

論澳門公共財政的改革方向

林宇杰*

一、導言

近年，博彩經營權的開放與內地實行的“自由行”政策，為本澳經濟注入無窮活力。在博彩旅遊業的帶動下，整體經濟超常增長，政府稅收急速上升。與此同時，為配合本地區未來發展，政府需要投放更多資源，公共開支亦大幅增加。

由於本澳公共收入主要來自博彩稅收，博彩稅收的增加，令目前政府年財政收入較回歸前成倍增加，且出現盈餘。現時看，雖然博彩稅收足可應付政府基本開支，但由於博彩業易受外圍因素影響，政府財政收入的波動風險加大。因此，如何保持財政穩定，成為一個需要思考的問題。

由於本澳稅收種類少，稅收結構集中於博彩稅收，政府較少、亦較難利用稅收政策控制財政狀況及調節經濟。相對來說，政府在公共開支方面的控制能力較高。所以，本文集中分析政府面對急速發展的環境，應如何在公共開支方面作出相應改革，充分利用公共開支所能發揮的財政功能，在保持財政穩健的同時，充分發揮穩定經濟的效果。

二、澳門的財政狀況概述

澳門回歸前後的幾年間，政治、經濟發生重大變化，亞洲金融風暴、賭權開放以及內地“自由行”政策等，令本澳公共財政結構出現明顯變化。

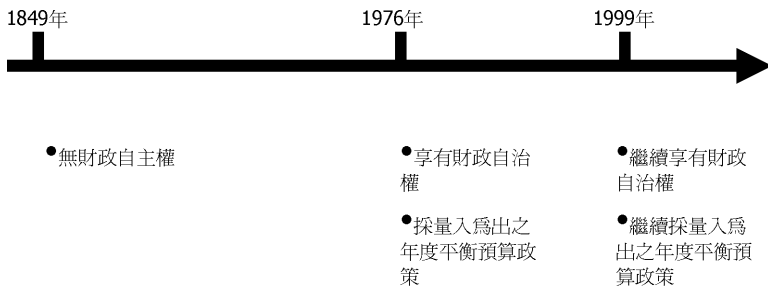
* 澳門科技大學公共行政管理學碩士

（一）澳門財政預算制度的演變

按照1976年頒布的《澳門組織章程》，澳門地區享有財政自治權，擁有本身的資產及負債，並由總督負責管理。自此以後，澳門成為一個自治地區，政府的財政需要自給自足，依收入所得決定支出，力求每個財政年度都能達到收支平衡，澳葡政府一直恪守此一理財原則。澳門的財政預算制度亦隨之開始發展。在編制預算方面，於1983年，當時的澳門總督高斯達(Almeida e Costa)根據《澳門組織章程》訂立了第41/83/M號法令，成為規範本澳公共財政預算的主要法規。根據此一法規，政府編製每年的財政預算，並一直沿用至今。

1999年澳門回歸後，特區政府根據《澳門基本法》第105條，以量入為出為財政預算原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應，反映出回歸後澳門政府繼續採取平衡預算的理財原則。

圖 1.



本澳奉行“平衡預算”政策，政府在制訂每一財政年度預算案時，均考慮量入為出的宗旨，預算總支出不能大於預算總收入。這種政策目的是要力求收支平衡，避免債務。而從表2.1.1的決算金額更可看出，本澳的財政是採取“年度平衡預算”模式，即每一財政年度的收支必須保持平衡，一旦出現預算赤字，政府必須進行彌補，以現時的做法，是從一個稱為“歷年財政滾存”的會計帳目中撥出金額以保持平衡。而事實上，本澳於1994年至2003年期間曾經出現過赤字預算，只不過因為政府為保持形式上的預算平衡，從歷年財政滾存中撥出金額

增加當年的公共收入，以彌補超額的支出。所以，本澳每年的財政決算金額仍然保持總收入金額略大於總支出金額。

在年度平衡預算模式下，回歸前，公共收入和公共開支的比例都相當接近，公共開支緊隨公共收入的幅度增加，因此不會產生大量的財政盈餘或虧損。回歸後，特區政府在開支管理上較以往有所改變。近年，澳門經濟急速發展，政府財政收入隨之增加，而公共開支亦相應地增加，但並沒有像以往般緊隨著收入的幅度增加，所以，公共財政產生較大盈餘。

表 1.

澳門的公共收入和支出的演變(1994年至2005年)					
(單位：千澳門元)					
財政年度	GDP	總收入	總開支	總收入/GDP	總開支/GDP
1994	50,114,040	12,811,124	11,251,339	25.56%	22.45%
1995	55,333,203	16,194,783	15,472,165	29.27%	27.96%
1996	55,293,517	14,711,265	14,681,297	26.61%	26.55%
1997	55,894,292	15,000,584	14,240,687	26.84%	25.48%
1998	51,901,691	15,548,388	15,505,724	29.96%	29.88%
1999	49,021,079	16,942,597	16,636,176	34.56%	33.94%
2000	49,742,022	15,338,502	15,024,270	30.84%	30.20%
2001	49,862,209	15,641,649	15,220,788	31.37%	30.53%
2002	54,294,748	15,226,922	13,486,946	28.04%	24.84%
2003	63,365,365	18,370,626	15,712,968	28.99%	24.80%
2004	82,685,000	23,863,500	17,703,000	28.86%	21.41%
2005	92,591,000	28,200,800	21,184,300	30.46%	22.88%

資料來源：澳門特別行政區統計暨普查局統計年鑑

(二) 主要公共收入的結構變化(1994年至2005年)

澳門財政收入的經濟分類可分為經常收入、資本收入及“指定之賬目”收入三部分。經常收入一般指在每個財政年度內能經常地、連續及

穩定地取得之公共收入，本澳的經常收入主要包括博彩專營收益、直接稅及間接稅等；資本收入一般指政府投資資產所產生的收益，或一些不能經常地取得之公共收入，主要包括投資或出售資產所得之收益、動用歷年之財政滾存以及在支付中未扣除的款項撥回等；而“指定之賬目”收入則是綜合本澳各自治機構本身收入的一項賬目。

本澳的公共收入以經常收入為主，佔總財政收入絕大部分比重，以2005年為例，博彩專營收益、直接稅及間接稅三項經常性收入合共已經佔財政總收入的69%。而且由於本澳近年的政治、經濟環境變遷，令以上三項經常收入產生不同程度的變化。

表 2.

本澳主要公共收入的結構變化 (單位：千元澳門幣)									
財政年度	博彩專營收益	博彩專營收益比重	直接稅	直接稅比重	間接稅	間接稅比重	其他收入	其他收入比重	總收入
1994	4,630,906	36%	1,429,875	11%	801,377	6%	5,948,966	46%	12,811,124
1995	5,348,671	33%	1,358,761	8%	559,076	3%	8,928,275	55%	16,194,783
1996	5,081,541	35%	1,374,369	9%	608,609	4%	7,646,746	52%	14,711,265
1997	6,795,664	45%	1,463,091	10%	552,977	4%	6,188,852	41%	15,000,584
1998	5,255,863	34%	1,469,755	9%	488,925	3%	8,333,845	54%	15,548,388
1999	4,670,014	28%	1,522,500	9%	495,946	3%	10,254,137	61%	16,942,597
2000	5,523,499	36%	1,294,972	8%	532,596	3%	7,987,435	52%	15,338,502
2001	6,115,520	39%	1,285,345	8%	840,785	5%	7,399,999	47%	15,641,649
2002	7,555,198	50%	1,134,074	7%	926,042	6%	5,611,608	37%	15,226,922
2003	10,426,891	57%	1,070,570	6%	987,607	5%	5,885,558	32%	18,370,626
2004	15,097,605	63%	1,042,919	4%	1,297,275	5%	6,425,701	27%	23,863,500
2005	16,561,900	59%	1,507,200	5%	1,494,900	5%	8,636,800	31%	28,200,800

資料來源：1994年至2004年由財政局編制之“澳門特別行政區總帳目”；
而2005年之資料來自澳門財政局網頁 (<http://www.dsfgov.mo>)。

博彩專營收益

隨著博彩旅遊業的發展，博彩專營收益增長可觀。相反，自1990年代初受房地產泡沫爆破以及經濟衰退的影響，工商業方面所徵得的直接稅及間接稅卻呈下降趨勢。為彌補這方面的收入，政府於1996年將博彩稅稅率調高至31.6%，令政府財政進一步依賴博彩稅收。2002年，政府再度把博彩稅稅率調高至35%，令博彩稅收出現較大升幅，從而促使政府財政對博彩稅收進一步依賴。2005年，博彩專營收益已經佔總收入的59%，成為澳門政府財政收入的主要支柱。隨著博彩專營權的開放，新加入的博彩業經營者開始相繼投入運作，預計博彩稅收於未來幾年仍然維持持續增長的態勢。

直接稅（扣除博彩專營收益）

除了博彩專營收益外，直接稅包括營業稅、職業稅、所得補充稅、房屋稅、各項專營收益（如賽馬、賽狗、電力供應、電訊服務等）、遺產及贈予稅、物業轉移稅及車輛使用牌照稅。其中，向工商業徵收的“所得補充稅”佔直接稅的比重最大。澳門回歸後，特區政府的主要施政方針是要振興本澳的工商企業，所以特區政府自2001年起採取稅務寬減措施，減低或豁免多項稅收，務求通過稅項豁免優惠以刺激私人投資及消費，藉此促進整體經濟復甦。

在稅務寬減的財政政策下，直接稅收在政府財政收入所佔的比重一直呈下降趨勢。1994年，直接稅收佔財政總收入的11%，而2005年，直接稅收已縮減為只佔財政總收入的5%。

間接稅

間接稅包括印花稅、消費稅（汽油、煙草及酒精）和機動車輛稅等。由於間接稅的稅負具有累退性質，而且一般採用比例稅率，即對同一課稅對象，不分數額大小，規定相同的徵收比例，相對來說，貧困者會較富有者的負擔為重。而澳門政府在稅收上一向奉行“稅收公平原則”¹，所以，雖然間接稅的收入較其他稅種穩定，而且稅收成本

1. 稅收公平原則的公平指相對於納稅人的納稅條件，稅收負擔要和納稅人的納稅能力相適應，使各納稅人之間的負擔水平保持均衡。

較低，但政府長期以來並不依賴間接稅收，所以，政府徵收的間接稅每年均保持在佔總收入的5%左右的低水平，沒有太大變動。

(三) 主要公共開支的結構變化 (1994 年至 2005 年)

本澳的公共開支主要分為經常開支及資本開支。經常開支一般所佔比例較大。近年，政府因應本澳發展而加大資本投入，因此，資本開支比例自2001年開始出現較明顯上升趨勢，而經常開支的比例則因資本開支比例的迅速提高而輕微下降。

表 3.

本澳公共開支的結構變化——按經濟分類							
(千元澳門幣)							
財政年度	經常開支	經常開支比重	資本開支	資本開支比重	其他	其他開支比重	總開
1994	6,826,828	60.7%	1,700,013	15.1%	2,724,498	24.2%	11,251,339
1995	6,102,803	39.4%	3,928,026	25.4%	5,441,336	35.2%	15,472,165
1996	6,518,219	44.4%	2,021,117	13.8%	6,141,961	41.8%	14,681,297
1997	7,715,311	54.2%	1,997,548	14.0%	4,527,828	31.8%	14,240,687
1998	8,332,442	53.7%	2,082,442	13.4%	5,090,840	32.8%	15,505,724
1999	8,152,627	49.0%	1,399,983	8.4%	7,083,566	42.6%	16,636,176
2000	7,484,069	49.8%	1,017,597	6.8%	6,522,604	43.4%	15,024,270
2001	8,274,966	54.4%	1,118,972	7.4%	5,826,850	38.3%	15,220,788
2002	7,788,566	57.7%	1,555,739	11.5%	4,142,641	30.7%	13,486,946
2003	8,742,199	55.6%	2,720,373	17.3%	4,250,396	27.1%	15,712,968
2004	9,267,470	52.3%	3,916,881	22.1%	4,518,655	25.5%	17,703,006
2005	11,212,000	52.9%	4,540,200	21.4%	5,432,100	25.6%	21,184,300

資料來源：1994 年至 2004 年由財政局編制之“澳門特別行政區總帳目”；
而 2005 年之資料來自澳門財政局網頁 (<http://www.dsf.gov.mo>)。

經常開支

經常開支包括政府人員開支、資產及勞務之取得、利息、公營部門及私人之經常轉移等，是政府得以保持一定程度運作而產生的經常性成本。隨著本澳經濟發展，公共開支亦相應提高，以配合發展所需的各種配套設施以及公共福利的增加。

在開支比例方面，除了1995年以外，經常開支都維持在佔總開支的50%左右；自2002年以後，經常開支所佔比重呈下降趨勢，但實際金額上卻沒有明顯變化。主要原因是由於資本開支的金額自1999年回歸後不斷上升，而特區政府又要維持總開支金額不大於收入，導致經常開支在總開支所佔比重下降，而實際金額並沒有減少。

資本開支

資本開支主要包括政府在土地、房屋、街道及橋樑等基建投資，亦包括運輸物料、機械及設備等遠期性的投資項目。資本開支於1995年增長較為顯著，主要因為在此期間展開了多項公共基建工程，包括興建友誼大橋、九澳港、新外港碼頭及污水化淡廠等。其後的資本開支逐步下降，直至2002年隨著經濟轉好而回升，主要基建項目包括有第三條澳氹大橋（西灣大橋）、新關閘邊檢大樓、奧林匹克泳池以及2005東亞運動會場館等多個投資項目。從上表可以看到，資本開支金額從2001年開始迅速提高，而且其佔開支比重亦呈較明顯的升勢。

三、本澳公共開支之性質分析

在公共財政的領域中，以往曾有不少學者對公共開支與經濟增長的關係作分析，以瞭解一地區的公共開支對經濟增長的推動作用。一些研究結果認為公共開支的增加對經濟增長有正面推動作用，而另外一些人則認為公共開支的增加對經濟增長具有負面效應，結果不盡相同。原因在於不同地區都有各自的財政政策，不同的財政政策對經濟所產生的影響亦不一樣，致令分析結果出現差異。直到20世紀90年代，大部份研究則認同公共開支的增加對經濟增長確實起著正面的推動作用。

(一) 本澳公共開支與本地生產總值的相關程度

為更清楚瞭解本澳公共開支的性質，必須瞭解其兩者之間的相關性及相關之強度，以瞭解公共開支的增減對本澳經濟帶來多大的影響。本文嘗試以1994年至2004年的公共開支及本地生產總值(GDP)數據作為資料，使用統計學上的相關分析法(Correlation Analysis)去研究本澳近年公共開支與經濟發展的關係。由於此分析只考慮公共開支及本地生產總值(GDP)兩個變數，所以只進行簡單直線相關(Simple Linear Correlation)去分析這兩個變數間的相關程度和相關方向。

其公式如下：

$$r = \frac{1}{n} \sum \left(\frac{X_i - X_m}{S_x} \right) \left(\frac{Y_i - Y_m}{S_y} \right)$$

其中：r代表公共開支(X)與本地生產總值(Y)的相關系數，

X_i 代表第i年的公共開支金額，

X_m 代表平均公共開支金額，

Y_i 代表第i年的本地生產總值金額，

Y_m 代表平均本地生產總值金額，

S_x 代表公共開支(X)的標準差，

S_y 代表本地生產總值(Y)的標準差。

利用相關分析計算所得，發現本澳公共總開支與本地生產總值的相關系數(r)為+0.534，表示本澳的經濟增長與同年的公共總開支呈中度正向相關，即當公共總開支金額增加，經濟亦隨之而增長；其中，經常開支與年度本地生產總值的相關系數(r)為+0.518，表示經常開支對本地生產總值的影響亦為中度正向相關；值得注意的是，投資開支與本地生產總值的相關系數(r)為+0.745，表示兩者之間呈高度正相關，即在以上分析的期間，大部分情況下，投資開支金額增加，本地生產總值亦相應增加。而這亦表明政府在投資開支上所採取的政策很大程度與經濟狀況掛勾，即在經濟情況好的時候，公共收入增加，於是增加投資開支。

(二) 公共開支的宏觀效益分析

從以上公共開支和本地生產總值的相關分析可以看出，通過公共開支，可以對本地生產總值增長產生刺激和誘導作用。而公共開支對本地生產總值的刺激和誘導作用的程度，則視乎所運用公共開支對社會經濟所產生的效益有多大。

為進一步求證本澳公共開支的宏觀效益及發展情況，本文利用計算公共開支產出彈性系數的方法，瞭解公共開支對本地生產總值所產生的效益。雖然本地生產總值並非完全受公共開支影響，實際上，它還受著本地消費(Consumption)，本地投資(Investment)以及淨出口(Net Export)等因素²影響，每一因素均具有其相應的貢獻產出比重。然而，為清楚衡量公共開支的效益，便需要將公共開支從其他影響本地生產總值的因素分離出來。所以，這裡首先把其他因素假設為不變量，以便獨立分析公共開支對本地生產總值產生的效益。以下使用本澳2003年的公共開支和本地生產總值的數據，計算公共開支的產出彈性系數，去分析公共開支的相對變化與相應產出相對變化影響的關係。

其計算方法如下：

$$E_t = (\Delta Y_t / Y_t) / (\Delta G_t / G_t) * 100\%$$

其中： E_t 代表t年的公共開支效益的彈性系數，

ΔY_t 代表t年的本地生產總值的增加額，

Y_t 代表t年的本地生產總值，

ΔG_t 代表t年的公共開支增加額，

G_t 代表t年的公共開支。

根據以上公式計算結果得出，本澳2003年的公共開支的產出彈性系數為1.01 ($E_{2003} = 101\%$)，可以反映出本澳於2003年，假設其他因素不

2. 計算本地生產總值(GDP)的公式為： $GDP = G + C + I + (\text{Export} - \text{Import})$ ；其中G為公共開支，C為本地消費，I為投資，(Export - Import)為淨出口。

變，公共支出每增加100元所能創造的本地生產總值增長為101元，說明本澳的公共開支雖然存在一定的開支效益，但並不明顯。

（三）與香港公共開支性質的比較分析

為了更充分瞭解本澳公共開支的性質，必須與其他不同地區的同類數據相比較，才能對本澳公共開支的效益作出相對性評價。在此選用香港特別行政區的同年數據作比較。

與本澳相類似，在政治及行政方面，香港同樣屬於中國的特別行政區，其政府行政及財政均受基本法³規範；而在經濟環境方面，港澳兩地同屬外向型經濟，其本地經濟均受外圍經濟環境影響；所以，引用香港同年數據作比較有較大的可比性。

以同樣的公式計得結果顯示，香港政府的公共總開支與本地生產總值的相關系數(r)為+0.8264。與本澳的情況相比，香港的公共總開支與本地經濟增長呈較高的正向相關；而經常開支與本地生產總值的相關系數(r)為+0.793，表示經常開支對本地生產總值的影響亦有較高的正向相關；而在投資開支方面，則與本澳情況相反，香港政府的投資開支與本地生產總值的相關系數(r)為-0.341，表示兩者之間呈中度的負相關，即在一般情況下，當投資開支的金額降低，本地生產總值相對地增加。這亦表明香港政府在投資開支上的政策跟本澳有很大的不同之處，在經濟好的時候，雖然公共收入增加，但投資開支相應減少。

而在分析香港公共開支與本地生產總值相對變化系數方面，香港特別行政區同年的公共開支彈性系數為2.5 ($E_{2003} = 250\%$)，即代表公共支出每增加100元所能創造的本地生產總值增長為250元，公共開支的效益較好，而且遠超於本澳的公共開支產出效益。

3. 香港特別行政區受《香港特別行政區基本法》規範；澳門特別行政區受《澳門特別行政區基本法》規範。

從以上分析可見，香港在公共開支的運用情況與本澳有所不同，而其對經濟亦產生較佳的效益。這表明香港所採取的財政政策有其獨到之處，而且在某些方面是值得本澳借鑑的。

早在1964年港英政府期間，當時的財政司郭伯偉已為香港政府設立一套財政儲備系統，並清楚界定一般收入帳目（指公營部門以現金基礎會計制度下的現金帳目）的餘額為財政儲備。而且在編制預算時，在一般收入帳目餘額中預留相等於預算經常開支一般的數額，作為基本財政儲備（Basic Fiscal Reserve），除非在緊急時期，否則基本財政儲備不能動用⁴。其後，香港政府亦對財政儲備制度不斷作出修改及完善。經過差不多半個世紀的不斷改進，設立財政儲備的審慎理財原則已確立了香港公共財政的基礎，而且亦成為很多其他國家（地區）作為審慎理財的典範。

而在制訂財政預算時，香港政府亦採取了較靈活的週期平衡預算政策。在這政策下，香港政府在制定預算時仍以“量入為出”為理財原則，而其靈活性在於不需嚴格規範每一財政年度保持平衡，只需從經濟週期波動的整個週期來保持預算收支平衡。香港政府可以採用較靈活的財政政策，是建基於擁有穩健的財政儲備的前提之上。有了雄厚的財政儲備支持，財政政策可以運用得更靈活。例如，香港政府在《2002-03財政年度政府財政預算案》中作出預測，由於回歸後受亞洲金融風暴的衝擊，經濟滑落，為加快促進經濟復甦，在具備穩健財政儲備，而且不需產生負債的條件下，香港政府採取擴張性的財政政策，為刺激經濟復甦，擴大投資開支，允許直至2004-05財政年度繼續有財政赤字（見表4.）。正由於這個原因，香港的投資開支與本地生產總值呈反向相關。而且由於擁有穩健的財政儲備作為後盾，即使面對經濟困境，財政收入下降，香港政府仍能繼續增加額外開支，對涉及民生的政策增加撥款；另一方面則減少稅收，以紓解民困，發揮公共財政穩定經濟的功能，幫助促進經濟復甦。所以，香港的公共開支能對經濟發展產生較大的效益。

4. 資料參考自香港浸會大學經濟系主任鄧樹維教授之論文《香港公共財政史（1949/50 ~1979/80）》，1988。 <http://www.hkbu.edu.hk/~brc/vvp200302.pdf>。

表 4.

香港特別行政區政府財政狀況預測						
(以百萬港元為單位)						
財政年度	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06	2007-08
綜合盈餘 / (赤字)	(65,630)	(45,210)	(38,760)	(15,870)	60	50
3月31日財政儲備結餘	369,760	325,580	286,910	271,040	271,100	271,150
相等於政府開支的月數	19	15	14	13	13	12

資料來源：香港特別行政區政府《2002-03 財政年度政府財政預算案》

雖然本澳的公共開支在過去十多年間都能對經濟發展產生一定的影響，但本澳公共開支對經濟發展產生的影響就遠不及香港。從財政角度看，香港擁有一套較完善的財政管理系統，以及豐厚的財政儲備作為支持，一方面可讓公共開支在不同的經濟環境下靈活運用，充分發揮其穩定經濟週期波動的功能，而另一方面亦可積穀防饑，減低未來的不穩定性。這都令香港的公共開支對經濟產生更大的影響。

四、公共財政將面對的挑戰

近年，本澳經濟發展為公共財政帶來可觀的收入。除了量的增加外，整體財政結構有所改變。面對這些改變，政府在公共財政管理上亦將遇到不少新的問題。

(一) 財政收入來源太單一，穩定性受影響

澳門回歸後，由於博彩專營權開放，導致近年博彩業以驚人的速度發展，加上“自由行”政策，令本澳博彩稅收不斷創新高。但財政收入過於依賴博彩稅收，容易影響其穩定性。

影響博彩稅收的外在因素主要是周邊環境。本澳的博彩業現時亦存在著很多不明朗因素，而影響最明顯的是新加坡決定解除賭禁，發

展博彩業。新加坡總理李顯龍於2005年4月在國會上正式宣佈⁵，將會批准興建兩家賭場，預計總投資額達30億美元，並預計該兩家賭場於2009年落成，可望吸引每年1700萬名旅客。有多家拉斯維加斯博彩集團均有提交發展標書，當中亦包括一些已取得本澳博彩經營權的企業。有研究博彩業發展的學者認為⁶，新加坡開賭，本澳博彩業難免受影響，很可能會造成分流作用，令來澳賭博的遊客減少；更長遠的顧慮是，連新加坡這一政治社會氣氛相對保守、道德觀念較傳統的國家也開賭，會誘發其他有意開賭的東南亞國家相繼效法，加入競爭。而且，有本地的賭業投資者擬到新加坡發展，也可能把原來在本澳積累的客戶關係帶到新加坡。這種種方面都可能減弱本澳的博彩業收入。如果博彩收入減少，博彩稅收亦必定隨之而減少，影響政府財政收入的穩定性。

影響本澳博彩業的另一外在因素是中國內地的禁賭政策。2004年底，由於發現內地官員挪用公款或賄款到境外賭博的問題極為嚴重，於是內地刮起了一次雷厲的禁賭風暴，嚴厲查處各級官員到境外賭博。據內地近期披露的數據顯示，每年流向境外及港澳賭博場所的賭資，就有6000億人民幣之多。

賭權開放以來，澳門旅遊業迅速發展，訪澳客量上升。然而，據統計暨普查局資料，2005年3月份本澳酒店客房入住率下跌了13%，入住率跌幅最大的是四星級酒店，當月入住率為63.45%，較上年同期下跌了22.9%。正當本澳旅遊博彩業如日方中之際，不尋常的跌幅敲響了一個警號，提醒本澳旅遊博彩業界，以及政府，需要保持憂患意識。

影響博彩稅收的內在因素方面，隨著新加坡賭業解禁，從博彩業投資者的角度而言，他們在亞洲地區可以有更多的投資選擇，可以選擇投資於本澳以外的博彩業，換句話說，他們逐漸擁有更多的政治本錢與政府討價還價。現時澳門政府向博彩業者徵收的博彩專營稅差不多達40%，而新加坡政府則預計徵收15%的博彩稅，相比之下，要留住

5.《澳門日報》2005年4月19日之A版。

6.《澳門日報》2005年2月21日之B版。

博彩業者繼續在本澳投資，澳門政府除了要設法製造一個理想的投資環境外，還要想辦法避免在制訂政策上受到干預擾或控制。

(二) 開支不由自主地急劇增加

與其他鄰近地區相比，澳門地區公共財政的結構比較特殊。澳門的稅負水平相當低，公共收入以博彩專營收益為主。長期以來，大部分公共收入並非來自澳門市民身上，而是由博彩業負擔。正由於這個原因，公共開支的增加並沒有對大部分市民產生負面影響，因此政府所面對的民眾政治壓力亦相對地低。所以，公共開支便更容易地隨著公共收入的增加而膨脹。

一直以來，澳門政府在編制預算時，為達至預算平衡的原則，預計的收入都設定與預計的開支金額相等。而事實上，預計的收入往往是很難準確預料的。因為財政收入中的直接稅佔很高的比重，而直接稅收金額又極易受經濟環境影響而有所偏差。所以，政府往往需要在編制預算時是調高開支預計金額，並且調低收入預計金額，以確保在決算時，開支金額不會大於收入金額，維持量入為出的審慎理財精神。

表 5.

賭權開放後的公共開支及本地生產總值發展				
(單位：千元澳門幣)				
經濟年度	政府總開支	同比增幅	本地生產總值	同比增幅
2001	15,220,788,000	10.3%	49,862,000,000	0.2%
2002	13,486,946,000	-11.4%	54,294,000,000	8.9%
2003	15,712,968,000	16.5%	63,365,000,000	16.7%
2004	17,703,006,000	12.7%	82,685,000,000	30.5%
2005	21,184,300,000	19.6%	92,591,000,000	30.5%

由於賭權開放以後，博彩業急速發展帶來可觀的稅收，政府在制定財政預算時自然需要提高預計收入。而根據以往的預算制訂方法，預算支出亦需作出相應的提高，以達致金額上的年度平衡。為了實現

金額上的年度平衡，公共開支便會隨著經濟增長而不斷增加。而這些由經濟急速增長而引發的大量公共開支，會逐漸開始脫離了實際社會所需，容易造成資源使用效益不高，甚至浪費。近幾年，政府在收入不斷增加的情況下，為回應社會的要求，從多方面增加社會福利的公共開支，例如在社會福利方面增設敬老金和調整養老金等。

再說，博彩旅遊業的迅速發展，固然有利政府稅收，但是，為配合將來發展，政府行政管理成本，亦將會以遞增。可以預料，要應付每年約2000萬人次訪澳旅客，澳門的基建設施、交通網絡、衛生檢疫和治安管制等都急需強化。可見，將來的公共開支必然增添壓力，如果現時政府不加以控制的話，本澳的公共開支在未來數年將會以更大的增長速度發展，甚至可能高於經濟發展的速度。

（三）開支易脹難縮

作為一個肩負重大社會責任的政府，在公共收入增加時，投放更多資源到社會是值得讚揚的，但必須注意的是，由於社會福利的開支易放難收，一旦增加後便難以削減。公共開支的性質不同於私人機構開支，私人機構大可在取得盈利時向員工增加福利，或在逆境時減薪扣津，但政府福利標準卻往往能加不能減，否則會引起很大的反響，甚至引起社會不穩定。

隨著經濟發展，人均收入水平的提高，政府稅務收入增加，財政支出呈同步增長，可以推斷出以下的邏輯過程：

$GNP/GDP \uparrow \Rightarrow$ 人均收入 $\uparrow \Rightarrow$ 稅收 $\uparrow \Rightarrow$ 公共支出 \uparrow

在相反的情況下，即在經濟蕭條期間，人均收入下降，稅收亦下降，而公共支出卻往往未能符合以上經濟增長的情況作反推論。事實上，當經濟蕭條期間，政府往往需要採取擴張性財政政策，增加公共開支，刺激經濟以緩解社會困境。

近年，世界各國或地區（包括澳門）的財政收入趨勢都越來越偏重於直接稅，即向高收入的國民或企業徵收較高的稅款，而且直接稅並不容易轉嫁，較為符合稅收公平原則。但由於直接稅收入頗受經濟環境變化影響，當經濟增長時，人民收入增加而令直接稅收增加，反之

亦然，造成直接稅收的波動性比其他財政收入為大。但公共開支的性質則帶剛性，不易被減少，而剛性的強度則取決於經常性開支在總開支中所佔的比例。其佔的比例越大，則剛性越強。在政府日常運作的經費佔絕大部分的比重下，公共總開支越難削減。從本澳的公共開支來看，經常性開支佔總開支約80%，這些開支包括政府人員開支，日常資產及勞務取得的開支，以及轉移至自治機構的經常轉移開支。這些開支都不易被削減，因為一旦削減，便會影響政府向人民提供的基本服務，如治安、公共衛生及教育等。

五、公共財政的未來改革方向

綜合以上分析，為強化公共開支所能發揮的功能，首先應該有良好及穩定的財政基礎。為此，本文對澳門公共財政的改革方向建議如下：

（一）發展更完善的週期平衡預算政策

本澳財政預算政策的原則在《澳門基本法》已訂明，政府堅持在制訂財政預算上，必須奉行基本法第105條原則，量入為出，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。這些審慎理財的憲制規定，是保持本澳財政穩固的關鍵。

然而，在保持平衡預算的基本原則下，政府應考慮從年度平衡逐漸發展為週期平衡，為整個財政制度提供更大的彈性。從澳葡政府到回歸後的特區政府都實行嚴格的年度預算平衡。這一理財思想建基於政府預算行為應是“節儉”的文化觀念上，認為預算的平衡就能表明財政具有責任感和政府是高效的。一直以來，年度平衡預算被古典學派經濟學家奉為理財原則，並以堅持年度預算平衡來反對政府的債務。到了20世紀70年代後期，西方一些經濟學家開始就年度預算平衡原則的技術問題提出異議。他們認為每一年的財政收支相等並不一定意味著整體的財政均衡，如果要政府發揮穩定經濟的功能，就不一定能在每一年的財政收支保持相等，而且一年的限制顯得並沒有意義。事實上，從世界各國或地區的經驗來看，強調年度預算平衡往往會使政府

在解決嚴重經濟危機時，缺乏有效的政策手段，反而往往成為政府發揮穩定經濟職能的絆腳石。而且，過於強調年度預算平衡還有可能使經濟危機加劇。在通貨膨脹時期，由於本地生產總值和個人收入增加，政府稅收隨著增加，如果政府堅持年度預算平衡，則政府公共開支不能下降或處於不變狀態，而是要擴大開支或降低稅率。這種在通貨膨脹情況下的擴張性財政政策的結果是擴大了社會總需求，令已經嚴重的通貨膨脹火上加油。反過來說，在經濟蕭條的時期，社會總供給大於總需求，各類商品價格下跌，生產萎縮，導致政府稅收下降，產生預算赤字，如果堅持年度預算平衡，政府必須減少公共開支，或提高稅率，這種緊縮財政政策的結果是在經濟蕭條的情況下更加緊縮了社會總需求，供需之間差距越來越大，加劇了生產過剩的危機，令本來疲弱的經濟更難復甦。

週期平衡預算政策的性質分析

週期平衡預算政策是美國經濟學家阿爾文·漢森於20世紀40年代提出的，與年度預算平衡政策不同，週期預算平衡是指財政應在一個完整的經濟週期內保持收支平衡，而不是在某一特定的財政年度內保持平衡。週期預算平衡政策主張預算的平衡不應局限於年度預算的平衡，而是應從經濟週期波動的整個週期來考察預算收支的平衡。

週期平衡預算是以多年預算的編制方法為基礎，並以保持週期性預算平衡為原則。所以，週期平衡預算具有以下特點：

一是更能配合經濟發展。在市場經濟條件下經濟週期性波動是客觀存在的，政府運用週期預算平衡政策，制定財政中長期計劃，在市場經濟條件下，通過預算進行反經濟週期波動政策，從而發揮調節經濟的作用。在經濟週期下降的時候，政府擴大開支和減少稅收，以增加消費和促進投資；相反，當經濟已經復甦，在投資增加和失業減少的情況下，政府在預算上可減少開支或增加稅收。週期預算平衡政策能更有彈性地將財政收支與經濟發展規劃相關聯，使預算能更好地為經濟服務。

二是更有效地管理政府開支。傳統的年度預算僅按一個年度來安排財政開支，這樣容易使某些單項決策在年度內看起來是合理的，但

如果放在一個中長期的預算中看起來卻有可能顯出不合理、沒有連續性、甚至與其他決策產生矛盾。而由於週期平衡預算是採取多年預算的編制方法，預算中不僅列出當年預算的有關數據，還列出過去年度和未來年度的一系列數據，因而不僅可以看到當年預算的收支，也能看到連續數年的收支情況預測。這對控制預算支出的不合理增長，甚至對銜接和協調財政與經濟計劃方面都能起著一定的積極作用。香港特別行政區編制的預算包含前後六年度的遠景概算，預算計劃的第一年是過去一年的預算實績，預算計劃的第二年為經批准並付諸實施的當年年度預算，而後續的四個預算年度定為計劃年度。這六年預算計劃中的每一年的收支安排，都可作為全面的審查。在審查時可根據經濟指標如國民生產總值、收入、價格、投資的增長可能來評價預算計劃中所提出的收支的合理性。而且，在另一方面，亦可更清楚地反映預算收支發展變化的趨勢。

所以，澳門政府在保持平衡預算的基本原則下，應吸取以往本地及香港的經驗，在實現預算收支在一個經濟週期內保持平衡的同時，發揮財政政策燙平經濟週期的效果。在現時本澳出現經濟繁榮的時期，可加緊控制公共開支，減慢其與收入同步增長的比例，允許預算出現盈餘，從而減少市場需求的壓力，維持經濟的平穩增長。政府在繁榮年份積累下來的財政盈餘，可以用來應付蕭條年份產生的財政赤字以達到週期性平衡。在經濟週期下降的時候，政府便可運用財政盈餘來擴大公共開支或減少稅收，從而增加消費和促進投資。這樣，從一個年度來看，不一定會平衡，但從整個經濟週期來看，收支是平衡的，而且更能達到維持和穩定經濟的目的，比年度平衡預算更能起到穩定的作用。

（二）增強資本開支對經濟的效益

隨著時代的改變，公共財政的職能在經濟活動中所扮演的角色亦有所改變。

澳門一向奉行小政府的政策，積極不幹預市場運作，所以在公共財政職能上往往只著重於社會資源配置以及收入再分配方面，而忽略了公共開支能穩定經濟發展的重要功能。

根據凱恩斯的公共財政理論，政府要對市場經濟作出有效的宏觀調控，主要在於對社會總需求方面控制，以其公共部門的收支規模及投資方向，來達到影響社會總需求數量和結構的目的。例如，在面對經濟急速增長的週期中，政府需要採取緊縮性財政政策 (**Restrictive Fiscal policy**)，盡量減少政府部門的消費性開支及投資，避免刺激社會總需求，務求延緩經濟增長的速度，以減慢步入衰退的週期；在面對經濟蕭條的環境中，政府便需要採取擴張性財政政策 (**Expansionary Fiscal policy**)，加大政府部門的消費性開支及投資，加強社會總需求數量，以達到刺激經濟復甦的效果。

縱觀現時本澳的資本開支運作，可以說是較為任意性的。資本開支的增減，以目前的財政管理制度，只視乎當年財政收入扣除經常開支後剩餘的數額來決定。由於經常開支相對穩定，所以當財政收入較多的年份，資本開支會相應增加，兩者往往成同一比例增長。

表 6.

本澳公共收入與資本開支之比較				
(單位：千元澳門幣)				
財政年度	總收入	增長率%	資本開支	增長率%
1994	12,811,124		1,700,013	
1995	16,194,783	26.4%	3,928,026	131.1%
1996	14,711,265	-9.2%	2,021,117	-48.5%
1997	15,000,584	2.0%	1,997,548	-1.2%
1998	15,548,388	3.7%	2,082,442	4.2%
1999	16,942,597	9.0%	1,399,983	-32.8%
2000	15,338,502	-9.5%	1,017,597	-27.3%
2001	15,641,649	2.0%	1,118,972	10.0%
2002	15,226,922	-2.7%	1,555,739	39.0%
2003	18,370,626	20.6%	2,720,373	74.9%
2004	23,863,500	29.9%	3,916,900	44.0%
2005	28,200,800	18.2%	4,540,200	15.9%

資料來源：1994年至2004年由財政局編制之“澳門特別行政區總帳目”；
而2005年之資料來自澳門財政局網頁 (<http://www.dsf.gov.mo>)。

從公共財政方面來看，投資開支是政府開支政策的重要組成部分。政府除了通過投資於基礎設施及公共事業以提高經濟運行的整體效率外，其另外一重要功能是發揮穩定經濟的作用。適當運用投資開

支，政府可因應經濟環境變化，透過投資政策擴大或縮小社會總需求，亦可以調整產業結構、資源結構、技術結構、勞動力結構的比例，以改善社會投資環境，刺激私人投資。但是，如果政府開支不具策略性的話，不但不能對經濟發展帶來幫助，反而會加重經濟的不穩定性。當經濟繁榮的時候，政府稅收自動增加，在現時的財政政策下，資本開支必然隨之而增加，市場的總需求在政府投資和私人投資兩者帶動下急劇上升，其結果是增加了通貨膨脹的壓力。工商業經營成本上升，隨之而來的便是通貨膨脹。雖然通貨膨脹是經濟增長的必然現象，但只是溫和的通貨膨脹，才能促進經濟健康成長。從2001年開始，政府資本開支就不斷呈雙位數字增長，各區大興土木，不少基礎建設及投資相繼動工，在差不多同一時間，以博彩業為主的非政府投資亦開始啟動，本地勞動力總需求一時間急速提升，令本澳的建築業勞動力突然間不勝負荷。這種由政府與私人機構競爭資源的局面，最終會產生“排擠效應”，私人投資以盈利為目標，必須考慮到成本，所以，私人投資最後會因不願以高昂的成本與政府競爭而退出。

所以，政府在作出投資考慮之前，除了考慮社會需要外，亦需留意公共開支在經濟上所產生的外部效應。⁷在現時興旺的經濟狀況下，政府可適當運用投資開支的特性，盡可能延緩非緊急的公共投資，讓整個市場以私人投資活動為主，透過減少總支出令總供給與總需求回復到均衡水平，以抑制經濟過熱。

（三）設立財政儲備方面的考慮

面對將來種種不明朗因素，政府可能需要動用大量資金，例如在面對經濟蕭條的環境中，政府需要採取擴張性財政政策，加大政府部門的消費性開支及投資，加強社會總需求數量，以達到刺激經濟復甦的效果。而政府要面對的問題，就是如何籌集這些可動用的資金。一些國家例如美國，由於本身並無財政儲備，但本身國力強大，可以以發債形

7. 外部效應指某個經濟主體的行為對其他經濟主體產生的影響，而受影響者沒有因受影響而得到補償，或因得利而付款。外部效應有正負之分，正外部效應指一個人的活動給其他人帶來了一定的利潤；相反，負外部效應指一個人的活動給其他人強加了一定成本。

式籌集資金；而一般較為穩健的國家或地區，例如新加坡及香港，則擁有自己的財政儲備，以應付因實施財政政策而必須動用的資金。

財政儲備的主要用途亦是為了積穀防饑。公共收入主要來自稅收、資產收益、公債及各種行政收入等，其中，稅收是一個國家或地區取得公共收入的最主要方式。以澳門稅收狀況而言，2003年的稅務收入佔經常性收入的88%，對公共收入的影響至為重要。然而，稅務收入會隨著經濟的波動而有所變動。所以，一個財政穩健的政府，除了有充足的稅收外，還必須要備有一個能起穩定作用的財政儲備系統，作為後備資金，確保政府能履行其日常的公共職能。香港特別行政區可作為本澳一個好的例子，在1997年和1999年期間，由於經歷了世界性的經濟衰退以及亞洲金融危機，令稅收減少，香港政府曾出現近660億元的破記錄財政赤字⁸，當時一般估計及後幾年的預算難免要壓縮開支，加稅加費。然而，由於香港自1960年代港英政府期間，已經設立財政儲備制度，儲備十分充裕，所以，香港政府在經濟衰退那幾年間不但沒有加稅或削減開支，反而積極地採取擴張性的財政政策，運用財政儲備繼續增加額外開支，減少稅收。這一安排在當時的經濟環境既可紓解民困，亦發揮到刺激經濟復甦的作用。香港政府能夠較靈活地運用財政政策，主要是因為擁有強大而穩健的財政儲備作為支持。

澳門政府在考慮設立財政儲備的時候，可參考以下一些已設有財政儲備地區的做法：

表 7.

香港及一些設有財政儲備地區的經驗比較			
	香港	新加坡	挪威
財政政策	<ul style="list-style-type: none"> - 在制訂財政預算時，恪守量入為出的原則。 - 力求收支平衡及避免出現赤字。 - 財政預算須與本地生產總值相適應。 	<ul style="list-style-type: none"> - 避免出現持續的財政赤字。 - 推動經濟發展及改善經濟的效益及生產能力。 - 保持公營機構規模細小。 	<ul style="list-style-type: none"> - 提供資源以鼓勵公眾消費、公眾投資及資金轉移，逐步為國民提供最佳的福利。 - 促進經濟穩定及持續發展。

8. 資料來源自香港特別行政區 2001/02 年度財政預算案。

香港及一些設有財政儲備地區的經驗比較			
	香港	新加坡	挪威
財政盈餘的使用	- 把財政盈餘累積於財政儲備。	- 把財政盈餘累積於財政儲備。	- 把財政盈餘累積於財政儲備（政府石油基金）。
設立保障財政儲備的法例	- 沒有	- 新加坡憲法賦予總統否決權，以保障由前任政府累積的財政儲備。保留最少五成從過往財政儲備所賺取的淨投資收益。	- 沒有
釐定財政儲備水平的指引	- 維持12個月的政府開支總額，以應付日常運作及應急的需要。	- 沒有	- 沒有
使用財政儲備的當局	- 財政司司長	- 總統	- 財政部
管理財政儲備的當局	- 香港金融管理局	- 新加坡政府投資（創業投資）私人有限公司	- Norges Bank（挪威之中央銀行）
財政儲備的使用	- 調撥財政儲備以支付財政赤字。 - 使用財政儲備的投資收入以支付部份政府開支。	- 調撥財政儲備以支付財政赤字。 - 調撥財政儲備進行預算案以外的援助配套，以刺激經濟。	- 作為財政緩衝。 - 支付在日後年度預計將會增加的社會保障支出。

資料來源：《海外司法管轄區累積或維持財政儲備的做法》，香港立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，胡志華，2002。

六、結論

回歸以來，經過特區政府和全體澳人的艱苦努力，澳門經濟終於走出了衰退階段。在賭權開放及內地“自由行”政策的促動下，本澳財政庫房收入大增。但必須留意到，近年的財政盈餘，是建基於博彩稅收基礎上，其基礎極易受博彩業經營狀況及經濟環境影響。隨著本澳經濟發展情況的改變，經濟週期的波幅可能增大，因此，政府必須強化財政管理，作出相應的改進以配合未來發展的需要，增強並完善澳門公共財政的職能。