

澳門公共財政配置效率與稅制發展比較研究*

梁松聲** 蔡怡竝***

一、前言

澳門特首崔世安在2017財政年度發表《施政報告》中表明，雖然博彩稅收大跌逾35%，但澳門依舊連續第10年向居民派錢，澳門永久居民2017年每人可得9,000元（澳門元），非永久居民則有5,400元，並向永久居民的公積金個人帳戶注入10,000元啟動金，繼續注入特別分配7,000元。另外，養老金及敬老金分別為每月3,450元和每年8,000元、維持每月電費補貼200元等等，同時繼續推出減職業稅及退稅等措施，預料整體“派糖”讓澳門政府開支達逾117億餘元。然而，這些福利政策都直接與澳門公共財政配置效率息息相關，也許影響着澳門每一位居民的生活水平以及政府將來的財政規劃。

Richard Abel Musgrave（2000）¹認為政府有重要的經濟角色，其主要的職能表現於稅收與公共財的提供。Musgrave的公共財政理論着重於價格機制失效或缺乏時如何決定民眾的需求，因而提出政府三大經濟活動：資源配置（the allocation of resources）、物品與服務的分配（the distribution of goods and services）以及總體經濟的穩定（the stabilization of the broader economy）。Musgrave認為公部門的擴張是必要的，是有建設性的發展，為保持社會的繁榮與市場的合理。有關政府支出（公共財）的增長，Musgrave總結成三個因素：

* 本文係澳門基金會資助澳門城市大學2015/2016 科研項目“澳門公共財政配置效率與稅制發展：基於比較研究分析”（編號：1-20）的階段性成果。

** 澳門城市大學商學院助理教授。

*** 澳門大學社會科學學院政府與公共行政學系一國際關係專業博士候選人。

1. Buchanan, J. M., & Musgrave, R. A.(2000). *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

經濟中的結構變革、社會的民主化和對社會正義日益增加的關注。Wolfson (1979:5)² 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。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，其控制通貨膨脹比減少時也更具意義。相較於John Keynes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。針對與公共財政的效率問題，經濟學者與政府之間的看法差異甚大，由於價值判斷的不同，往往難以獲得一致的觀點。本文更多的是從福利經濟學（new welfare economics）的主要內容，探討“效率”的條件以及所謂“公平的分配”的準則。

澳門當前的經濟和社會問題讓人感到存在很大經濟風險，這情況往往出現在報導博彩稅連續下跌而可能導致公共財政的稅收大減等等。而澳門產業集中化（centralization）的問題又是公共財政另一被關注的要點，而澳門特區政府正努力探索如何面對公共財政的稅收結構性問題。雖然西方的公共財政理論非全然符合澳門現況的經濟條件，但其理論應能針對澳門在公共財政的運用效率（efficiency）、公共支出的決策（decision-making）以及貨幣政策（monetary policy）之間的關係提供實務操作的參考。有效管理公共財政最大的挑戰是要同時維持適當稅率以及滿足社會的期望。本文的重點是嘗試探討澳門公共財政的支出承擔、公共投資、公共收入再分配（income redistribution）與稅收結構等共四個面向，並分別討論它們各自相關的配置（allocation）效率。

2. Wolfson, D.J.(1979). *Public Finance and Development Strategy*. Baltimore: The Johns Hopkins University.

二、澳門公共財政的支出承擔 (expenditure incidence)

對於一個社會或經濟體系，公共支出的額度高低有二個意涵：政府在社會扮演角色的重要性與整體社會發展的不同階段。Alfred Greiner (1996)³ 針對財政政策對經濟成長做了明確的論述，並對政府的支出加以區分為生產性支出 (productive expenditure) 與非生產性支出 (non-productive expenditure)。非生產性的政府支出例如政府消費、轉移支付等擴張性財政政策將引發經濟成長率小降；若生產性的政府支出如基礎建設、教育投資等擴張性財政政策將對經濟成長有正面的效果。Devarajan (1993)⁴ 等財政學者透過一項以43個發展中國家在1970-1990年的資料核對了政府各項支出與經濟增長的關係，做出的結論是經濟發展水平與財政支出結構是密切相關。一般而言，生產性公共支出對經濟增長是正面效應，然而若其所佔比例過高時則會對經濟增長產生負的邊際效應，因此優化公共支出的結構非常重要。Barro (1990)⁵ 提出以政府支出為中心的“內生經濟增長模型”(endogenous growth model)，並從政府支出的角度來衡量經濟增長的動力。同樣的，Barro (1991)⁶ 將政府支出劃分為政府投資支出與政府消費支出。他認為政府投資支出一方面會形成資本存量為正面效果，政府投資的作用將使經濟持續的內生增長；另一方面的政府消費支出為負面效果，移轉性支付不會提高經濟增長率，但可以提升居民福利水平。然而，對於政府的公共支出是一種多元的投入一產出的經濟生產過程，一般很難很明確地評估公共支出的效率。不過，我們卻可以透過政府支出的投入一產出所產生的經濟現象與社會現象作出對應的政策效果分析。尤其是一般政務支出、社會福利與經濟發展的支出都是所佔比例最高的政府支出項目。

3. Greiner, A. (1996). *Fiscal Policy and Economic Growth*. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney: Ashgate Publishing Company.

4. Devarajan, S., Swaroop, V., & Zou H. (1993). The Composition of Public Expenditure and Economic Growth. *Journal of Monetary Economics*, 37(2), 313-344.

5. Barro, R. J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98.

6. Barro, R. J. (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 407-443.

在此節，筆者試圖先以“公共支出”面向嘗試探討澳門近年公共財政的運用效率。從表1可以觀察出澳門在近三年的總支出都有明顯增加，在過去兩年每年按同期增長20%或以上；相對的總收入是同期減少，而在2015年佔總收入接近95%的經常性收入按年減少了29.8%。面臨當前環球經濟局勢不明朗的情況，澳門特區政府可從“收入面”與“支出面”發揮出“柏瑞圖效率”⁷（Pareto efficient），或者達至“次佳效率”（second-best efficiency）。⁸ 在這綜合收支表中可以看到“經常轉移”的支出成長率連續兩年分別為66.9%及23.7%，表示澳門特區政府對家庭的轉移支付如養老金、住房補貼等在過去兩年持續增加，2015年財政預算的經常移轉金額已達378億，相當於財政總支出的46.8%（與同期807億比較）。其次，澳門特區政府的“財務活動”在2015年亦有相當大的變化，達28億澳門元（或同期增長138.9%）。除此，表1的資料也都反映出澳門特區政府的支出是相當擴張性的增長。然而，最重要的是這些支出增長如何發揮到或創造出所謂的“柏瑞圖效率”？這也是澳門居民近年都在熱議澳門公共財政的運用效率問題。

表1 澳門特別行政區公共財政一綜合收支表（年度）

單位：百萬澳門元

項目	2013	2014	2015	變動率	
				2013/2014	2014/2015
總收入	175,949.3	161,861.0	116,111.5	-8.0	-28.3
經常收入	152,567.2	156,735.1	110,080.0	2.7	-29.8
直接稅	132,391.8	136,016.7	93,417.9	2.7	-31.3

7. 私經濟部門的經濟效率系指柏瑞圖效率（Pareto efficient），代表一種最有效率的資源配置狀態。無法因資源的重分配使某些人的福利增加，而不損及他人的福利。故除非犧牲某些人的福利，否則無法再提高他人的福利，又稱為柏瑞圖的資源配置狀態（Pareto optimality），無法因資源的重分配使某些人的福利增加而不損及他人的福利。柏瑞圖最適狀態是指在最適的財貨分配或要素配置狀態下，當經濟體系要提高部份個體的福利時，必定會降低另一些個體的福利。換句話說，經濟體系處於柏瑞圖最適狀態時，社會無法在不損及任何個體經濟福利的條件下，提高任何其他人的福利。反之，如果社會不是處於柏瑞圖最適狀態，那麼必定可以在不減損任何個體福利的前提下，透過財貨分配或資源配置的調整，提高部份個體的利益，這就是所謂的柏瑞圖改善（Pareto improvements）。
8. 次佳效率即當無法滿足柏瑞圖效率的所有條件時，退而求其次，調整資源配置以符合社會價值觀的期待，則反而可提高社會福利水平。

單位：百萬澳門元

項目	2013	2014	2015	變動率	
				2013/2014	2014/2015
間接稅	5,521.3	5,665.5	4,221.1	2.6	-25.5
費用、罰款及其他金錢上之制裁	1,973.3	2,333.4	2,020.2	18.3	-13.4
財產之收益	3,356.4	3,050.5	3,206.3	-9.1	5.1
轉移	7,807.2	8,192.1	5,334.7	4.9	-34.9
耐用品之出售	2.4	1.7	2.1	-27.1	19.9
勞務及非耐用品之出售	1,154.8	1,176.7	1,350.9	1.9	14.8
其他經常收入	360.0	298.5	526.8	-17.1	76.4
資本收入	23,382.1	5,125.9	6,031.5	-78.1	17.7
投資資產之出售	4,681.4	498.0	750.5	-89.4	50.7
轉移	-	-	0.02	-	-
財務資產	369.8	425.3	555.8	15.0	30.7
其他資本收入	18,221.1	3,943.1	4,486.3	-78.4	13.8
非從支付中扣減之退回	109.8	259.5	238.8	136.3	-8.0
總開支	51,388.6	67,078.3	80,753.8	30.5	20.4
經常開支	42,090.1	57,949.4	68,019.3	37.7	17.4
人員	13,353.1	15,144.3	17,188.8	13.4	13.5
資產及勞務	8,473.9	9,629.9	9,984.5	13.6	3.7
經常轉移	18,344.2	30,622.5	37,867.0	66.9	23.7
其他經常開支	1,918.9	2,552.6	2,979.0	33.0	16.7
資本開支	9,298.5	9,129.0	12,734.6	-1.8	39.5
投資	7,711.5	7,815.5	9,726.2	1.3	24.4
資本轉移	59.8	117.5	151.4	96.4	28.9
財務活動	1,527.2	1,196.0	2,857.0	-21.7	138.9
結餘	124,560.7	94,782.7	35,357.6	-23.9	-62.7
中央部門結餘	96,284.7	90,296.4	29,298.6	-6.2	-67.6

註：（1）綜合收支表以綜合方式編制，反映除特定機構以外特區政府所有公共部門的綜合收支財務狀況。（2）自2014年起，社會保障基金獲納入為特定機構，故連同郵政局、郵政儲金局、退休基金會、澳門金融管理局、汽車及航海保障基金、澳門基金會和存款保障基金，合共8間特定機構。（3）公共開支以“已支付開支”計算。（4）2015年的資料為臨時數值。

資料來源：澳門特區政府財政局研究暨財政政策劃廳。

（一）澳門的社團政治與公共支出

澳門獨特的“間接選舉”制度加上高密度的非政府組織形成澳門當前的政治結構。澳門的政經環境很大程度上是依附於社團政治，在一國兩制的基本法框架下，不同的利益集團皆代表不同的利益運作澳門的立法與行政體系。不少輿論也發現利益集團的數目與政府支出比重的成長存在高度正相關關係。換言之，社團力量和民間力量足以改變澳門特區政府的政策方針，公共財政的配置效率亦是包含在內。

近年澳門立法會及民間團體的主要要求，是希望政府大幅增加“經常開支”，以持續改善教育、醫療、房屋、社會福利等各項公共服務。雖然近年政府顯著增加開支總額，但在探討政府過去的開支結構，和所出現的現象作對比，卻觀察到政府的政策或許未有全面達到回應社會要求。

澳門特區政府雖有充足的財政盈餘，而最重要的是如何制定及配置一個適合澳門經濟發展的財政預算規模與支出承擔。盈餘財政預算雖有其財政稅入保證，但膨脹的財政預算規模且有可能導致經濟發展失衡及衝擊對應的貨幣體系。相較於香港特區政府的公共開支，“量入為出”為主軸，其公共開支是政府開支和包括各項營運基金及房委會的其他公營機構開支一般都不超過香港本地總產值的20%，即為香港特區政府設定一個開支上限，這也是香港特區政府長期採取相當保守的公共支出指導方針。

長久以來，博彩業的稅收對澳門公共財政的經濟貢獻是極具重要性，而公共財政也必須對博彩業的外部性社會成本進行補償。Douglas Walker (2008)⁹認為若政府支出足夠符合社會成本的條件，教育、研究、警力及失業津貼全都可以算是社會成本。澳門特區政府過去在社會服務的投入是明顯增加，唯獨效果未盡理想，例如導致在病態治療及社會成本研究愈來愈重要。表2的按職能分類之綜合總開支摘要，反映出澳門特區政府在2014年12月換屆後的政策調整，在2016與2015兩年的比較，有着明顯的變動領域依序是房屋（-72.94%）、

9. Walker著，Douglas, M.、許怡萍譯：《博弈經濟學》，台北，揚智文化，2008年。

衛生（17.03%）、經濟領域（-16.84%）以及其他集體及社會服務（12.16%）。

表2 2014-2016年財政年度按職能分類之綜合總開支摘要
(財政預算)

單位：澳門元

職能分類	2014	2015	2016	變動率	
				2014/2015	2015/2016
1-00 公共行政之一般部門	9,916,662,000	10,530,890,000	10,797,140,000	5.83%	2.47%
2-00 公共治安	5,069,328,400	7,472,954,300	7,821,775,500	32.16%	4.46%
3-00 教育	10,079,537,100	10,880,233,500	11,410,876,700	7.36%	4.65%
4-00 衛生	6,090,519,100	6,433,739,200	7,753,908,800	5.33%	17.03%
5-00 社會保障	7,590,992,200	7,993,476,200	8,374,406,300	5.04%	4.55%
6-00 房屋	2,374,414,700	2,509,359,900	1,450,986,600	5.38%	-72.94%
7-00 其他集體及社會服務	3,090,175,300	2,879,075,000	3,277,796,700	-7.33%	12.16%
8-00 經濟服務	15,033,649,100	13,907,878,400	11,903,223,700	-8.09%	-16.84%
9-00 其他職能	20,825,770,500	30,534,039,700	28,569,854,000	31.79%	-6.88%
總額	80,071,048,400	93,141,646,200	91,359,968,300	14.03%	-1.95%

資料來源：澳門特區政府財政局

公共財政有其公共性的“政治需求”，而教育、醫療、社會保障及房屋的支出比例卻意謂着一個穩定社會的福利指標，並足以直接與“政治”拉上關係。換言之，這四個領域的支出是福利經濟學的基礎，適用於澳門特區政府的公共財政配置框架。其次，澳門已逐步邁入高齡化社會，為因應人口老化衍生的長期照顧需求，政府應積極推動“長期照顧計劃”，建構全方位社會安全網路。

（二）澳門公共財政的財政幻覺

澳門特區政府在公共支出的部份有些措施會使得居民產生另類的財政幻覺（fiscal illusion）。¹⁰ 筆者發現澳門特區政府在早期的公共財政政策是回應社會的要求，惟在財務技術操作上可能產生出通貨膨脹，因而無法有效改善社會福利制度，又可能讓這負面影響到財務操

10. 所謂財政幻覺是政府的財政支出給人們帶來了好處，但人們卻因此忽略了自己付出的代價。財政幻覺假說是用以解釋政府規模增長的公共選擇理論之一，它認為由於財政收支過程的混沌性產生的對稅收負擔的錯覺，投票者一納稅人往往低估稅收價格，導致對公共產品的需求增加，以至於支援了較高的公共支出水平。

作上的失調（dis-coordination），或造成貧富差距以及通貨膨脹壓力的擴大。接下來討論的相對價格效應、移轉支付、稅務結構等問題將會探討澳門特區過去公共財政的效率情況。

（三）政府的補貼政策引發不少相對價格效應¹¹

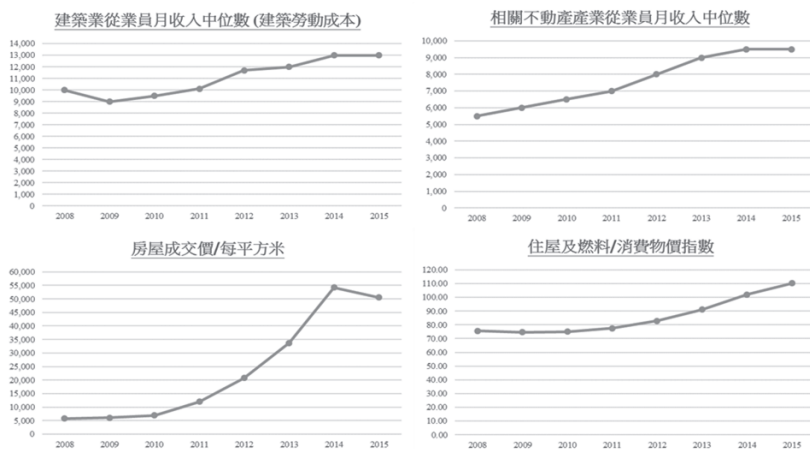
澳門特區政府在近年公共財政實施的補貼政策，在某程度上產生不少的相對價格效應（relative price effects），因此加速本地通貨膨脹的攀升。政府的公共支出往往會帶動相關供應鏈商品價格的上升，而此公共支出是否造惠於消費者與供應商則取決於公共支出與何種商品或勞務掛勾，否則將使得公共支出帶動的商品價格上升變成通貨膨脹的主因。以類似租金津貼的《社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放計劃》為例，其原本是一項臨時措施，讓居民認為其靈活而快速地舒緩了輪候家庭的困難。有些港澳學者則建議澳門政府應繼續以現金補貼的資助方法，協助有需要的家庭租屋及置業，並把這些做法長期化成為房屋政策的一部份，避免以“托市”姿態出現。在實施現金補貼的資助方法過程中，應盡量減少間接推高租金或樓價。¹² 雖然此現金津貼臨時措施即符合所謂的“公共性”，但從公共財政的支出承擔（expenditure incidence）的角度而言，特區政府在此財政支出的決策與效率未必達到最優適（optimal leverage）。若《社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放計劃》是誘發基層居民產生更多的房屋需求，而此時的住屋成本將比“未補貼”時的成本高，那麼此時的租金津貼不僅帶動本地樓市攀高，同時連帶引發建築材料、（建築）勞動成本及中介費用的提升。在實際操作，澳門基層居民或許並未在租金津貼中受惠，反而有可能讓更多的地產發展商及租賃業主收入增多了。相對地，香港的“租金援助計劃”是透過寬減租金援助暫時有經濟困難的公共租住房屋（公屋）租戶。“減租”的方式則以直接減少政府投資基礎建設收入的方式，規避了相對價格效應可能引發通膨的財務操作。相較之下，“減租”比“租金津貼”

11. 相對價格效應是指某商品價格因某種政策或市場干預而導致商品的需求增加，連帶其他相關產品的需求增加，最終可能導致商品價格普遍上升。

12. 王于漸、郭國全、蔡小慧與黎寧：《澳門公共房屋政策研究》，香港，香港經濟研究中心，香港大學，2010年，第1-70頁。

同符合基層居民期盼的“公共性”，最明顯的差別在於政策與財務操作對通貨膨脹的相對價格效應。

圖1 澳門“租金津貼”對通過膨脹產生的相對價格效應



數據來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局

三、澳門的公共投資與效益

筆者將公共財政的公共投資（public investment）與財政儲備（fiscal reserve）所體現的效益加以區分。前者為公共財政預算中的公共投資，其着重於服務社會性（publicity）的投資如主要基礎建設、優化社會福利系統及資源等。後者則為政府利用盈餘財政將其部份以投資方式作為儲備管理的方式之一，其目的可為完善財務規劃及規避潛在持有盈餘儲備的風險成本。

以美國經濟學家David Aschauer（1989）¹³的研究為例，在美國1950-1988年近40年的公共投資曲線中，前20年（1950-1970年）是呈上升趨勢的，後十幾年是下降的。他指出，像公路、街道、機場、排水和供水等基礎設施的國家投資，是與私人投資相互補充的，不注意國家基礎設施的數量和品質，將嚴重阻礙整個經濟的運行。Aschauer

13. Aschauer, D. A. (1989). Does Public Capital Crowd-Out Private Capital?. *Journal of Monetary Economics*, 24(2), 171-188.

的研究成果說明美國戰後以來前20年經濟增長之所以能夠達到10%以上，是因為國家擴大了對基礎設施的投資，後20年經濟增長率之所以持續下降，其主要原因在於公共設施的投資淨額幾乎處於停滯狀態。這個實證對澳門特區政府深化財政支出的改革具有參考意義。

公共資本存量與私人資本存量之間有一種密切的內在函數關係。西方的財政學者主張政府對公共基礎投資的每一次增量或減量都會直接刺激或影響着私人投資趨勢的波動。在宏觀經濟上，二者之間的關係與總量運行將起着非常顯著的作用。澳門公共財政與民間投資之間的關係，可以看到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。從觀察所得，澳門特區政府的擴大公共支出並沒有明顯誘發澳門居民的投資意願及“有效需求”，例如澳門本地經濟缺乏一個良好的經商環境；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。

澳門特區政府近年持續增加對醫療的公共支出，其結果仍未有效減輕澳門本地醫療系統負載問題。然而，此問題點可以歸納為“供需問題”，即澳門本地醫療機構的供給量不足與居民對醫療服務的需求增加。“醫療券”雖然可作為將居民的醫療需求分流至一般“診所”，不過對設備完整的“醫院”需求依然增加，等待此醫療資源的居民得輪候更長時間的就醫。

鄰近的台灣“全民健保”的醫療體制可提供澳門特區政府參考的模式，若借鏡台灣政府對所有符合資格的居民購買醫療保險，澳門居民可以不限於在澳公立醫院或私立醫院的就醫費用，進行“保險賠償”的方式補貼，減輕居民的醫療負擔及縮短輪候就醫時間。當然，該“全民健保”有其對應的規範與稽查制度，避免醫療資源被濫用的情況，讓真正有需要的居民能有效的享受此公共財。在土地受限的條件下，澳門特區政府可考慮在澳門的“官地”或與珠海市政府在橫琴地區增建醫院的公共投資。諸如“全民健保”的公共投資，或將帶動澳門本地私人醫療機構的相關投資，亦是“居民—政府—私立醫療機

構”三贏的效益。其次，台灣經濟學者范錦明¹⁴建議澳門特區政府在既有的盈餘財政預算上，得持續增加“文化創意產業”的投資力度，尤其是在如何吸引世界各地人才到澳門發展“技術上的創新”的投資，例如優渥的資金獎勵、伸展場地、政策宣傳及平臺等軟體建設。沿着此思路擴大特定產業公共投資是能有效以政府投資的投資函數影響產業結構的結果，或能為澳門產業集中化謀求新的經濟發展模式。

（一）財政盈餘儲備的資金投資

政府的資金投資一般都追求安全性、流動性及投資報酬極大化。關於三者之中，何者較為重要則取決於財政政策的決策者的財務操作以及面對風險的能力，而各界普遍都不滿特區政府積累財政儲備愈多愈好的政策。澳門特區政府在公共財政政策的制訂上或許出現預算結構性盈餘運用問題。

然而，澳門的外匯儲備主要面對幾種挑戰，即1.機會成本過高；2.持有外匯資產的匯率風險；3.人民幣升值帶動本地M2流動性過高問題；以及4.如何維持合適水平的外匯儲備。在澳門特區政府持有高額的財政盈餘，應可探討是否調整過去源用的管理方式與操作，或以開放的態度研究作好長期的財政規劃與運用。澳門特區政府可考慮調整相關政策或設置主權財富基金來處理本地經濟的不同層次問題。澳門的主權財富基金可將重點放在處理本地的通貨膨脹問題。澳門特區政府在外匯儲備管理上也許面臨不少的持有成本問題及匯率風險。設置主權財富基金的定位可着重在如何抑制流動性過剩問題以及作好外匯儲備分流管理的目標。

四、公共收入“再分配”的效率

“效率”和“公平”是經濟社會追求的重要目標，也是檢視政府公共政策效果的兩個基本準則。“再分配”是一種“分享經濟”（sharing economy）概念。從公共財政的角度而言，澳門特區政府實施的“現金分享計劃”應被視為公共收入“再分配”的政策。接着，試討論政府實施無差別的“再分配政策”與“社會流動”之間的關

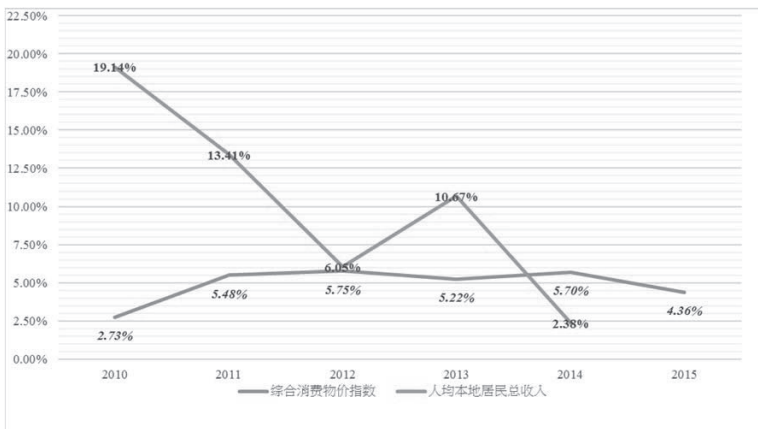
14. 該內容為2016年7月28日於台灣中山大學進行的訪談內容。

係。Alesina與La Ferrara (2005)¹⁵ 曾經做過一個關於政府在分配政策與社會向上流動的意向關係調查，得出的結果是即使相對貧窮的人有向上流動的機會，他們也不會支持政府的收入再分配政策。

所謂的社會“再分配”效率，筆者將其區分成兩個變數因數，即“總所得”及“可支配所得”。一般常見的“累進稅制”是針對“總所得”進行的再分配，實踐社會正義；另一種則是以“可支配所得”¹⁶ (disposable income) 為基礎而進行有針對性的“再分配”，例如香港特區政府發行的通脹掛鉤債券 (i-Bond)。凱恩斯學派 (Keynesian) 的功能財政，主張政府可藉由發公債產生經濟結果，即增加投資與增加消費。而政府發行公債有時可以作為一種策略性的財政工具，即使是處於財政盈餘的時候。

從圖2澳門本地居民總存款與消費者物價指數之間的關係，可觀察出澳門居民“總所得”在前期有顯著的成長且趕得上通貨膨脹率，但在2012年及2014年開始出現顯著變化，尤其是2014年的通貨膨脹率是高於所得增長率。

圖2 澳門本地居民“總存款”與消費者物價指數之間的關係



數據來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局

15. Albert, A., & Ferrara, E. L.(2005). Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities. *Journal of Public Economics*, 89(5-6), 897-931.

16. 簡言之，可支配所得為所有所得收入扣除非消費性支出（例：利息、社會保險保費、稅金、罰款、捐及禮金等）後，剩餘可以用來支應日常生活開銷(消費性支出)的所得。

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？“現金分享”計劃是最直接的方法是從財政儲備中提取款項分發給居民。澳門特區政府自2008年開始實施的“現金分享計劃”普遍被居民認為“還富於民”的惠民政策。接着，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元（或兌換港幣及人民幣）流向境外體系。¹⁷ 移轉性支付的“現金分享”並沒有將澳門居民的收入“指數化”或“扁平化”，該政策的發放對象與條件是有爭議性的。在“公平性”與“再分配”正義二者之間，澳門特區政府實施“無差別”地向澳門永久性居民及非永久性居民發放“現金分享”，實為“同位均配”¹⁸；或言之，“現金分享”會加劇“富則越富，窮則越窮”的社會矛盾。簡言之，“現金分享”的權衡性措施（discretionary measures）不但未能舒緩低收入居民的經濟壓力，反而可能加速貨幣M2的流動性導致通貨膨脹持續上升。

（一）台灣地區的“消費”政策

在面臨重大經濟不景氣或有效需求不足時，政府往往會採取各種特別措施刺激本地消費，而消費券是近年常見的財政工具之一。時逢2008年美國雷曼兄弟倒閉所引發的金融海嘯，各國為了挽救低迷的經濟情勢，擴大寬鬆的公共財政，試圖刺激消費與生產。台灣地區經濟建設委員會以政府舉債825億新臺幣發給台灣每位民眾3,600元消費¹⁹，藉由擴

17. 蔡怡竑：“淺析澳門近年公共財政的運用與規劃”，《澳門公共行政雜誌》2013年第2期，第265-281頁。

18. 在這裡，筆者將其定義為無論所得高或所得低，對澳門社會的經濟貢獻高或經濟貢獻低者，皆歸化為同一階層或對象。

19. 為促進消費券的流通，消費券的使用限制，以負面表列為原則，除依據消費券條例不得找零、兌換現金、禮券，或儲值外，使用範圍僅排除水費及電費等公用獨佔事業、金融機構之貸款、金融商品，以及稅捐、規費、罰款等政府機關接受的費用。另為兼顧社會公義，並減輕資格審查的行政成本，消費券的發放雖未設排富條款，但消費券得捐贈並作為綜合所得列舉扣除額；讓相關的公益、慈善等機構或團體，有機會獲得

大消費使恢復民眾的消費信心。台灣地區當局為有效提振內部需求，在規劃之初，有關實行發放消費券或現金，乃至減稅等刺激消費的可行作法，曾有權衡考慮。由於發放現金或減稅可能部份轉為儲蓄，尤其在經濟景氣及消費信心不足的情況下，多數人很有可能會以節儉來因應各種不確定性，較難達成刺激消費、增加國民所得的效果。

相較之下，日本“地域振興券”的使用對象僅限於十五歲以下的小孩，以及六十五歲以上領老人年金的高齡者。在適用商家部份，“地域振興券”採取登記制，商家必須向地方政府登記，審核取得登記證明書之後，地方政府會發放給商家識別證，只有取得識別證的商家才能使用“地域振興券”。由於規定十分繁瑣，自然導致“地域振興券”使用率偏低，甚至還有民眾自行變賣成為現金，再回存入銀行的現象產生。

表3 日本與台灣地區消費券相關方案比較

	日本（1999年）	台灣地區（2009年）
名稱	地域振興券	消費券
發放方式	各地方政府自行發放	統一發放
發放對象	15歲以下及65歲以上	全體民眾
使用方式	不能跨地區使用	適用各地
成效（經濟成長率）	GDP成長約0.1%	提振GDP約0.66%或以上

資料來源：（台灣地區）經濟建設委員會：《台灣經濟論衡》，2009年第7卷，第2期。

短期來看，發放消費券可以刺激一段時間內的經濟成長；中期來看，擴大公共建設與基礎設備，可以提高產業鏈的上下游景氣；而長期而言，逐步提高國民所得水平、確保醫療與教育、社會福利等品質，可使民眾覺得未來有所保障，就會更願意消費，以達到完善的經濟迴圈。雖然發放消費券有許多好處，要如何將移轉支付扶助基層居

補貼，對所需之物資進行採買，達到部份重分配的效果。購買貨物或勞務的行為，均允許使用消費券，只是未設有營業登記的商家，無法直接兌領，必須收受後再持消費券向有營業登記的商店進貨，或進行消費。

民是個值得思考的重要問題。尤其是“排富條款”的政策是否能實踐“再分配”正義以及獲得多數居民的認可性。

（二）香港推行的“i-bond”

在此節，筆者從另一種“投資”行為與“再分配”效率來評估香港特區政府推出的i-bond是否能達成政府施政的公共性目標。從美國發行通貨膨脹指數債券（inflation-indexed bonds，簡稱IIB）的過去經驗比較，美國財政部在1997年發行的IIB的效果並不是那麼顯著，尤其是當時的通貨膨脹並不高，更多的提供民眾多一種避險（hedging）工具。²⁰ 在香港，其因低利率與通貨膨脹削弱基層居民及中產階級的購買力而有所不同。香港特區政府發行的i-bond是希望通貨膨脹掛鉤債券能減輕通脹對居民的影響。現時認購i-bond的成本都較一般資本市場來的低，並以高於通貨膨脹的保證利息的派息條件，適合中產階級與長者作為規避市場風險的投資工具。不過，私部門的投資活動或因政府發行的i-bond對香港自由市場產生排擠效應，導致民間“投資”轉向類似i-bond的“儲蓄”行為。香港特區政府為避免私部門投資或因i-bond而引發後續負面的市場效應，因此將發行規模限制在100億港元，並實施有條件的認購。從貨幣流動M2的技術面運作，透過i-bond能預期將過多的M2回流至M1以使得消費市場不因M2的流動性連帶加劇通貨膨脹。姑且i-bond發行的規模不大，對整體價格市場與資本市場影響不是非常大，但其效果且能針對性地對不同階層的居民提升“可支配”所得的再分配效率。

整體而言，筆者建議澳門特區政府可以“有條件限制”發放消費券以取代“現金分享”能更有效創造“有效需求”。雖然澳門特區政府有充足的財政盈餘及儲備，但仍可考慮參考以發行類似香港的i-bond並逐步設定“排富條款”，且針對性扶持基層居民能由另一種政府提供的“移轉支付”的方式來收窄貧富差距。同時，筆者相信以上兩種途徑能在技術操作面修正過往政策造成M2流通性而成通貨膨脹等問題。

20. Hammond, P. B. Using Inflation-Indexed Securities for Retirement: Saving and Income—The TIAA-CREF, in Brynjolfsson, J., & Fabozzi, F. J. (eds). *Handbook of Inflation Indexed Bonds*, Wiley, p22-23.

五、稅收結構的變化

上述多以公共財政的“支出面”探討效率問題。接着，筆者將效率問題回歸到公共財政“收入面”與社會問題之間的政策效果。因着過去歷史的發展，澳門特區政府的稅收結構可算是比較獨特的一個案例。澳門作為自由港，其稅制結構中的間接稅收入若佔公共收入的30%-40%屬合理範圍，然而，澳門的間接稅收益卻只佔公共財政收入約3.5%，與周邊地區及國家的稅收結構有很大的差異。澳門特區政府最重要的稅收來源是“批給賭博專營權之直接稅”（以下簡稱博彩稅）。澳門回歸前，博彩稅收入均佔公共財政總收入百分之五十以上，顯示博彩業在公共財政中的重要角色。澳門特區財政官員也表示澳門地區的公共財政收入向來欠缺平穩性，進而加大了財政管理的困難度。²¹ 尤其在近年間，博彩稅收入連續佔政府公共總收入的平均81.75%或佔政府稅收結構平均90.95%。

表4 2011年-2015年度澳門特區政府公共財政總收入

收入項目	年度收入					佔政府總收入百分比				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
批給賭博專營權之直接稅	94,112.20	106,989.80	126,738.40	128,868.80	84,430.90	83.729%	82.878%	81.759%	82.922%	77.444%
直接稅	營業稅	0.20	0.30	0.30	0.40	0.40	0.000%	0.000%	0.000%	0.000%
	職業稅	960.50	1,143.80	1,309.90	1,736.50	2,057.70	0.855%	0.886%	0.845%	1.117%
	房屋稅	319.90	334.50	462.10	581.20	764.40	0.285%	0.259%	0.298%	0.374%
	所得補充稅	2,719.10	3,141.20	3,501.20	4,433.90	5,746.50	2.419%	2.433%	2.259%	2.853%
間接稅	旅遊稅	448.40	547.20	648.80	802.00	664.80	0.399%	0.424%	0.419%	0.516%
	印花稅	1,429.20	2,738.00	3,121.40	3,125.80	2,050.50	1.272%	2.121%	2.014%	2.011%
	消費稅	411.20	532.90	465.50	457.20	511.20	0.366%	0.413%	0.300%	0.294%
	機動車輛稅	1,053.40	1,138.60	1,285.50	1,280.60	994.60	0.937%	0.882%	0.829%	0.824%
小計	101,454.10	116,566.30	137,533.10	141,286.40	97,221.00	90.26%	90.30%	88.72%	90.91%	
政府資本收入 ^[註1]	79.70	78.70	4,677.20	497.20	749.50	0.071%	0.061%	3.017%	0.320%	
其他收入 ^[註2]	10,867.00	12,447.50	12,804.30	13,626.50	11,050.80	9.668%	9.642%	8.260%	8.768%	
總計	112,400.80	129,092.50	155,014.60	155,410.10	109,021.30	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	

[註1] 含投資資產之出售、財務資產及非從支付中扣減之退回。

[註2] 含費用、罰款及其他金錢上之制裁、財產之收益、轉移、耐用物品之出售、勞務及非耐用物品之出售及其他經常收入。

資料來源：澳門特區政府財政局

21. 何浩然：“淺談澳門公共財政制度”，《澳門公共行政雜誌》2000年第1期，第101-107頁。

然而，澳門的公共預算與博彩稅之間存在直接關係，即博彩稅的“波動收入”對公共支出將有明顯的影響。“波動收入”的起伏變化，足以決定財政預算是出現盈餘抑或赤字。我們比較了歷年“波動收入”變化與政府財政盈餘／赤字的關係，清楚顯示出兩者有着極高相關性：當“波動收入”顯著增加時，政府便會錄得巨額財政盈餘；而當“波動收入”大幅減少時，政府就會出現財政赤字。

（一）個人所得稅與通貨膨脹

西方的稅收理論在1970-1980年代都在鑽研個人所得稅與通貨膨脹之間的關係。政府應當如何實施稅制財政抑制通貨膨脹？稅收指數化（tax indexing）與權衡性措施（discretionary measures）是當前很多政府應用在降低通貨膨脹的財政工具。稅收指數化（tax indexing）是指按每年消費物價指數（consumer price index, CPI）的漲落，自動確定應納稅所得額的使用稅率和納稅扣除額，以便剔除通貨膨脹的名義所得增減的影響。權衡性措施則是依政府對當前經濟局勢的判斷而進行不定期的或通貨膨脹較為嚴重時提供的補貼措施。個人所得稅指數化主要包括免稅額和納稅檔次的指數化調整。一方面將免稅額向上調整，以避免因通貨膨脹使其實際價值貶損；另一方面對納稅檔次的指數化調整，以防止通貨膨脹將納稅人推入更高的稅距（tax bracket）。

在個人所得稅課徵方面，澳門特區政府近年所實施稅收指數化的技術操作與權衡性措施實際上是相互抵消效果，並未實際達成財政政策的效果。首先，澳門特區政府實施職業稅退稅措施與提高課稅豁免額，一方面是贏得居民的認受度，另一方面卻造成“治標不治本”的通貨膨脹問題依然復存。如前所述，澳門特區政府繼續實施的權衡性措施，“現金分享”與“生活津貼”（水費津貼，電費津貼等）都顯然無助於澳門通膨壓力，亦阻礙稅收結構走向健康發展軌道。其次，稅收指數化的必要性總是存在的，關鍵的問題是選擇適當的指數化方式。而且一旦決定採用這種措施，那麼最好是在持續的通貨膨脹還沒有出現時就採用。

(二) 吉尼系數 (Gini coefficient) 與澳門前景

經濟學家一般都建議政府採用稅收制度、移轉支付及增加福利制度等手段縮小吉尼系數。澳門特區政府在充裕財政盈餘的條件下，擴大移轉支付及福利措施確實讓全體居民獲得名目上的生活負擔減輕。澳門居民的月收入中位數從2011年的11,000增長至2015年的18,000澳門元。²² 澳門學者柳智毅以推算2011年的吉尼系數輕微調升0.01達到0.39水平，說明了過去經濟增長高速發展，並沒有引致更嚴重的貧富懸殊，與一般人士的猜想或推論並不一致。他認為這資料是離不開特區政府多年來在經濟高速增長的同時利用各種杠杆調節二次分配的成果，包括各式各樣的補貼、優惠措施、稅務減免、社會保障等惠民政策，已在一定程度上較有效地起到了縮小貧富差距，改善居民生活，促進可持續發展的作用。²³

爭議的問題在於澳門特區政府長期以“公平正義”實施的無差異發放對象，而非針對吉尼系數中相對多數的低收入群作出可支配所得”的改善。例如政府提供的1元的移轉支付對富裕者及低收入者的邊際效用是明顯的差異，而這移轉支付在整體價格市場造成的結果卻是效用的加總，換言之，市場價格將因此上升至比未補貼前更高的價格水平，此上升價格導致低收入群得付出高於1元才能得到同等的邊際效用；對於富裕者而言，該1元的移轉支付產生的邊際效用並不明顯，甚至沒有產生任何效用。

筆者認為澳門的吉尼系數可藉由職業稅的改革及有條件的“移轉支付”着手改善。澳門特區政府近年雖已將年收益課稅豁免額由\$95,000.00提高至\$144,000.00澳門元，不過可課稅累進超出金額仍維持最高的稅距（\$280,000.00元以上）課以12%。筆者贊成特區政府採取稅收指數化的提高稅距與稅負減免（tax reliefs）的操作，但不太認同尤如“現金津貼”之“退稅”能為澳門創造“有效需求”。澳門社會或有輿論爭辯博彩稅已為澳門特區政府帶來財政盈餘與收入保

22. 澳門特別行政區統計暨普查局。

23. 柳智毅：“堅尼系數的迷思”，參見澳門經濟學會網頁<http://acemacau.org/econsnews2.php?newsid=20130429>，2013年4月29日。

證，不應向個人“職業稅”着手開徵更多的稅收。筆者在此旨在說明的是健康及永續性的財政系統應有健康比例的直接稅與間接稅的稅收結構。倘若僅靠博彩稅為主的九比一比例結構繼續運作澳門特區的公共財政，或將對澳門經濟發展及永續的社會保障系統造成嚴重的依賴性，畢竟澳門經濟的易創性（vulnerability）還是相當高。

相較於香港特區政府的稅收結構，其最重要的幾項收入為入息和利得稅、印花稅和地價收入，三者均隨着經濟景氣週期波動。香港的經濟競爭力與其稅制及良好的財政收入管理都有直接的關係。²⁴ 香港的稅制相對為一個健全的稅務結構，其具備“使用者自付”的原則，而非澳門特區政府無差異的分享（博彩稅）分配的“公共財”，容易導致消弭了納稅人的投入經濟生產的積極性。澳門特區政府應多向居民積極宣傳“居安思危”的理念與健康的“稅收結構”對澳門前景的重要性。

（三）“外部性”²⁵ 產生的社會成本：皮古稅²⁶ （Pigouvian tax）

對於“公害”（public bad）應該課以“皮古稅”，其不僅可提供財政補貼，也減少對社會環境造成的破壞與污染。課稅的方式是最常被使用的（如皮古稅），其主要的目的是希望把外部成本內部化，由生產者自行承擔外部成本，而不是由社會承擔。當稅額恰好等於邊際外部成本時，確實是能使產出達到最適。雖然邊際外部成本計算不易，而稅額（或稅率）要正確的訂定也有困難，故實際產出和最適產

24. 根據世界經濟論壇公佈的《2012-2013年全球競爭力》報告，香港在稅收競爭力排名全球第四，由此可見香港的稅制結構與稅政管理是相當穩健。

25. 外部效應是市場失效的一種表現，泛指個人的經濟行為對他人產生的影響，卻沒有為其承擔應有的成本或沒有取得應有收益的現象，例如廠商因生產活動而排出有害的氣體，其污染致使他人的健康受到影響。在這裡，筆者將吸煙者或飲酒者的個人行為或由其造成公害、增加潛在（車禍）風險以及增加因煙酒導致公共醫療支出的增加，應課以“煙酒稅”以對環境或健康造成的損害做出補償性責任。

26. 在社會成本高於私人成本的行為上（如外部性），完全由私人觀點所做的生產或消費選擇，數量一定高於資源效率配置的水平，在此情況下，便可藉由皮古稅的課徵，使資源達到有效率的配置水平。

出仍會不一致，不過多少還是獲得改善。筆者試以交通壅塞問題與“煙害”，闡明澳門特區政府在財政政策的外部性效應問題。

澳門“地小車多”是澳門交通系統壅塞常見的問題。根據澳門特別行政區政府統計暨普查局資料顯示，截至2016年3月止，澳門註冊登記的汽車輛總數有119,669輛，電單車有129,546輛，總計249,215輛。在澳門649,100的人口總數中，其中每5.42人就擁有一部代步的汽車，每5.01人就擁有一部代步的電單車，綜合加總後每一位居民就擁有0.38輛的主要交通工具（汽車或電單車）。換言之，“車多”是澳門交通壅塞的主因，有其必要性從經濟手段着手解決“源”與“數”造成的公害。澳門特區政府可考慮對機動車輛稅應提高稅率以降低居民持有機動車輛的“量”及“需求”，然而擴大公共交通運作效率，逐步改善澳門交通擁擠的阻塞問題。澳門特區政府在2015年12月18日實施新車稅率按稅務價格的累進稅率計算稅率調升至40%至90%，平均稅率最高72%；電單車調升至24%至50%，平均稅率最高50%，同時取消旅遊車豁免繳稅等措施，積極地修正過去低稅率造成的社會成本。其次，筆者建議政府可以中長期政策着手逐步提高車輛使用牌照稅（行車稅）的稅額，從使用者的“支出面”降低路面車輛的數量。

“無煙”的生活環境多被視為“公共財”；而“煙與酒”對澳門居民生活已產生對應的外部性負效益。除了是個人因素外，澳門居民吸煙人口的逐年增加也反映了過去政府的“不作為”（以經濟手段及政策宣傳）所致，很大程度增加了政府所負擔的醫療支出與民眾的健康。澳門特區政府在2015年7月實施的“煙草消費稅”是一個正面的加稅政策，課稅率佔香煙零售價的百分之七十或以上，即符合世衛組織建議的標準，亦能進一步有效控制澳門本地的煙草消費，從“需求”上做出有效調控，減少社會成本和有效防止青少年嘗試吸煙。²⁷

綜合上述討論，對澳門特區政府導出誘因和需要，檢討當前政策，推動稅務改革，改善稅收結構化以及“財政上的外部性”（fiscal

27. 澳門衛生局主管官員引述世衛的資料指出每增加一成煙草稅，大約可減少百分之四至五的煙草使用。富裕人士或不會因煙草稅調升而戒煙，但對青少年、兒童及低收入人士則是最有效的方法；根據2010年前的調查顯示澳門青少年吸煙率達百分之九點五，比例相當高。

externalities) 等問題。一個健康的稅務結構應建立在一個有效率分配的直接稅與間接稅的合適比例上，對現況而言，即增加間接稅的百分比而降低直接稅的百分比，務求配置的公共支出組合可刺激私部門的消費與經濟成長。

六、結論

回顧澳門特區政府在過去好幾年的公共支出結構仍未發展出“柏瑞圖效率”，而在過程中卻反映出正政治效應的“次佳理論”。然而，政府在公共財政的操作上又可能出現了財政幻覺與“外部性”成本，有機會加劇澳門居民的生活負擔，尤其是通貨膨脹及社會成本的增加。易創性高的澳門稅收結構將對其公共財政產生諸多的不確定因素，因此及早對公共財政做有效率的檢討，持續改善以及推動稅務改革，將為社會永續發展帶來更多的福祉。

作為總結，筆者建議澳門特區政府可考慮下列各不同環節進行研究，探討其公共財政政策的優化。

扶貧政策：政府在扶貧支出的方案可研究減免收費的補助方法而減少使用現金津貼的派發。

公共投資計劃：政府可探討增撥資源投資新產業的開創，例如倡議首創精神，開設創意園地，支援文化創意產業，又激勵開拓金融科技開發等領域。

收入再分配工具：福利支出方面，政府可研究發放“有條件限制”的消費券；並且探討適合澳門本土情況的通脹指數債券。

稅收結構：建議政府優化正在實行的退稅安排。而在增加間接稅方面可考慮增加車輛牌照稅或作定期檢討。

最後，受限於公共財政與福利經濟學之間探討的議題廣泛而有所取捨，本文以香港、澳門及台灣地區的公共財政政策進行比較研究與選題式政策探討澳門公共財政的配置效率，並提供有關當局對應的建議。

