

淺析澳門近年公共財政的運用與規劃

蔡怡竑*

一、前言

長期以來，澳門是高度開放及高度仰賴資源與資金輸入的海島型經濟體。然而，澳門今日的經濟成長主要受到2003年賭權開放後所帶來的經濟效應，驅動了澳門經濟快速發展至今日的經濟規模。澳門在近十年的經濟成長速度都格外受到亞洲各國的矚目，其人均生產總值從2002年的15,987美元成長至2011年的66,311美元。隨著賭權的開放加速了澳門博彩業的發展，與此同時也導致了澳門出現經濟結構集中化的經濟困境（如同經濟學上的“荷蘭病”¹）。

對於澳門這個資本主義的經濟體而言，在經濟發展上是承受巨大的外部因素的制約，尤其是區域經濟環境與國際原物料價格波動（volatility）。從表1澳門2002-2011年人均本地生產總值觀察，所幸的是，澳門在低迷的全球經濟條件下仍然能在2008年取得9.66%的GDP成長率，更在2010年創下歷史新高的24.45%的經濟成長。這些

* 澳門大學政府與公共行政學系國際關係博士候選人。

1. 荷蘭病（the Dutch disease）是指一國特別指中小型經濟體的某一產業部門異常繁榮而導致其他部門的衰落現象。1960年代，已是主要製成品出口國家的荷蘭因發現大量天然氣，於是荷蘭政府大力集中發展天然氣產業。因此，荷蘭的天然氣出口劇增，國際收支也出現順差，經濟顯現繁榮景象。然而，由於蓬勃發展的天然氣產業卻嚴重打擊了荷蘭的農業及其他工業製造部門，並導致荷蘭盾的匯率大幅升值，削弱了出口產業的國際競爭力。到了1970年代，荷蘭面臨嚴重的通貨膨脹，製成品出口因此下降，收入增長率下降及嚴重的失業率問題。這種資源產業在繁榮時期受到價格膨脹而以犧牲其他產業為代價的現象統稱為“荷蘭病”。在澳門的“荷蘭病”，影射澳門博奕產業的蓬勃發展，造成了澳門產業集中化的經濟現象，削弱了澳門其他服務產業的發展條件。其中，這些經濟限制包括了生產成本的上升及人力資源的分配皆受到博彩業集中化的影響；此外，這種情形也衍生了經濟生產過程中的素質問題及不少負面的社會問題。

在逆勢成長的經濟數據，很大程度也反映出澳門經濟是有賴於中國中央政府的有關配合政策（開放“自由行”政策）與“內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排（Mainland and Macao Closer Economic Partnership Arrangement，簡稱CEPA）”。

表1 澳門2002-2011年人均本地生產總值（美元）

年度	本地生產總值 （以當年價格按支出法計算）	同期年度變動率
2002	15,987	6.130%
2003	17,809	10.231%
2004	22,450	20.673%
2005	24,763	9.341%
2006	29,261	15.372%
2007	34,675	15.614%
2008	38,384	9.663%
2009	39,773	3.492%
2010	52,650	24.458%
2011	66,311	20.601%

資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局

在澳門整體的經濟發展上，CEPA已經進一步深化了澳門對中國內地的貿易依賴度。然而，人民幣在近年來不斷地升值，對高度依賴中國內地財貨輸入的澳門來說，造成了一定程度的經濟壓力。這種透過匯率（人民幣升值比率）傳遞的效應，對澳門的通貨膨脹造成一定壓力。有研究發現，人民幣每升值1%會導致澳門通貨膨脹大約增加0.25%，但這一彈性系數將隨澳門從中國進口比例的降低而減少，大約從中國大陸進口比例每降低1%，人民幣升值比率對澳門通貨膨脹的影響將減少0.05%。²

澳門本地的通貨膨脹不僅受到人民幣匯率連動效應的影響，同時也面臨內在因素的影響，尤其是澳門特區政府在貨幣供給與需求方面

2. 馬如飛：“人民幣匯率傳遞效應與澳門通貨膨脹”，《澳門經濟》，第三十期，2011年6月。

的調節政策。以經濟學或財政學的角度而言，兩者皆認為通貨膨脹的主因乃受到貨幣供需的影響。然而，這種貨幣的供需因素則歸屬政府在貨幣的供給量與需求量上的調節作用能否符合經濟發展的實際情況。簡言之，過多的貨幣供給量追求過少的財貨或勞務會導致“供過於需”的價值下降，即一般所稱的通貨膨脹。倘若國民所得的成長速度不如通貨膨脹的速度，很大機率會將經濟壓力轉化成社會壓力，構成執政當局對比的壓力。因此，政府在公共財政的操作上，必然得尋求貨幣在“質”與“量”的平衡性調整。本文將針對澳門特區政府在公共財政的運用與規劃作深入的探討，其中將以因應通貨膨脹列為澳門特區政府的經濟目標之一，並透過本文傳達一些建議供有關當局參考。

二、西方公共財政學理論與近期的 澳門財政政策運用現況

公共財政的目的不外乎是在滿足國家或政府的公共需求，其在內容上是獲得及從事政府在活動上必須的貨幣所得，並對貨幣收支作平衡性的調整；簡言之，運用財政收支對經濟社會進行調整，以實現更多的財政目的。隨著各國政府對經濟發展問題的關注，福利經濟學的地位日益提高，經濟控制論在財政領域裡得到應用，其財政政策即包括所有經由公共支出、資源動員、公共企業與準公共企業的定價實現對資源的公共控制以增加全民福利的措施。³ Wolfson認為財政政策是提供一種改善經濟協調的方法，它涉及到最低的強制，使得資源管理以及稀少性的決策經濟化，並透過補充改善作為經濟制度的主要協調者，即政府可以運用價格機制的運行使得公共偏好對全民福利施加影響。

新古典學派的經濟學者認為政府可以運用財政來干預經濟，以克服資本主義在資源配置上的弊端及緩和貧富差距的分化矛盾。凱恩斯學派（Keynesian）的經濟理論認為政府透過財政政策（fiscal

3. D.J. Wolfson, *Public Finance and Development Strategy*, The Johns Hopkins University Press, p.5.

policy) 的課稅與公共支出可以影響社會的有效需求，並能提升就業水準與避免通貨膨脹或通貨緊縮的發生而實踐經濟穩定的目的。

以Milton Friedman為首的貨幣學派則主張自由放任，反對政府對市場的干預和調節經濟；政府應當實行單一規則的貨幣政策⁴，其控制通貨膨脹比減少時也更具意義。相較於凱恩斯提出的增加公共支出會減少經濟的不穩定性的論調，貨幣學派則認為政府必須減少對經濟的干預，並實施壓縮的財政支出及平衡的財政政策。供給學派主張反對政府以高稅率及反對政府擴大財政支出，力爭平衡預算。供給學派認為社會福利制度會削弱個人儲蓄；社會福利制度會抑制人們工作的經濟性，滋長基層民眾對政府提供福利制度的依賴性。在相當程度上，“歐債五國”⁵的債信危機解釋了供給學派對凱恩斯的擴大公共支出的批判，主張採取“供給管理”而非凱恩斯的“需求管理”。供給學派也主張透過減稅、放寬限制條件，反對政府對於不利於此及供給的調節干預。

綜觀西方財政政策的理論發展，財政政策實際上就是政府的干預市場機制的手段之一，亦是政府用來促進經濟發展的間接控制工具。由於市場經濟或資本主義的制度缺陷與矛盾未能完全符合經濟發展的條件，迫使政府不得不承認政府對市場干預的存在意義。政府透過對市場機制的干預的財政工具多數主要是以稅收、公共支出的增減及公債的公開操作為財政工具。

對於澳門整體經濟發展而言，西方的經濟理論並不全然符合澳門現況的經濟條件。學界在探討澳門特區政府在財政政策的運用一般上會優先探討其制定的目的性。例如澳門特區政府降低營業稅，目的就是為了鼓勵個人與企業增加投資；轉移支付的“現金分享計劃”是為了安撫澳門居民對社會生活的政治壓力。

4. 即在一個特定時間內，以一個固定的貨幣供給量增長率，而這個增長率應該是在保證物價水平穩定不變的條件下，與預計的實際國民收入在長期內會有的平均增長率相一致。

5. 涵蓋了葡萄牙 (Portugal)、義大利 (Italy)、愛爾蘭 (Ireland)、希臘 (Greece)、西班牙 (Spain)，特別指各國的主權債券市場。這些歐洲國家的經濟增長停滯不前，失業率高，又有較高的財政赤字。歐元區的主權債信危機主要是因為這些國家在為了政治因素而編列長期的赤字預算及擴大的福利制度等公共支出，導致債償期約到期而無力償還債務，引發歐元區的主權債信危機。

在表2及表3的數據顯示澳門在近年的財政預算都是連續的預算盈餘，有超過八成以上是來自於批給賭博專營權之直接稅的經濟貢獻。除此，澳門財政現況具有以下幾個特色：

澳門部分的直接稅稅收連續超過應付的總體公共支出比例，即財政盈餘成長幅度超過公共支出成長的正常情況；

澳門特區政府的零債務，即沒有發行公債來調節公共財政；

澳門特區政府沒有國防預算的支出，對於其他領域的預算配額是相對較高的；

近年的財政盈餘都對全民實施“現金分享計劃”，試圖將財政資源分配至民間部門。

表2 2007-2011年澳門特區政府主要稅收

主要稅收項目	2007 (澳門幣 百萬元)	2008 (澳門幣 百萬元)	2009 (澳門幣 百萬元)	2010 (澳門幣 百萬元)	2011* (澳門幣 百萬元)
批給賭博專營權 之直接稅	29,340.70	39,563.70	41,870.00	65,003.80	94,112.20
營業稅	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2
職業稅	668.4	819.1	788.7	836.7	960.5
房屋稅	396.3	314.8	389.6	446.5	319.9
所得補充稅	2,387.40	2,009.50	1,885.00	2,306.20	2,719.10
旅遊稅	174.3	266.1	265.1	339.8	448.4
印花稅	1,110.80	908.9	623.4	867.8	1,427.10
消費稅	318.8	255.8	216	258.8	411.2
機動車輛稅收	455.2	452.7	386.9	736	1,053.40
總稅收	34,852.00	43,681.80	46,424.90	70,795.70	101,452.00
直接稅佔整體稅 收比例	84.19%	90.57%	90.19%	91.82%	92.77%

資料來源：澳門特區政府財政局

* 時值

表3 澳門特區政府2002-2011年公共財政預算

年度	公共收入 (千澳門元)	公共支出 (千澳門元)	盈餘 / (赤字) (千澳門元)
2002	15,226,922	13,486,946	1,739,976
2003	18,370,626	15,712,968	2,657,658
2004	23,863,539	17,703,006	6,160,533
2005	28,200,823	21,184,258	7,016,565
2006	37,188,518	27,349,764	9,838,754
2007	53,710,495	23,345,984	30,364,511
2008	62,259,343	30,443,427	31,815,916
2009	69,870,878	35,459,918	34,410,960
2010	88,488,054	38,393,909	50,094,145
2011	122,972,322	45,593,322	77,379,000

資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局

三、近年的澳門貨幣政策與通貨膨脹的發展

澳門的經濟發展本身就受到天然資源及市場規模的限制，因此資本主義的高度開放制度是澳門長期實施的政策方針。在經濟發展的內在條件上，澳門缺乏天然資源與自主的經濟體系，沒有健全的工業製造或農業基礎，因此僅能仰賴博彩集中化的博彩業、旅遊業、零售業及酒店業等服務產業的支撐。在這些產業群之中，彼此都存在著高度的相互依賴關係。如果博彩業發生問題將引發連鎖效應，造成經濟成長停滯，甚至衍生成高風險的經濟危機。

隨著澳門經濟的迅速發展，澳門經濟社會對社會福利的“政治要求”愈來愈高，澳門特區因此逐漸運用財政政策來處理民生問題，其中包括了“現金分享計劃”、“社會救濟福利”及“抗通脹”等措施。然而，在辨別澳門的通貨膨脹問題及相關經濟議題之前，必須先了解澳門的貨幣體系與經濟發展之間的關係。

在辨別體系與經濟問題之間的關係之前，必須先清楚瞭解介於體系與經濟問題之間的制度管理角色（institutional governing roles）。澳門金融管理局是主管金融穩定及貨幣政策的機關，其職能主要調節

貨幣穩定及金融穩定發展的功能。因此，主管澳門的匯率政策及貨幣政策的機構扮演著重要的樞紐角色，其政策決定牽涉澳門經濟持續發展的條件。然而，澳門金融管理局在管轄澳門金融體系所能發揮的作用卻是有限的，部分僅限於澳門法律制度的規範；更大部分被限制於經濟上的“自主性”。澳門的貨幣市場不同於一般的傳統市場的概念，因為澳門並沒有自身的資本市場。澳門元本身的缺陷就在於它不是國際主要貨幣，也不是區域貨幣，僅作為澳門境內的法定貨幣的功能。在國際貨幣市場上，港元及人民幣的流動性都大幅優於澳門元。貨幣的流通性即象徵著貨幣的有效價值，貨幣價值（或在國際貿易上的匯率）的升值或貶值將對該經濟體本身的生產及民生經濟有直接密切的關係。國際貨幣市場對澳門元的流通性及需求偏好並不具信心。因此，澳門元必然得與作為國際主要貨幣的港元一起掛勾。以此推論，澳門元的有效價值一樣受到港幣的影響。假設港元受到國際市場相當程度的波動或被炒作，澳門元也會因此而受到波及。屆時，澳門元在對外貿易的匯兌（貶值）及境內過多的貨幣流通的澳門元（貶值），“雙貶效應”將嚴重影響澳門居民及投資者（含境外投資者）對澳門元失去信心，極有可能重演1997年的亞洲金融危機。另外，因為長期受到港資企業及金融體系的影響，港元的流動性在澳門本地的貨幣市場都優於法定貨幣的澳門元。港元是澳門金融體系的主要支柱，這說明了港元在澳門貨幣體系中的重要地位及市場對港元需求的偏好。在澳門金融體系中的銀行，有超過七成以上是港資銀行，其很大程度上是跟隨香港金融體系的措施。在某種程度上，澳門金融管理局在調節功能及應對國際經濟變化的措施上，其實是採取與香港金融管理局的同步措施。

通貨膨脹（inflation）是因貨幣數量增加或貨幣流動速度加快，使貨幣的整個總流通量相對的增加，導致物價長期持續的上漲，使幣值下跌的現象。通貨膨脹大致上主要是受到“貨幣供需”及“成本因素”的影響。簡言之，因成本上升造成，如原料成本（如石油價格猛漲等造成）或工資（如勞動成本）上升過快，稱為“成本推力型通貨膨脹”；另一種則因社會游資或熱錢（hot money）太多，則變成太多的錢去追逐相對較少的貨物，以致引起物價上漲，一般稱之為“需求拉力型通貨膨脹”。當通貨膨脹發生時，對經濟社會及政治穩定會構

成一定的威脅，因為它是由下到上的結構性問題。例如：日常必需品的價格普遍上揚，一個家庭如果要維持原來的消費水準，必須增加可支配所得，否則會產生“入不敷出”的經濟窘境，尤其是中、低固定收入且無自用住宅者，遭受通貨膨脹之害最嚴重；通貨膨脹會導致房地產價格的上揚，因此擁有房地產的人財富會跟隨增值，但是沒有房地產的人則更加買不起房地產；通貨膨脹會使債權人受損，因為所收到的本金的購買力已經相對貶值，債權人因此會將通貨膨脹帶來的損失轉嫁到債務人的租金上，加劇經濟活動的成本（企業會選擇提高財貨或勞務的價格將成本轉嫁給消費端或歇業）及民眾的生活成本；生產成本急速上揚或消費者購買力劇降時，企業的利潤會受到影響；另外，通貨膨脹對於長期債務的債務人而言，某種程度上對其的影響剛好是相反，因為他在債務契約不變的條件下，只要付出相對貶值的貨幣就可取得相對價值高的本金或財產權。

在探討澳門的通貨膨脹時，其構成的原因是多元且複雜的。首先，澳門的經濟發展與外部環境實際上是直接掛勾的關係。換言之，國際市場的不確定性與波動性對澳門經濟發展自然會產生很大的市場反應。在國際原油、原物料的價格皆高漲之際，對全球化的世界經濟是連動效應，各國都疲於採取措施壓抑通貨膨脹的蔓延及其帶來的政治效應。對於高度仰賴境外財貨輸入的澳門而言，其因國際市場價格的提升而加劇該輸入財貨的成本，造成“輸入性通貨膨脹”。⁶其次，博彩業帶來的經濟發展也帶動了澳門本地的工資（勞動成本），原物料等價格上漲以及某些企業壟斷等成本上揚，這也相當程度反映出供給面生產不足導致的情況。換言之，這解釋了“成本因素”及“供給面”造成的“成本推動型通貨膨脹”。第三，澳門在近年出現“過多的貨幣追逐太少的商品及勞務”是造成“需求拉力型通貨膨脹”的主因。由於澳門的經濟發展規模的擴大及澳門在回歸後前期連續的通貨緊縮，從表4的貨幣流量統計顯示自2009年澳門金融管理局不斷大量釋

6. 當一國的貨幣相對於他國的貨幣貶值時，也就是一單位的該國貨幣只能換到較少的他國貨幣，此時從他國輸入到該國的商品價格就會上漲，也就是進口商品價格變貴了，這就是從他國輸入了物價上漲的因素。所以一國對很多國家的貨幣都貶值的話，不管從那個國家輸入的商品價格都會上漲，輸入性通貨膨脹的壓力就愈大。

出M2的流動量來增加市場的貨幣供給；2009年的增幅是受到“現金分享計劃”因素及2003年的增幅是受到“賭權開放”的市場貨幣需求因素與通貨緊縮的經濟背景。

事實上，在澳門的通貨膨脹並不全然是輸入性通貨膨脹的因素，部分原因是歸咎於澳門有關當局對貨幣市場的調節機制。然而，澳門金融管理局其釋放的貨幣供給比例並未針對性做出貨幣供給學派所謂的“定時定量”的供給調節政策。Milton Friedman指通貨膨脹的控制有賴於貨幣上與財政上的限制，因為通貨膨脹的最根本原因是貨幣供給量多於需求量，於是“通貨膨脹是一定會到處發生的貨幣現象”。政府不可令借資過於容易，其自身亦不可超額貸款。這個觀點是著重於政府預算赤字與利率以及經濟生產力，也就是由生產成本（總供應）所推動的通貨膨脹（cost-pull inflation）。

表4 澳門2002-2011年貨幣流量統計

年度	貨幣供應 M2 (百萬澳門 元)	同期變動	貨幣供應 M1 (百萬澳門 元)	同期變動	儲蓄總額 (百萬澳門 元)	同期變動
2002	98,959.30	7.49%	6,350.80	6.84%	18,196.80	17.85%
2003	111,090.00	10.92%	8,789.50	27.75%	16,249.00	-11.99%
2004	120,947.00	8.15%	13,440.70	34.61%	19,194.10	15.34%
2005	135,659.80	10.85%	12,788.90	-5.10%	45,373.00	57.70%
2006	168,911.90	19.69%	18,255.20	29.94%	57,520.40	21.12%
2007	185,540.60	8.96%	22,606.60	19.25%	76,262.60	24.58%
2008	189,790.30	2.24%	24,729.60	8.58%	77,932.10	2.14%
2009	212,233.30	10.57%	30,606.80	19.20%	83,206.60	6.34%
2010	243,053.80	12.68%	34,729.70	11.87%	79,427.70	-4.76%
2011	297,963.90	18.43%	36,243.30	4.18%	92,865.10	14.47%

資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局

一般上，多數的政府會偏於採取相當緊縮的財政政策及貨幣政策來舒緩通貨膨脹的壓力。簡言之，這些國家的政府或中央銀行會透過公債的發行、提高法定儲備率、提高重貼現率來抑制過多的貨幣流通

在整個貨幣體系，調節市場的適當流量水準。而澳門特區政府的擴大公共支出及福利政策（現金分享計劃、提高津貼、生活補助等福利）實際上並未能解決通貨膨脹的問題；相反的，其擴大這些公共支出的操作是逆向操作，不僅增加市面上的貨幣供給量，也加劇“過多的貨幣量追求過少的財貨”的通貨膨脹現象。

一般在探討通貨膨脹的衡量指標時，較常被運用的是以消費者物價指數（Consumer Price Index, CPI）來衡量在一個社會經濟體中市場經濟活動與政府貨幣政策的重要參考指標。它反映出經濟社會中的就業情況及國民生產毛額增長的社會經濟目標。澳門境內的通貨膨脹在2011年全面大幅度加劇，從表5的綜合消費物價指數中可以觀察出2011年是澳門近年最嚴重的通貨膨脹，尤其是民生用品的財貨及勞務的價格上漲幅度幾乎都超過10%。倘若持續延續下去，勢必造成失控的惡性循環通貨膨脹。如何控制或舒緩CPI的上漲因此成為澳門特區政府相當難度的政治任務與責任。故此，在澳門的貨幣市場上的供給量是否能達至均衡本身就仰賴於相關機構對於貨幣的供需的控制。

表5 澳門2002-2011年綜合消費物價指數（按類別計算）

年度	食物及 非酒精 飲品類	煙酒類	衣履類	住屋及 燃料類	家居設 備及用 品類	醫療類	交通類	通訊類	康樂及 文化類	教育類	雜項商 品及服 務類
2001	71.92	89.34	113.99	72.36	97.5	82.78	86.16	126.37	95.76	104	85.3
2002	70.4	91.57	102.44	70.09	93.9	82.8	85.88	120.51	91.42	104.06	84.68
2003	69.51	91.54	89.8	69.24	91.37	82.43	86.92	114.53	89.44	104.62	85.29
2004	71.06	91.83	92.8	69.01	92.48	82.38	88.58	113.07	87.47	106.72	86.44
2005	73.9	93.49	91.97	74.81	93.41	82.83	90.57	110.7	88.7	112.09	88.36
2006	76.64	96.81	87.63	83.61	94.63	84.28	93.72	107.77	89.07	121.22	90.95
2007	82.92	97.55	88.73	91.59	96.4	86.65	96.22	104.48	91.04	123.58	94.3
2008	97.19	99.34	95.04	99.05	99.26	98.68	102.82	97.32	97.41	119.84	99.78
2009	102.57	109.08	104.07	97.8	101.44	102.08	96.87	95.64	100.55	107.21	104.22
2010	107.41	114.23	110.84	98.21	102.94	106.57	102.97	92.3	104.56	99.42	110.61
2011	116.16	115.59	118.3	101.58	107.6	113.04	111.97	82.45	109.95	100.93	120.63

資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局

至於澳門在2008年全球金融危機受到的經濟影響並不明顯，很大程度上是依賴CEPA的支撐效應及中央政府開放內地居民自由行帶來的宏觀經濟效應。同樣地，這也形成澳門與內地之間的依賴關係進一步深化，澳門的經濟成長因此將跟隨中國內地的經濟發展同步發展。目前，澳門的經濟發展與經濟政策都直接與香港及中國內地的經濟條件直接掛勾，通貨膨脹及財政收入也隨之而變化。所幸的是，澳門因為博彩旅遊業、CEPA及“自由行”的政策庇護下，特區政府的財政收入及居民的所得都有所增長，間接減緩通貨膨脹對居民生活的影響。

澳門的通貨膨脹在2002-2010年期間的表現都相當溫和，從表6及圖1關於澳門居民的總收入、本地生產總值及消費者物價指數的交叉分析得出，居民所得收入的增加放緩了通貨膨脹的壓力（即所得收入的增加幅度減通貨膨脹的上漲幅度）。在通貨膨脹產生時，如果個人的所得跟隨增加，通貨膨脹的損害則會相對減輕；相反地，當民眾所得跟不上通貨膨脹或消費者物價指數時，此刻的通貨膨脹會加劇，特別是痛苦指數⁷的攀升。

**表6 澳門2002-2010年總收入、本地生產總值、
消費者物價指數交叉比**

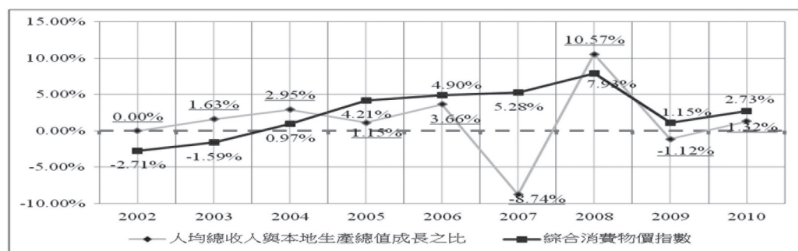
年度	人均總收入與本地生產總值成長之比			綜合消費物價指數	
	人均本地居民總收入	本地生產總值	同期差比	總指數	同期差比
2002	-	6.130%	-	80.11	-2.71%
2003	8.605%	10.231%	1.625%	78.86	-1.59%
2004	17.724%	20.673%	2.948%	79.63	0.97%
2005	8.191%	9.341%	1.150%	83.13	4.21%
2006	11.711%	15.372%	3.661%	87.41	4.90%
2007	24.354%	15.614%	-8.741%	92.28	5.28%
2008	-0.904%	9.663%	10.567%	100.23	7.93%
2009	4.615%	3.492%	-1.123%	101.4	1.15%

7. 痛苦指數等於通貨膨脹與失業率之總合，表示一般大眾對相同昇幅的通貨膨脹率與失業率感受到相同程度的不愉快。

年度	人均總收入與本地生產總值成長之比			綜合消費物價指數	
	人均本地居民總收入	本地生產總值	同期差比	總指數	同期差比
2010	23.134%	24.458%	1.323%	104.25	2.73%
2011	--	--	--	110.3	5.49%

資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局

圖1 澳門2002-2010年總收入、本地生產總值、消費者物價指數交叉比



資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局

四、備受爭議的“現金分享計劃”

澳門特區政府近年的“現金分享計劃”是加劇通貨膨脹的元兇之一。澳門特區政府一方面源於處理2005—2007年期間的政治氣氛，另一方面則欲透過增加M2在貨幣市場的流動性來刺激經濟理論中的乘數效果。澳門特區政府在這項“現金分享計劃”到底是否出現“等式供給”（即將澳門貨幣供給量的整體規模基數做大）的技術性問題？還是“現金分享計劃”的即期政治效果是遠超乎於經濟效果的政治考量？這個議題與政府的政策制定都長期被民眾所質疑。

“現金分享計劃”已經是政治化的經濟議題。在經濟或民生議題上，政治上的妥協是短期的權宜之計，並非長遠永續之計。政治效果一般都是短暫的，經濟問題卻是懸而未決，一旦公共財政進入衰退時刻或長期累積的經濟議題未獲得妥善處理，屆時引發的政治與經濟問題將是超乎社會所預期的負面影響。其次，澳門特區政府在財政政策及經濟政策上的操作能力與熟悉度是有待提升，畢竟澳門特區政府鮮

少運用科學的財政理論及經濟理論應對技術層面的操作與問題，例如運用公開市場操作等財政工具調整貨幣的流通性。

另外，在探討澳門民眾在政府移轉支付的“現金分享計劃”的經濟效益時，民眾所取得的貨幣是否會轉化成消費用途是一個問題？接著，政府移轉支付的貨幣供給是否能刺激本地財貨或勞務市場的經濟規模則是另一個被質疑的問題。其次，在澳門欠缺多元的勞務或消費市場的情況下，政府因“現金分享計劃”而增加的貨幣流向如果不如預期在澳門境內消費、儲蓄或投資，其極有可能導致更多的澳門幣（或兌換港幣及人民幣）流向境外體系。

“現金分享計劃”除了不利於澳門經濟發展外，其對社會方面也產生不良的影響。在澳門有不少社會階層的民眾對於現金分享的依賴性是負面的，尤其是有不少青年並未認真思考“現金分享計劃”的財務規劃，相反的加劇他們對社會潮流產品（指奢侈品）或服務的追求慾望。倘若特區政府在沒有“信心擔保”（財政盈餘）的財政政策下，將不會再對社會推出“現金分享計劃”。不少的澳門居民會因失去“現金分享計劃”的庇蔭或追求個人慾望而出現行為偏差，造成社會的道德及犯罪問題日益惡化，這將對澳門整體社會及經濟的永續性發展構成嚴重的社會問題，其後果並不低於現金分享的原始政治用意。

除此，若澳門特區政府將投入“現金分享計劃”的資金轉投入於創造更好的經商環境及條件，更能彰顯其背後的政治功能及經濟效益。雖然近年的人口成長拉動本地的需求市場，不過澳門本地的市場規模成長依然不大，本地居民對財貨及勞務需求依然是小宗；反而是來澳門觀光的旅客是帶動澳門的財貨及勞務的大宗消費客群。政府應該思考如何持續發展本地的消費需求及供給，例如提供良好的經商條件、生產製造、提升附加價值的產業升級環境等政策投入。貨幣供給學派主張政府在經濟體系中提高貨幣供給的預設條件是在特定時期內以“特定的貨幣供給量”方得有效刺激經濟發展的有效需求及穩定市場的調節功能。因此，建議政府在制定公共經濟政策的同時，不妨考量貨幣供給學派的操作建議，方能制定一套具備效率的惠民政策。

五、澳門特區政府的財政運用效率

澳門特區政府在近年來的財政盈餘運用是存在很大的空間去探討。客觀上，澳門特區政府對於公共財政的運用實際上是受到不少政治因素而作出政策上的調整。公共財政的規劃本質偏重於由政府主導的對資源、財富、社會福利的分配關係。澳門特區政府在公共財政的運用與規劃有必要釐清其經濟政策的政治任務。公共財政的政策貫徹與最終目的可以很多元，例如充分就業、對抗通貨膨脹、資源重配置等目標。這些政策目標的共同性就是存在整體社會的公共性利益，並非保障特定利益團體的壟斷性政治。

澳門的公共財政向來欠缺平穩性，進而擴大了財政管理的困難度。因此行政當局未來必須以稅源多元化為長遠目標，以改善此一情況。然而考慮到澳門傳統以來傾向採用低稅率及簡單稅制，同時經濟規模亦不利太多不同種類的商業活動的運作和發展。⁸ 特區政府應該提高公共財政運用的透明度及操作性，堅持對澳門整體社會的福祉及永續經營的目的負責，並非在高度資本主義的經濟制度下為特定的利益團體服務。

澳門近期的經濟成長表現是存在“過熱”的情況。政府在這經濟發展過程中所扮演的角色是舉足輕重的，政府更有責任強化貨幣及財政政策的規劃。澳門的公共財政高度依靠來自博彩業的直接稅源，其過高的比重係造成澳門財政的不穩定因素，因為過度依賴的賭博專營權直接稅的易創性（vulnerability）很容易受到外圍環境因素而引發澳門財政收入出現結構性問題。

澳門的經濟社會活動與政府在政策上的操作是息息相關的，然而特區政府在政策決策及功能上的效率是有待改善的空間。政府在這個發展過程中的政策制定與執行，必須考量其政策的適用性與操作性。如前所述，經濟發展固然需要財政政策及貨幣政策的支援性配合，例如經濟發展過熱的時候，就應採取適當的緊縮貨幣政策來降低成本拉

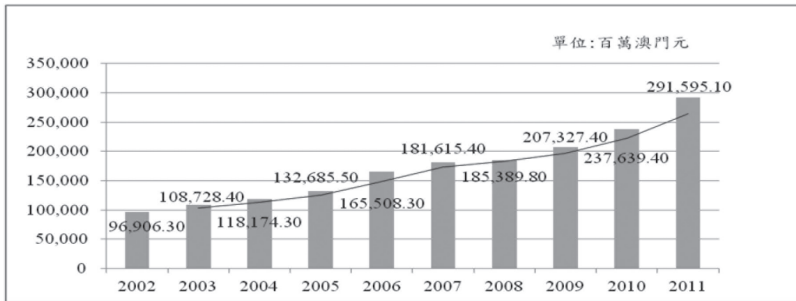
8. 何浩然：“淺談澳門公共財政制度”，《行政》，第十三卷，總第四十七期，第101-107頁。

動的通貨膨脹。在貨幣市場過於熱絡的時機，政府應該透過加稅或縮減公共支出去控制貨幣市場的供給量。例如澳門的就業狀況在近十年即處於“充分就業”及國民人均所得都有顯著的成長，這並非所謂的政府功能所帶來的經濟效益；而實質上是博弈產業（所得在自由競爭勞動市場）自身所創造出來的經濟效益。

其次，澳門公共財政與民間投資之間的關係。澳門特區政府欲透過擴大公共支出誘發私部門對市場的投資動機，藉此刺激更大的有效需求，降低失業及提升所得。實際上，澳門特區政府運用的經濟理論基礎（凱恩斯理論）並不適用在澳門目前的經濟發展現況。澳門特區政府的擴大公共支出並沒有真正誘發澳門居民的投資意願及有效需求，因為澳門特區政府並未能提供一個良好的經商環境供澳門民間的投資活動，相反地吸引更多的相關博奕產業的境外投資注入澳門的經濟結構及市場，導致澳門產業集中化的問題日益加劇。在澳門的私部門投資方面，尤其是近幾年嚴重的通貨膨脹導致商業經營成本（租金、勞動成本、物料成本等生產要素）大幅增加以及未具良好的經商環境導致私部門的可支配所得或投資動機的資金多轉向香港的資本市場及中國內地市場的投資。雖然澳門特區政府在營業稅方面的調降有助於提升本地企業經營的投資及經濟活動，不過民間的中小企業或個人對於本地消費財貨供給鏈（supply chain）的上流被大企業所壟斷，導致其經營發展條件受到限制，投資利潤的空間被縮小而降低民間投資的意願。

第三，澳門公共財政與民間儲蓄之間的關係。澳門近年的儲蓄成長是隨可支配所得的增加而成長，在圖2的資料走勢指出在十年之間就從2002年的960.9億增至2011年的2,915億澳門元，期間成長幅度約兩倍。澳門居民的投資與儲蓄跟澳門特區政府的財政政策有很大的反向關係。政府擴大境內投資只能帶動內部的勞務需求，是解決部分的就業問題與帶動所得增加。不過，多數的澳門居民都偏好將可支配所得作預防性儲蓄（即預防性動機大於投資性動機），通貨膨脹也反映出民眾對消費信心指數並不高。另外，澳門民眾在一般投資活動都偏向於選擇在香港的資本市場購買衍生性商品及保險等金融產品，造成澳門本地的金融市場及資本投資活動被香港所吸收而產生“磁吸效應”。

圖2 澳門居民2002年儲蓄總額成長趨勢



資料來源:澳門特別行政區政府統計暨普查局

第四，澳門的公共財政與民間消費之間關係。如前所述，澳門自身的消費市場規模是有限的，尤其是零售業、酒店業及相關的服務行業，大部分是由澳門的境外遊客所支撐著。此外，澳門本地居民的消費偏好是傾向外向型的消費行為，例如出國旅遊、大量進口外國財貨而非使用本地財貨及勞務，導致澳門幣大量流向境外而降低本地服務業的經濟規模及市場的有效需求。

除此，澳門特區政府的財政政策與其他政策存在著協調性的問題。例如，特區政府降低營業稅的政策並沒有跟上環保政策。澳門近年的二氧化碳的排放量提升、嚴重的交通堵塞問題，除了受到所得增加的需求因素外，機動車輛稅的降低是加劇環境污染等社會成本的惡化。即使特區政府提供優化交通系統的措施，其間接地抵銷了公共政策與財政政策的功效。

六、結論

澳門本地的通貨膨脹上漲都受到不同主觀因素及程度的影響。在受到國際原物料市場價格的波動性影響及人民幣匯率運動效應（二者屬於外部因素而造成的輸入性通貨膨脹）的影響外，澳門內部的需求拉動因素及成本推動因素也是澳門近年通貨膨脹的內在因素。另外，澳門特區政府在貨幣供給與需求方面的調節政策與效率欠佳的前提下，也造成澳門的通貨膨脹加劇的主因。原由一，澳門金融管理局釋放的貨幣供給比例並未針對性做出貨幣供給學派所謂的“定時定量”

的供給調節政策。原由二，澳門政府的擴大公共支出及福利政策（現金分享計劃、提高津貼、生活補助等福利）並未能解決通貨膨脹的問題；相反的，政府在擴大這些公共支出的操作是逆向操作，導致“過多的貨幣量追求過少的財貨”的通貨膨脹現象。在於公共財政運用的問題上，澳門特區政府多偏於“政治因素”，導致公共財政長期都有存續性的問題。若持續不作出適當調整，屆時的貨幣供給及寬鬆財政會拖垮未來長期的財政稅入。客觀上，澳門特區政府對於公共財政的運用需要強調多元規劃途徑及注重公共財政與其他公共政策的協調性整合。澳門特區政府可以嘗試運用長期積累的部分外匯儲備來從事海外生產或投資來彌補境內產業集中化的問題。

