

# 從澳門博彩業看社會財富的第三次分配

鄭華峰\*

## 一、引言

近年以來，隨着澳門經濟的急速發展，貧富懸殊的矛盾日益凸顯，在社會上和在特區政府2008年度的施政報告中，都分別提出了合理分享經濟成果的訴求和目標，而行政長官何厚鏵更在施政報告中首次提出了“公平、共富、和諧”的施政理念，當中，“共富的重點，在於一批又一批的人，越來越多的人，通過共同的拼搏和分享，從而，雖有處境、能力、模式和過程的分別，但大家最終就像兄弟姊妹都會長大成人一樣，先後走上富足的道路。”<sup>1</sup>

事實上，施政報告中所指的“共富”的施政理念，早在1980年代，就由中國已故的黨政最高領導鄧小平所提出，當時鄧小平指出：“讓一部分人、一部分地區先富起來，再以發展較快的地區帶動大部分地區的發展，從而逐步達到共同富裕。”鄧小平認為這是加速國家發展、達致共同富裕的捷徑。

要實現合理分享經濟成果的施政目標，我們不得不檢視已成為澳門特區經濟大動脈的博彩業。澳門博彩業由於涉及至整個特區的興衰，故此，業內的管理水平要求高，社會反響亦大，屬於特殊性的行業。而隨着博彩經營權的適度開放，澳門經濟的騰飛，人們自然將貧富差距等問題與博彩業掛鈎一同考慮。

政府公共權力機構為解決公共問題、達致公共目標，以實現公共利益的決策方案的選擇顯得極其重要。從國際博彩業的發展看，不同

---

\* 華中科技大學公共管理學院博士研究生

1.《中華人民共和國澳門特別行政區二零零八年財政年度施政報告》，第31頁。

國家和地區對博彩業的政策不盡相同，有全部開放的，也有逐步開放的，更有開放一部分的，這些取舍各有其道理，反映了不同國家和地區的不同經濟文化發展水平。從澳門特區的實情和狀況看，選擇博彩業作適度開放的公共政策，必須要考慮到制約和影響政策的各種環境、因素等，應當採取有所為和有所不為的政策，在發展的進程中，積極探索符合澳門特區發展實況的博彩業監管制度和機制，以實現化弊為利，以實現澳門特區的可持續發展。

正是為了有效化弊為利，在得與失的權衡當中，不少國家將博彩業與社會保障等公共福利事業緊緊掛鉤，使人們在不斷評論其負面影響的同時，亦對其社會績效的正面效益予以認同。事實上，要對博彩業實施有效的政府監管，就要對目前社會績效進行有效的評估，包括政治、經濟、文化等方面的正負面影響，這樣才能對博彩業現行的制度進行客觀與科學的分析，從而開展制度檢討與修正，而本文將會集中就博彩業適度開放後，對社會財富再分配的理論與操作問題進行闡釋與探討。

## 二、第三次分配

毋庸置疑，市場機制本身就難以解決收入的公平分配問題，如何對待公平與效率問題是近現代學者爭辯不休的難題。儘管如此，人們也一直在探索着對收入進行再分配的各種力量和努力。舊福利經濟學者代表英國的庇古 (Arthur Pigou, 1877-1959) 認為，由於同等收入和貨幣，在窮人的邊際績效大於對富人的邊際績效，因而採取諸如徵收所得稅補充和遺產稅，擴大失業補助和社會救濟等收入均等化政策，將會在同等國民收入總量的條件下，增進社會福利。新福利經濟學家代表者意大利的帕累托 (Vilfredo Pareto, 1848-1923) 考察了“集合體的績效極大化” (Utility Maximization) 問題，提出了“帕累托最適度條件” (Pareto Optimum)。新舊福利經濟學者雖然在使用的政策工具上存有差異，但均強調了分配的作用。如果富有的人貨幣的邊際績效比窮人的低，則同樣一塊錢，從富人的邊際手中轉移到窮人手中可增加社會的績效量。許多國家或地區政府也按此理論來制訂其經濟政策，例如

對個人收入徵收所得補充稅，用這些稅款來作社會救濟以幫助窮人。把這個理論推進到極點，即得出社會每人收入均等可使社會績效極大的結論。<sup>2</sup>大多數人認為改變收入分配以幫助窮人，從而促進公平是合理的；但不公平並非僅在道義上不合理。大量研究表明，財富分配很不公平的經濟，極有可能會產生嚴重的社會問題，還發現不公平常常與低增長連在一起，結果是社會發展潛在着一定的隱憂，並有可能出現不同的社會事件。<sup>3</sup>

博彩業屬於第三產業，博彩活動不是直接生產或具備創造性的勞動，其本身不創造價值，博彩活動的產值是對社會總價值的扣除和再分配，這種道德力量介入的分配，也就是說博彩活動本身並不直接增加社會總價值。實質上是社會財富的第三次分配，這次分配具有超越政府和超越市場的特徵，其價值是別具意義的。著名經濟學家厲以寧指出：“在市場經濟中，人們通常把市場進行的收入分配稱做第一次分配，把政府主持下的收入分配，稱做第二次分配”，“在兩次收入分配以外，還存在着第三次分配——基於道德信念而進行的收入分配。這表明，第一次分配是市場調節的效應，第二次分配是政府調節的效應，第三次分配則是習慣與道德調節的效應，意即是政府調節之後，個人自願把一部分收入轉讓出去的行為。在這種道德的激勵下，社會上有這種信念，社會責任心和對某種事情有感情的人越多，個人自願繳納或捐獻的數額就越大，道德力量對縮小社會上收入分配差距的作用也就越顯著。在現階段，社會上可能只有少數人自願轉移出一部分收入，這無疑對縮少收入差距的影響不大，但從長遠而言，道德力量對於縮少收入分配差距的作用是會逐漸地增大的。”<sup>4</sup>

從收入分配的角度來看，第三次分配的重要性非常突出，它的影響是廣泛的，它所發揮的作用的領域是市場調節和政府調節無法比擬的，或者說是市場調節和政府調節所不及的。由於它是有情的收入轉移，帶有非功利、非強制性，因此在社會協調發展中，由它來填補空

---

2. 茅於軾《擇優分配原理》，商務印書館，1998年，第64-65頁。

3. 王浦劬、徐湘林《經濟體制轉型中的政府作用》，新華出版社，2000年，第59頁。

4. 厲以寧《股份制與現代市場經濟》，江蘇人民出版社，1994年，第77-79頁。

白，效果應更為顯著。它有助於促進各部門的協調發展，有助於提高社會的綜合生活素質，有助於增強人們生活中的希望。<sup>5</sup>厲以寧談到的第三次分配是“個人自願繳納或捐獻”，更多的是指一種捐贈行為，這裡似乎有兩點缺陷：其一，第三次分配不僅有個人的自願繳納或捐獻，也應包括團體的自願繳納和捐獻；其二，第三次分配不僅有個人或團體的自願繳納或捐獻，也應有像博彩業這種特殊的分配方式，應當說博彩業更符合第三次分配的內涵，甚至可以說博彩業相對捐獻而言，對第三次分配更具有制度化、持續化的作用。對澳門特區博彩業在第三次分配的作用，我們在理論和實踐上的探索似乎並不很足夠，有需要高度重視。

在分配問題上，西方經濟學理論一直存有效率優先還是公平優先或二者結合的問題，但如何結合澳門的社會發展實況，平衡優先與公平的原則，應當說博彩業在社會財富所起的分配作用是值得我們重視的。根據市場的“配置效率”(Allocative Efficiency)理論，任何出現的生產重組都不可能在不使其他人情況變壞的條件下，使得任何一個人的情況變好，在這種情況下就出現了配置效率。因為，在實現了配置效率的前提下，只有降低某人的績效才能增加另一個人的滿足或績效。根據這個經濟學上的“帕累托效率”(Pareto Efficiency)理論，社會資源的優化配置，可以促使經濟變得有效率，有助於增加產出。而且根據“邊際績效溢減規則”(The Law of Diminishing Marginal Returns)，財富由少數壟斷者手裡向中下收入階層轉移，能夠促進社會總財富的增加。

澳門博彩業對收入再分配的作用，除政府的博彩稅收外，主要體現在三方面：一是透過經營合約將博彩毛收入的1.6%轉化為公共基金，用作文化、慈善等活動之推廣以外；而六間博彩企業亦分別要將毛利的1.4%或2.4%撥予實體，用作城市建設，旅遊推廣以及社會保障等用途(見表1)，這是一個“化零為整”的過程，因為此乃從參與博彩活動的人的財富中作轉移及分配，成為博彩毛收入後的一個分配過程。二是透過博彩行為獲得財富者，這種收入雖不屬傳統意義上的按勞分

---

5. 厲以寧《超越市場與超越政府：論道德力量在經濟中的作用》，經濟科學出版社，1999年，第168-178頁。

配，但應符合按生產要素等各種分配形式的內容，或者說是風險收入，這是由個人在市場中的選擇偏好差異造成的；過去不少人對此問題一直持排斥心態，然而，隨着博彩業已成為本澳的龍頭產業，又或者香港股票、証卷、期貨市場的出現和影響，應當說，博彩業的這種收益分配也不應再被排斥，且應予以充分之肯定，因這分配行為是既合理又合法的。三是澳門基金會或社會保障基金等相關實體對博彩稅收的運用過程，則是一個“化整為零”和“雪中送炭”的過程，低收入者或弱勢社群因此而得到了救助，在資金投放的過程中，可以帶來相關產業和群體的收益，即證明了博彩業對發展澳門社會福利、文化、旅遊等事業上，發揮了極為重要的作用。

表 1：澳門各項與博彩經營有關之稅率

經營權批給方式	主牌	副牌	主牌	副牌	主牌	副牌
	澳博	美高梅金殿	銀河	威尼斯人	永利	新濠博亞
博彩特別稅率	35%		35%		35%	
款項撥予指定的公共基金會(用作文化學術及慈善等活動)	博彩經營毛收入 1.6%		博彩經營毛收入 1.6%		博彩經營毛收入 1.6%	
款項批給實體(用作城市建設、推廣旅遊及社會保障)	博彩經營毛收入 1.4%		博彩經營毛收入 2.4%		博彩經營毛收入 2.4%	
負起疏濬及其他海上工作義務	✓		—		—	

資料來源：《澳門年鑑 2007》。

從廣義講，博彩業對整個社會公益文化事業的資助是多方面的，因此，從某種意義而言，博彩業是社會公益事業的重要支援後盾。社會和政府對博彩業予以認同的重要因素在於博彩收益方面，特別是在社會公益、社保、文化和旅遊等事業上的貢獻，也就是說，博彩業的負面因素被正面的道德貢獻所掩蓋，有了這種社會貢獻的因素，博彩業才可能得到更大的認同和發展。也正因如此，博彩業收益的投放也成為了考驗特區政府能否履行設定目標的一個標準。

### 三、目標偏離和體制改革

博彩業為澳門特區所帶來社會績效之巨大是不能言喻的，其貢獻應當是充分肯定的，這是大局。但在肯定其績效的同時，也應看到以往在公共福利、公益以至文化事業上還存在一些問題，不同問題其表現程度也有差異，具體來說：一是對公共基金撥款使用的績效；二是投放結構不合理。

(1) 博彩業對公共福利、社會保障基金等投放的資金過大且時間過長，這樣就會相應影響資金的投放績效。通過博彩業為公共基金、社保等方面籌集資金，正是為了緩解澳門特區社會福利事業的“燃眉之急”。博彩經營權自2002年4月適度開放以來，從博彩毛收入撥予澳門基金會以及社會保障基金等文化旅遊事業用途的款項，由2002年的5.9億大幅增加至2007年的29.9億，這是基於特區政府在新的博彩經營權批給合同中，明確訂定了對公共基金以及社會實體撥款之百分比所致，故此去年的撥款總額是博彩經營權適度開放前，即約為2001年的2.9億的十倍。而由博彩經營權適度開放後，即2002年起至2007年的六年內，特區政府從博彩毛收入中撥予澳門基金會及社會保障基金等實體的款項已超過90億澳門幣（見表2）。這在一定程度上解決澳門福利事業所需要的資金缺口。一般而言，從博彩毛收入調撥予公共基金的款項應該是“出不敷入”，有關的基金應立即投入到急需資金的方面，但若將部分儲存起來再投資並慎用，這點完全可以理解，關鍵是過程中所帶來的問題，不利於公共基金發揮其應有的社會效益，所以，對於博彩毛收入的撥款，一定要管好、用好，充分發揮好應有之效益。

(2) 多錦上添花，缺雪中送炭，投放結構有待完善。博彩業為社會所帶來公共福利事業的資金投放，首先應解決現有的問題，其次才是加以提高和完善。簡言之，應該首先針對基層的民生問題，而不應滿足於錦上添花。這點可分作內、外兩個層次去處理，並以扶助弱勢社群為首要的目標。首先，在對內方面，除針對日常生活中，因各種突發意外而處於經濟困境的弱勢家庭以外，亦可考慮作為施政上的一個互補性的財政支援，例如目前社會上就施政報告的豁免稅項中未能惠及“在職貧窮”人士的問題，筆者認為，可考慮從博彩稅收益中作特

別撥款予這群“在職貧窮”人士，這樣就可平衡基層市民未能分享經濟發展成果的心理狀態。上述的特別撥款，將有助促進博彩業發揮最大的社會績效，亦可平衡外界對新一年度施政報告的不同意見。

表 2：1998-2007 年澳門博彩收益中用作公共及公益事業之款項\*

(單位：億澳門元)

年份	總毛收入**	澳博	美高梅金殿	永利	新濠博亞	銀河	威尼斯人	款項撥予指定之公共基金及實體
1998	145.7							2.3
1999	130.4							2.1
2000	158.8							2.5
2001	181.1							2.9
2002	221.8	170.3***						5.9
2003	286.7	286.9						8.6
2004	413.8	352.4				30.9	31.1	13.1
2005	460.5	344.1				39.9	77.1	15.0
2006	566.2	352.2		21.3	1.5	75.4	112.3	19.0
2007	830.2							29.9****

資料來源：博彩監察協調局。

註：\* 2002年前澳門博彩業由澳門旅遊娛樂有限公司專營，其需繳納相當於毛收入30.8%之博彩稅，並需繳付每年毛收入1.6%予基金會，另需承擔維持香港與澳門之間的海路聯繫、旅遊及經濟之促進及多項大型工程興建(外港新碼頭、新口岸填海區等)之責任。雖然澳門的博彩專營壟斷於2002年結束，但新的經營者之娛樂場最早乃於2004年開始營運。

\*\*總毛收入：各娛樂場之毛收入引自各博彩公司公佈之業績，由於進位之關係，與博彩監察協調局公佈之總博彩毛收入存有差異。

\*\*\*根據澳門博彩股份有限公司2002年公佈之業績，首3個月之收益貢獻源自澳門旅遊娛樂有限公司(澳博之前身)。

\*\*\*\*推算數字：本年度各博彩公司之毛收入數據仍未公佈，數字以澳博之市場份額約佔四成計算。

資料來源：《華僑報》，2008年1月7日，第14版。

此外，在對外方面，針對近年來內地、以及國際上的突發性災難，例如最近我國多個省市出現罕見的雪災，災情嚴重，牽涉面廣。

筆者認為，澳門特區政府若能先起帶頭作用，啟動特別機制如透過澳門基金會，又或者從博彩業稅收益中作出適當的撥款，再發動社會各界按不同災情的特點，作出共同的支援，救助有需要的災民，這樣比一般的社團資助來得更有意義，不僅令澳門的廣大市民，甚至令內地的人民對澳門博彩業的社會績效產生共鳴，更可深化“救死扶傷”、“扶助弱勢”的助人理念，具有教育意義。要知道錦上添花處處有，雪中送炭更可貴。況且，從另一角度出發，本澳博彩業過去幾年受益於中央的“自由行”政策措施，假若不從“血濃於水”而僅僅單從經濟角度去看待，這亦可作為另一種的回饋措施。

(3) 不斷完善現行公共基金的管理體制。公共基金的管理體制需因應社會發展需求作出及時之調整。公共基金在運作一段較長的時間以後，其管理體制適宜按照社會的最新發展形勢作出調整，當中，不論是澳門基金會抑或社會保障基金等相關機制，除了目前上對下的監督以外，可適當地加強有力的橫向監督，要徹底完善體制上所出現的問題，首先就應從體制改革的問題入手。<sup>6</sup> 管理方式由依靠行政手段管理逐步向依靠法制管理轉變。實踐證明，博彩稅中的撥款，對加快建立和完善社會保障體系發揮了“潤滑劑”的作用。<sup>7</sup>

#### 四、結論

世界各國對博彩業的監管制度、以至其財政收益的管理體制皆不盡相同，毋庸置疑，博彩業自身並不增加物質財富和國民收入，它只是借助其特殊的行業屬性，將個人的財富予以轉移和再分配，實現社會財富的第三次分配，而澳門特區的博彩業在第三次社會財富分配中，扮演着極其重要之角色，因為它已影響着整個地區的經濟發展，更是特區公共福利、文化、旅遊事業的重要財政來源。為此，筆者認為，我們在檢視澳門特區政府對博彩業的監管制度的同時，亦要清楚

---

6. 李亞雄《重視審計意見 落實整改要求》，載於《有獎募捐工作》，1998年，第二期。

7. 程雪明、段家壽《福利基金使用的社會效應》，載於《中國福利彩票》，1999年，第四期。



了解博彩業的社會績效，款項調撥的方式、方法，找出問題，尋找對策，理順相關管理體制所出現的問題。概括而言，特區政府透過第三次分配用於社會公共福利、社保、文化、旅遊事業的大方向是正確的，問題是如何運用才能到實處，並將其社會績效推至新高。這點將涉及到制度改革以及制度創新的問題。

概括而言，在博彩稅收益中對公共福利事業、社保的撥款使用包含着兩個層面的問題：一是哪些部門可以參與分配；二是參與分配各部門的具體分配比例是多少。而具體參與分配的部門必須符合以下幾個標準：一是公益性；二是非盈利；三是符合“帕累托改進”(Pareto Improvement)的原則。而目前的澳門基金會和社會保障基金等相關機制，在一定程度上均符合上述之標準，關鍵是如何將績效加以凸顯，真正落到實處。因為任何公共政策的權力再分配，亦有可能出現不同層面上的問題，特別是涉及基金使用和監管方面，就更應注意通過有效的制度安排堵塞漏洞，使博彩業在適度開放後的社會績效實現最大值。

