝突⁵⁷。

澳門公共收入的主要來源是博彩專營合同，單是這收入在一九九二年至一九九四年已佔本地區經常收入的38.7%及46.5%，這顯示出本地區公共收入大大依靠一個來源。這份專營合同的簽定及其內的條文能作為經濟政策的手段運用，但是從它所得到的財政收入的演變是在行政政策權力控制範圍外，“因為在收入的實際情況方面受到條件限制”，所以博彩業所得的收入金額主要是視乎賭徒的行為⁵⁸。

收取費用所得的公共收入在本地區收入的結構內重要性不大，其中最突出的是來自使用本地區出入境設備的收入。這些費用的設立是為要補償對該等出入境設備的保養及更新所額外付出的財政預算，所以“不得不把這個由行政當局所負擔的費用，最低限度其中一部分轉到受惠於這等服務的人士來負擔。⁵⁹”

55. 參閱本文表二“本地區公共收入”及黎溢年 (Rato Rainha)，《澳門地區的公共收入》，載於澳門政府雜誌《行政》，第十期，一九九零年十二月，第895至897頁。

56. 黎溢年 (Rato Rainha)，《澳門地區公共收入……》，載於澳門政府雜誌《行政》，第十期，一九九零年十二月，第897頁。

57. 從土地批給的溢價金所產生的公共收入的上升跟隨地產活動上漲及引人關注的情況。該情況產生一個危機，並牽涉大約三萬個已建成的住宅（於一九九六年）。稅務優惠的給予將用作為緩和存在於不動產（或建築）活動危機的政治手段，它相等於購買自住樓宇時應付之物業轉移以及作為上述物業購買時向銀行貸款所給予的利息補償津貼。此等政策措施就如給予那些為了重置居所的外來者為獲得在本地區居住許可的一個選擇，無疑這也會引起失業以及缺乏社會設施應付人口增加的問題。

58. 黎溢年 (Rato Rainha)，《澳門地區公共收入……》，載於澳門政府雜誌《行政》，第十期，一九九零年十二月，第891頁。

59. 十二月九日第56/91/M號法令序言設立了一項對外遊的澳門旅客收取運輸憑證費用（透過海路，除目的地為中國外）。使用澳門國際機場的應付費用是公共服務制度內承批企業在其經營內所得的收入〔八月七日第36/95/M號法令〕及包括向每個離境遊客所收取的服務費〔八月七日第228/95/M號訓令〕。

2.3 行政管制

為達到現在推行的經濟政策或公共政策總體目標，除利用貨幣、財政、匯兌及預算等政策外，還有一個具補充作用的直接干預和行政管制。這種行政政策干預的體制方式是由不同的法例或規章、行政行為及其他官方決議所組成。有時，為達到既定的目標，它們祇表達出公共實體的監管權力或作為用以配合其他措施的效力和影響的補充活動。

2.3.1 生產活動的規範

儘管澳門的經濟結構是以一個自由競爭及向國際貿易開放的經濟為基礎，但仍有許多法例管制某些生產及服務活動。此法例的目的是為一定的經濟活動內企業的經濟財政的架構規模設立下限，用以保障消費者及使用者的權利。另外，也為產品或服務方面設立最低的素質。

在具有特別法律管制且用以尋找具經濟能力的企業的經濟活動中，包括有保險業、轉運業、金融機構及匯兌貿易、客運和旅遊代理和旅行社等。活動的規範性法例主要關注有關醫療、酒店及同類型活動所提供的服務素質，甚至有關用以促進社會援助活動的社會設施的發展等等⁶⁰。

由於澳門為某些國際協議的簽署成員之一，所以其紡織產品的出口受到出口配額制度的限制。此配額的行政管制目的為要遵守入口國家設定的出口限制以及為要使本地企業全面利用其享有的配額。

儘管這些措施遵從與本地區經濟增長有關的經濟政策的宗旨，所有關於規範生產活動的行政措施都有一個分類的應用範圍。其他一連串行政管制或規範則與產品、貨品及服務的提供及價格因素有關，這些因素對各個經濟活動領域大有影響，因它們都包括在成本內。

2.3.2 生產要素的規範 / 產品及服務的價格

在直接管制方法分組內，政府透過訂定最低價格，在價格制度內作出不同形式的直接干預，藉此保護、增加及訂定價格，以便以這些補充方法作穩定價格之用。公共服務的提供或公共領域財貨的經營可相應地使用價格或費用來表達。其用以訂定有關價格或費用及應用範圍的規範性規則稱為收費標準。許多時候，這個表達形式被視為同一規則內價格或費用的名稱⁶¹。

60. 以下各種商業活動的經營也需要受到行政執照的約束：電影院及劇院、遊戲機及電子遊戲機、桌球及保齡球活動、桑拿按摩浴室、健身院類型之場所、理髮店、髮型屋及美容院、公眾娛樂及表演；“卡拉OK”、色情資料及物品、婚姻介紹所、職業介紹所、健身及健美院、獎券、抽獎或同類型活動、影片製作及出品、園遊會、展銷及拍賣會〔六月二十八日第31/93/M號法令〕。

61. 參閱五月十四日第3/90/M號法律，它建立了公共工程和公共服務的批給制度的基礎，其第九條第二款b項提到“關於經營方面，訂立收費，稅款和合同類別的制度”。

公共服務的批給合同或公共領域財貨的經營通常設有承批企業的財政平衡的保證。換句話說，其收費由合同所訂定，而所獲之利潤亦受到嚴格限制，所以承批企業所提供服務的價格或費用不可按照市場的規律而作出調整。在這些用作保證財政平衡的技巧中，有由批給人實行的財政援助措施，並透過津貼的發放，收益的保障及補償性賠償等來實行⁶²。這樣，該等政策亦是一個對已受到普通課稅之替代課稅所管制的企業實行的一種特別稅收制度的規定。

本澳在管制公共工程、公共服務及其他等批給活動方面⁶³，除了替代課稅制度外，還有一些法例要求存在着公共利益的某些行業內其企業所採用之價格取得行政政策的核准。總體來說，是指壟斷或獨佔的情況。屬產品或服務價格或生產要素規範的包括有供水、發電及其分配，電訊、城市公共運輸、港口管理和澳門國際機場等公共服務專營企業⁶⁴。

此類有關產品及服務的規範仍可包括房屋的發展合同，這份由行政當局與建築公司簽訂的土地批給特別合同，其中表明該等建築公司負責以低成本興建房屋，而行政當局相對負責提供各種的優惠及資助⁶⁵。在一項隸屬穩定及再行分配收入的經濟政策目標內用以改善民生條件、緩和房屋短缺情況的社會房屋政策外，也包括分配制度和公共物業的社會房屋租賃。

總體來說，輸入勞動人口的管制是經濟活動的一個重要手段。因其對內部工資成本的組成有很大影響，同時又是一種對整體非常有效的經濟政策手段⁶⁶。當因為面對建築業整體的需求或海外市場對本地產品的需求而增加生產，使出現對勞動力的強烈內部需求時，輸入不同工種的勞工的可能性使內部工資成本的穩定及本地產品在本地市場的競爭力保持不變。

三、評語及結論

透過對經濟政策多種手段的敘述，力求顯示它們在落實澳門經濟總政策目標被利用的可能。同時，同樣的手段亦可用以達到在不同方面具衝突性的目標，但視乎指引路向。正如曾經提及的，此利用具有延續整體目標或改動架構等作用，尤其是為達到經濟增長的目的。但同時也要考慮它的效用。

雖然有關收入的再分配或經濟增長能作為較有效的手段，但若本地區行政政策權力內的貨幣及財政政策沒有能力影響其在維持就業或減低過份需求的整體目標等方面的經濟情況時，預算政策對影響相同目標的可能性亦不會十分有效。

62. 參閱五月十四日第3 /90 / M 號法律，第十一條。

63. 參閱五月十四日第3 /90 / M 號法律，第十三及二十六條。

64. 仍有其他承批公營機構，例如電視廣播或城市清潔等公營機構。

65. 參閱四月十二日第13 /93 / M 號法令，第一條。

66. 有關經濟政策的手段對澳門經濟所帶來的影響，請看 Norberto Ferreira, 《九十年代初澳門的經濟——演變和前景》，澳門政府雜誌《行政》，第二十七期，一九九五年三月，第198至199頁。

基於公共收入的結構成份，在使用公共收入時作為經濟政策所採用的行政政策干預受到許多條件的限制，並幾乎局限於稅項的使用，其（於一九九二年至一九九四年）祇為本地區公共經常性收入的17.8%至22.3%⁶⁷。在使用公共財政資源內其他重要資源方面，可引起經濟政策目標之間的衝突，正如土地批給溢價金方面。至於博彩專營所得的收入就作為經濟政策的籌劃元素，因其金額變動的影響是在行政政策管制範圍以外。

在公共開支政策內各種開支組別，如津貼、轉移及投資開支在收入再分配及經濟增長方面顯得更有效，儘管這些組別也可主要透過投資開支在就業穩定的目標方面作出影響。有關生產活動、生產要素的行政管制與產品和服務價格之間有一個能影響整體澳門經濟活動的手段：如當出現就業短缺時的勞工輸入管制。

在評估經濟政策手段之潛在效力須考慮到其使用與應得效果之間的矛盾，以及考慮透過行政政策力量，在達到使用該政策的目標及效應時所得到的充足程度和準確性。

至於澳門，在面對一個沒有足夠規模影響其內部效應的貿易流量而又向國際貿易開放的經濟，條件限制就會出現。因此，總而言之，在管制本地區總體經濟方面，不存在有效的經濟政策手段。

最後要強調的是，在延續公共政策總體目標方面，所有透過澳門行政政策權力而使用的經濟政策手段已準備好，所缺的就是意欲及怎樣利用它們的知識。經濟政策中的技巧就是在不會引起與具影響力的集體的合法利益衝突下，按着配合整體時機情況及架構條件所確定的目標選擇較合適的手段，並要注意公共政策的高層次目標。

在這些有關澳門經濟政策手段及目標內使用的解釋或敘述應有以下的理解：

1. 澳門，屬葡萄牙共和國管治的中國領土，在政治上是一個有限度的民主社會，一個一直以市場經濟結構為基礎而發展的經濟活動機體。
2. 在執行不同的公共政策時，不論經濟政策的組成結構不同，都有四大總體或基本的目標：滿足集體需要和分配資源、收益和財富再分配、經濟穩定以及經濟增長。
3. 那些由澳門地區以政治團體的身份一直拓展的目標均於每年的施政方針被提及，這些方針首先由總督在聽取諮詢會意見後提出動議，並由立法會討論和通過，隨即成為每年制定本地區總預算的基礎以履行收入與支出許可法。而該許可法也是由上述的議會所通過的。
4. 在經濟政策的發展方面，為了要達到既定的總目標，需要運用能達成此等目標的方法或手段，以及運用分類方式，劃分成部分政策：貨幣和金融政策、匯兌政策、預算和行政監控政策。

67. 不包括市政廳及其他擁有本身收入的公共實體的收入。

貨幣政策泛指公共債務的業務、與整體情況相符的短期利率政策和監察銀行信貸的設立，並與長期的供應市場、信貸體系的組織和運作條件有關的結構層面的活動途徑的金融政策結合。按照這些政策能確立：

5. 其重要手段可為貨幣供應的變更、不同的利率、責任覆蓋範圍的系數和銀行儲備的組合，也可包括兌換率。
6. 亦有一般或特定的法定措施，但都着重金融政策的基本結構性目標——成立或設立金融機構，在金融市場發行股票和證券的條件等——其使用的範圍頗小，且設有調整整體經濟的用途。

政府對本地區的經濟內貨幣、金融及匯兌政策方面所作出的干預有：

7. 政府對本地區的經濟內貨幣、金融及匯兌政策方面所作出的干預有：公共貨幣機構的手段——限制的改變以及儲備金的組合——對價格、就業和投資層面的短期本地經濟活動祇有很小的影響，而長期設定和鞏固一個現代化和有所發展的金融體系就可成為擴展內部經濟的重要元素，並提供對外的服務。
8. 在貨幣金融領域上的公共政策的首要目標是維持澳門貨幣與港元（及間接地與美元）間固定的兌換率、繼續使用本地貨幣作為對外支付的媒介，並監控可動用資源和對外支付的媒介。
9. 這些政策的主要目標就是建立一個有助於發展經濟活動的經濟環境，從而透過達成維持金融體系的償付能力、穩定兌換率、監控對外支付途徑等的次要目標，而配合經濟增長和平衡對外貿易的長期目標。

這個作為公共機構收入及支出既定採用為要達到一定目的的預算政策，包括公共開支政策及公共收入政策。其中又包括稅務政策，但範圍受到限制，因其內祇包括關於徵收稅項的措施。為了把公共開支作為經濟政策手段，並按照宏觀經濟的分類，我們可知道消費開支與投資費用及總集資、津貼及轉移費用之間的分別，在本地區財政活動方面：

10. 總體來說，在本地區總賬目上，消費開支等於公共部門運作預算內的人員、產品及服務的經常性開支；雖然該消費開支可佔公共消費總額較高的比例，但它仍然未能作為既定的經濟政策手段使用。因此，在對吸收失業工人勞動力的作用方面，祇有較微的幫助，然而公職對某個特定人口階層在尋找第一份工作方面，仍是很重要的。
11. 作為經濟政策的手段公共投資與促進經濟增長結構性或長期性的目標一直有着緊密的連繫。在有關大型基建方面則存在資源架構適用性的改善及發展。
12. 在社會房屋、教育及衛生方面的公共投資代表一些收益再分配，主要是那些補充或帶有限制的以及對更需要的人提供特定援助的法律措施。
13. 大部分被視為有關收益再分配的目的而被移轉的公共費用為社會援助機構所提供的優惠、其他是關於教育的優惠及向非牟利機構所提供的直接人員的開支、津貼或資助。

除支付公共開支外，公共收益可逐一被用作延續各種不同經濟政策的手段。在澳門：

14. 為應付某些年度（一九九一年至一九九三年）的開支，雖然本地區使用先前積累的滾存，但作為公共信貸收入的公共借貸在近幾年來未被使用。
15. 每組收益組成部分的價值及其作為經濟政策手段的重要性都不相同，一九九二年至一九九四年稅務收入的價值佔本地區經常性公共收益約17.8%至22.3%之間。

總體來說，消費稅可被視為一種間接稅，因其徵收簡便，所以它是公共收益中重要的一項。此外，該稅項可用作在延續增長、收益再分配或穩定經濟等目標方面的經濟政策手段。

16. 雖然本澳的稅務制度內設有消費普通稅，但透過修改隨着稅率變動的有關課徵對象的範圍及其收入的分配利用，特別稅會有助達到收益再分配的目標。
17. 澳門對消費所徵收的稅項不是一種作為促進價格及就業水平穩定性的普遍做法，沒有藉加重稅收來減低集體消費的實際水平，或相反，藉停止或降低徵稅來提高需求。

作為經濟政策的手段，對收入或資本所徵收的稅項特別着重繼續改善收益和財富再分配的目標，雖然沒有排除這些稅項能作為促進經濟增長和穩定價格及就業水平的工具的作用。在澳門的稅務制度內：

18. 為要延續收益和財富再分配的目標，收入稅必須要漸進式，這條件不是必要的，但可藉普及徵收對象的範圍及提高稅務管理的技術能力，為稅收的應用提供可能性，作為成功達到收入較高的人口階層的方法。
19. 為着合理分配繼承（或贈予）的財富，因無償方式而出現的登記稅或漸進率，是按照轉移時參與者的血親關係及每個受贈人或繼承人按所接受的資產價值而變化的繼承或贈予稅而作出調整，儘管其稅務收益不大具代表性。
20. 關於經濟增長的目標，低稅制和收入稅不明顯的進展並不代表在收入或儲蓄累積進程的補充目的和稅務公正原則的維持之間存在衝突。
21. 為要實現經濟增長的目的，對於企業投資，無論是在本地區已設立或打算設立的投資，都有不同的稅務優惠計劃，大致上，即減低或豁免稅項。
22. 收入直接稅對經濟周期沒有太大的影響，由於其不重要的進展，收入的評核仍極度依靠推定的準則及在收入獲得的時段與繳稅時段之間存在着的時間差別。
23. 收入及財產稅有助延續收入和財富再分配和經濟增長等目的，透過把私人領域的收入轉移至公共領域，並以稅務收入來資助社會援助計劃及用於公共投資的開支。

在本澳公共收入當中，按其絕對及相關的金額，最為突出的有公共服務的專營及經營經濟活動的收入、物業或來自發展或售賣公有的財產所得的收入，已證實的是：

24. 澳門公共收入最主要的來源是博彩專營合同，單在一九九二年至一九九四年，已佔本地區經常性收入的38.7%至46.5%之間，這顯示出本澳公共收益很大程度上祇依靠一個收入來源。
25. 土地的批給可用作為經濟政策的手段，按照土地的用途及透過收取土地溢價金及其他收入籌集資金，這些收入可用以資助延續各個經濟政策的公共開支。
26. 土地批給的溢價金在已建及用以居住的不動產的價格上產生反射作用，因此超高的價格對地產活動的發展及演變產生了一個負面的影響，並會產生一個具衝突性目標的經濟政策。
27. 由收取費用所產生的一組公共收益不太重要，它們當中以使用離開或進入本澳的設施所收取之費用為主。

為要達到現正推行的經濟政策的目標或公共政策較一般的目的，除使用貨幣、金融、匯兌及預算政策手段外，仍有一個直接參與及行政管制來輔助達到這些目標，所以在澳門：

28. 存在一些產品及服務活動的規範性法例，其目的是為現正運作的企業的經濟財政架構規模設立下限或在產品或服務方面設立最低素質。
29. 一些法例要求涉及公共利益行業內企業所採用之價格要取得行政政策的核准，總體來說，就是壟斷或獨佔的情況。
30. 勞工輸入的管制是一個對一般經濟活動非常重要的手段；因它對內部工資成本的制定有重大的影響，此外，它也是一個對整體情況較為有效的經濟政策手段。

附件

公共政策之主要目標

一、施政方針

根據《澳門組織章程》，立法會有權“訂定當地社會、經濟、財政及行政政策總方針”以及“……編製與執行預算應遵守的原則和標準”（《澳門組織章程》，第三十條第一款f及g項）。根據這些規定，在收入及開支之許可法律中規範每年施政方針之主要或優先目標，而一九九二年至一九九六年間之主要或優先目標分別為：

一九九二年

- a) 適當使用現有財政上及政治上之資源，以支持基礎設施項目及促進經濟活動；
- b) 發展運輸系統及空間整治現代化之項目；
- c) 法律及行政現代化；
- d) 實行能確保逐步改善居民生活質素計劃之管理；
- e) 推行及發展教育和人力資源之培訓計劃；
- f) 鼓勵青年積極參與維護構成澳門特徵方面之價值；
- g) 維持安全的環境以確保公民生活從而使有關機構受到尊重；
- h) 發展一項擴大本地區知識財產與向外推廣本地區形象之文化及廣播政策；
- i) 發展及更新旅遊項目，並對具有較佳增長潛力之市場加強推廣之素質和效率以及提高購買力。

一九九三年

- a) 推動本地區經濟活動之現代化及多元化，並加強對外之關係，尤其是與亞太區及歐洲共同體之關係；
- b) 適當管理行政當局之財政資源，包括所有公共機關，不論其行政及財政制度如何；
- c) 繼續及完成納入本地區發展策略之基礎設施之大型項目；
- d) 開展澳門及離島有關之都市整治，尤以改善居民生活條件與運輸、房屋及休憩之基本設施為然；
- e) 透過設立《澳門司法組織綱要法》所規定之架構，發展本地區司法自治；

- f) 推動法律系統本地化，並使主要法典配合澳門獨特之實際情況及過渡期之需要；
- g) 加強進行有利於提高全體居民生活質素之各項工作，並透過公眾參加及參與來改善低下階層之社會生活條件；
- h) 按過渡期所確定之目標，重新調整公共行政當局架構之規模及將之簡化，同時加強本地人員之培訓；
- i) 發展《教育制度綱要法》所規定之澳門新教育制度；
- j) 發展青年結社及輔助青年人之架構，尤其在體育設施計劃方面；
- l) 維持一個穩定及安全之環境是經濟及社會發展之主要因素，為此，應尋求居民之逐步參與；
- m) 加強對內與對外之資訊交流以鞏固市民與行政當局之間之關係及輔助雙語政策之推行；
- n) 設立並發展多種及具素質之旅遊項目，包括宣傳及職業培訓方面；
- o) 促進澳門文化發展，保存並豐富文化、人文及物質財富。

一九九四年

- a) 改變經濟結構，使現在之部門現代化，並定出及擴展更具較大增值能力之新活動；
- b) 對行政當局財政資源作出平衡之管理，並繼續使預算法例和稅務法例配合現狀；
- c) 跟進工業部門之轉型，使勞動市場能配合因工業部門之轉型而出現之要求，尤其係透過職業培訓及加強社會夥伴之間之團結而為之；
- d) 使已完成或將完成之大型基本建設得到最佳之利用，且繼續建造其他大型基本建設；
- e) 為改善都市整治，及為在房屋與環境衛生方面繼續推行新項目而加倍努力；
- f) 鞏固司法體系之運作，透過對雙語人材進行專門培訓，使司法體系達致自治及本地化；
- g) 繼續進行使各大法典配合本地區現實狀況及過渡期要求之工作，並繼續以中文公佈未有譯文的現行法例；
- h) 促進各項衛生計劃，尤其透過保護兒童及家庭計劃而為之，以使衛生服務在本地區更為普及；
- i) 增加向經濟能力薄弱階層提供社會性質之援助，以減低社會不平等現象，以及防止產生及消除危害個人、家庭及社會之各種不利因素；
- j) 為澳門公務員納入共和國編制之程序創造條件，繼續進行澳門公共行政當局公務員本地化，為此而加強有關職業培訓及對適用法例進行修正；

- l) 藉增添津貼和增加學校數目，改善入學條件，並促進教師、家庭、學生及具有代表性之團體參與學校生活；
- m) 確保集體安全及個人安全，以利於本地區經濟與社會之發展；
- n) 發展多種及具質素之旅遊項目，繼續進行宣傳工作及具質素之職業培訓工作；
- o) 保護、保存及豐富本地歷史財產，並提高澳門之文化價值。

一九九五年

- a) 實行公共收支平衡之正確政策，使行政當局具備所需之財政資源，以應付執行基礎設施計劃、改善社會福利服務及支付過渡期各方面開支而引致之負擔；
- b) 經濟多元化及加強經濟之推廣活動，旨在吸納在工業、服務性行業方面之新活動，使生產架構現代化，加強生產及提高產品質素；
- c) 鑑於澳門國際機場對本地區之發展極為重要，落實進行中之基礎建設，特別是跟進澳門國際機場之竣工及其啟用之準備事宜；
- d) 根據都市整治之局部計劃，建造環境保護之基礎設施，開闢公共休憩空間及為改善澳門城市車輛通行及泊車情況而落實道路基礎建設之計劃，以及交通整治系統，發展旨在改善本地區生活質素之活動；
- e) 繼續實施旨在鞏固本地區司法自治之活動，特別是透過錄取新司法參事及開展為進入法院、檢察院之司法官團所需之培訓實習，以培訓本地之雙語司法官；
- f) 通過已完成之《刑法典》及《刑事訴訟法典》草案，並修正源於葡國且經編列之法例，以便使其本地化；
- g) 分階段執行翻譯尚未有中文本之本地現行法例之計劃，並優先翻譯在《澳門組織章程》開始生效後公佈之法例；
- h) 透過增加衛生教育活動，加強預防可避免疾病之措施及衛生檢查，尤其是對食品及工作地點之檢查，促進保健及預防疾病之計劃；
- i) 為減少引致個人、家庭及社會不良情況之成因，繼續向處於困境之人士提供社會福利服務，特別是屬於較大困難之社會組別之人士，如兒童、青少年、老年人及傷殘人士；
- j) 在與澳門公務員納入葡國編制之配合下，更新行政當局之架構及使之現代化，並提高其人力資源之素質，旨在實現本地化；
- l) 在行政及立法計劃方面，鞏固用以簡化部門內部之流程，以及使決定性程序加快及增加透明度之措施；
- m) 創造條件以實現趨向免費之教育及改善教學質素，提高青年在社會之價值，發展高等教育，以回應本地人材之需求，及執行教育改革範圍內之課程發展計劃；

- n) 支持作為發展個人能力及促進與社會接觸因素之青年結社活動，鼓勵市民參與體育活動，尤其是學校體育及青年體育，並完善及擴建體育基礎設施；
- o) 確保集體安全及個人安全，以利於本地區經濟與社會之發展；
- p) 促進全面溝通之方式及行政當局與市民間之長期對話；
- q) 培訓及改善服務質素，豐富旅遊項目並使之多元化，並確立澳門作為旅遊最終目的地之地位；
- r) 透過保存澳門文化、人文及建築財富，保持和發展澳門本身之特點及獨特性。

一九九六年

- a) 繼續以嚴謹態度管理公共財政，並優先將可動用之資源分配予社會福利性質之項目以及能促進發展及繁榮之投資；
- b) 以一個具活力之服務業以及一個鞏固的、具競爭力及多元化之工業為基礎，促進持續之經濟發展；
- c) 繼續進行及完成正在建造之基礎設施，該等設施旨在改善本地區之生活素質，尤其是在環境衛生、城市發展、交通重整及增加交通流暢程度、建造用於休憩、文娛及體育活動之設施及區域，以及建造新學校及社會福利等方面之設施；
- d) 基於澳門國際機場這一基礎設施對本地區之發展策略意義重大，將跟進澳門國際機場初步營運，並創造條件，使之能充份發揮作用；
- e) 藉《司法組織綱要法》之本地化及本地雙語司法官之培訓，繼續實行旨在鞏固本地區司法自治之工作及措施；
- f) 繼續推行法律本地化之程序，以及在各大法典方面，通過《刑事訴訟法典》及《公司法》之草案；
- g) 藉在立法及司法領域擴大及加強使用中文之範圍，以及向居民宣傳澳門現行法律，鞏固一個能跨越一九九九年之雙語法律體系之基礎；
- h) 執行公共行政當局公務員本地化計劃及加強培訓之補充活動，旨在提高人力資源之素質，尤其是提高能保證將留下來繼續工作及有能力在公共機關內擔負新責任之人之素質；
- i) 擴大就讀不同教育程度之機會，鞏固現正進行之教育改革，以及鑑於高等教育係培訓人材亦係提高居民文化水平，使其有能力面對新挑戰之不可或缺之手段，故加強高等教育培訓人材之能力及素質；
- j) 藉公共與私人實體之配合，以及鼓勵青少年及其社團更積極參與建設澳門之未來，促使青少年在社會上發揮更大作用；
- l) 增進社會福祉，為此，加強對家庭之支持，並制定更多措施，以保護母親、使兒童及青少年能健康成長、對殘疾人士提供治療、使殘疾人士能重

返社會、對老年人提供照顧、促進就業機會，以及加強保護老年人與殘疾之人士及作為家庭勞動力而處於失業狀況之人；

- m) 向居民保證能提供一個本地區更佳之生活條件之安全環境，以便所取得之經濟發展體現在個人及群體之幸福上；
- n) 確立澳門作為旅遊終點站，此有賴於一系列之接待及住宿之基礎設施——其中最突出者為澳門國際機場，亦有賴於優良之培訓，以提高服務素質，以及藉在市內實行本地區美化及較具價值之文娛性質之計劃，使旅遊項目多元化；
- o) 利用現代之資訊科技，排除澳門政府、本地居民與世界作長期及相互對話之障礙，促進各種方式之全球性通訊；
- p) 藉保存澳門之人文及建築財產，促進培訓與研究，以及建造能恆久體現澳門本身特徵之文物，維持及發展澳門本身之特徵。

二、公共政策

表三反映一九九二年至一九九六年間符合經濟政策總目標的澳門公共政策的各項目標，以及本文第一部分表一所載的公共政策的最高目標。要強調的是多年來都保留類似目標，而在澳門政權移交過渡期間的一系列有關目標尤其突出，這些目標所涉及的司法及行政組織、法律之準備及翻譯等問題均符合政治穩定及維護自由的總目標。

同樣與本地歷史條件有關的其他目標就是那些被視為對澳門特徵有利的目標。雖然這些目標可以像其他目標一樣擁有不同內容，然而它們仍然符合維護自由的總目標，見表三：

表三 公共政策之目標

| 目 標 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|-------------|----------------|----------------|------------|----------------|----------------|
| 經濟政策 | | | | | |
| 經濟增長 | a), b), i) | a), c), d) | a), d), e) | b), c), d) | b), c) d), n) |
| 價格／就業之穩定 | | n) | c), n) | q) | |
| 資源之有效應用 | a) | b) | b) | a) | a) |
| 收入再分配 | | g) | i) | i) | c), l) |
| 維護經濟自由 | | a) | a) | b) | b) |
| 公共政策 | | | | | |
| 保安 | g) | l) | m) | o) | m) |
| 政治穩定 | g) | l), m) | j) | j), p) | h), o) |
| 維護自由 | c), f) | e), f), o) | f), g), o) | e), f), g), r) | e), f), g), p) |
| 進程及發展 | d), e), f), h) | g), h), i), j) | h), l) | h), l), m) | i), j) |
| 社會平等及公平 | e) | g), i) | h), l) | m), n) | i) |

註：經濟政策之目標亦符合公共政策之總目標（見表一）

