

回歸二十年澳門公共財政制度演變

呂開顏

[提 要] 回歸以來,博彩旅遊業帶動澳門社會經濟快速發展,為特區政府庫房帶來充裕的收入和儲備,同時為政府施政提供有力的經濟保障。政府通過財政轉移支付,增加在交通、醫療、教育等公共品的供給,與澳門市民分享經濟發展帶來的成果。與此同時,政府通過修訂財政法規和建立財政儲備制度,不斷完善公共財政管理制度,以回應社會對提升財政透明度的訴求。由於新冠疫情和博彩修法等因素帶來的深遠影響,澳門不但面臨抗疫之下財政開支大增的壓力,也面臨博彩業深度調整而迫切需要尋求經濟轉型的挑戰。總結回歸以來澳門公共財政管理制度的變化,發現隨着政府職能的增加和轉變,公共財政制度為配合施政提供良好基礎,從而確保政府的施政理念得以貫徹,推動澳門經濟復蘇和實現長期繁榮穩定。

[關鍵詞] 澳門 公共財政 財政儲備

[中圖分類號] F812.7 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2022) 04 - 0039 - 10

一、澳門財政制度概述

公共財政的基本內容是“以政控財,以財行政”,即國家政權憑借社會統治者和管理者的政治權力掌握社會總財力的一部分,進而通過財力分配中的運行(收支與政策)來行使公共權力的形式履行政府的職能^①。在經濟發展初期,政府對基礎設施進行大量投資以優化營商環境,吸引私人資本投入。當進入發展中期階段,除了政府對基礎設施的投入會保持增加,政府還會在教育、衛生、福利等方面增加投入。當經濟發展趨向成熟階段,由於收入水平提高,消費結構隨之升級,政府的任務轉向針對公共品的供應。雖然公共支出呈增長態勢,只是支出結構的重點會有所變化,從以基礎建設投資為主轉為以人力資源投資和轉移支付為主。回歸二十多年來,澳門公共財政制度基本上是按照上述規律而演變。

澳門早期的財政制度可以追溯至 1917 年葡萄牙頒佈的《澳門省組織章程》,對澳門政治、行政、財政、軍事和市政組織及其運作進行詳細規定,規定澳門享有行政財政自主權,接受葡國中央政府的領導和監督。1963 年葡萄牙修訂《葡萄牙海外組織法》後,《澳門省政治行政章程》^②於 1964 年頒佈,澳門的管治機關變為三個,由總督、立法委員會和政務委員會組成。立法委員會由總督擔任主席,具有立法和諮詢功能。除一般立法權外,立法委員會的專屬立法權包括財政預算綱要、批准總督舉債和審議經濟發展計劃的報告。

1976年頒佈《澳門組織章程》，列明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，公共財政需要自給自足，力求每個財政年度達到收支平衡。1983年，時任澳門總督根據《澳門組織章程》訂立第41/83/M號法令《本地區總預算及公共會計之編製及執行》（又稱《預算綱要法》），成為規範澳門公共財政預算的主要法規，澳門的財政預算制度亦隨之開始發展。在1983年以前，澳門政府每年的財政預算方案經財政司編制後呈交澳門總督，最後通過有關機構的諮詢和審核^③。自1983年起，當時的總督授權各政務司根據本身管轄範圍的發展情況，擬定下一年預算。每年6月，各政府部門在上年度的財政收支基礎上，訂出下一年度的財政預算。9月，總督會同各政務司編訂預算草案。草案提交諮詢會討論後，結合社會各界代表的意見，總督在每年12月15日前將預算草案提交立法會討論，立法會通過之後最後定案。

回歸後澳門經濟快速發展，博彩收入大幅增加，為澳門公共財政打下堅實基礎。澳門特區政府在編制年度財政預算案時，堅持“量入為出”的原則，注重財政預算的收支平衡。《澳門基本法》第105條明確規定：“澳門特別行政區的財政預算以量入為出為原則，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”。2000年澳門年度財政盈餘僅有3.1億元（澳門元，下同），只是實現基本的收支平衡。特區政府在回歸初期實行“固本培元、穩健發展”的施政方針，逐步確定“以博彩旅遊業為龍頭，以服務業為主體，各行業協調發展”的發展路向，對博彩、電訊等行業進行專營制度改革，鼓勵開放市場競爭。尤其是2002年博彩經營權開放競爭引入國際投資者後，2006年澳門就超越美國拉斯維加斯成為全球博彩收入最高的城市。

隨着澳門經濟的強勁增長，政府收入的增長速度顯著高於政府支出，按照沿襲回歸前的財政制度，歷年積累下來的財政盈餘只能滾存而無法進行投資。大量財政收入迅速在政府庫房積累，但是政府無法善加利用作為投資保值，頂多只能放在銀行作為活期存款，投資回報率幾乎等於零，無疑是對財政資源的一種浪費。所以，特區政府頒佈第6/2006號行政法規《公共財政管理制度》，進一步完善財政制度。時任經濟財政司司長表示，特區政府有決心和誠意加快改善公共財政的管理制度，推出措施包括：（1）設立“預算執行累積結餘準備金”，除了每年按要求公開財政預算，將每年開支向公眾說明外，還將把政府認為有機會剩餘的款項先撥作準備金；（2）制訂2007年財政預算時，正式把自治機構的基本帳目納入總預算內，有助立法會及公眾跟進及監察行政部門，包括自治機構每年的整體預算運作；（3）由於存在投資與發展開支計劃（PIDDA）執行率偏低的問題，政府會接受立法會對公共財政管理的監察，與立法會共同研究提升預算運作透明度，完善現行制度。

2007年，澳門立法會通過全體會議第2/2007號議決，設立“分析公共財政制度的臨時委員會”，由11名成員組成，分析公共財政制度^④。2006/2007年召開11次臨時委員會會議，2007/2008年召開7次臨時委員會會議。由於社會上不斷要求加強監督政府財政開支，立法會通過第2/2009號議決設立“公共財政事務跟進委員會”，反映了政府對完善財政制度的重視和決心。在制度設立初期，該委員會召開次數並不多，隨後才開始逐漸增加。在第四屆澳門立法會會期內（2009-2013年），除了2009~2010年沒有召開公共財政事務跟進委員會會議，剩下只分別召開1次，2次和1次會議^⑤。2009年，第6/2006號行政法規《公共財政管理制度》被第426/2009號行政長官批示重新公佈，將自治機構納入須受權責發生制會計制度約束（包括澳門金融管理局，郵政儲金局，郵政局，退休基金會，汽車及航海保障基金和澳門基金會）。在第五屆立法會會期內（2013-2017年）公共財政事務跟進委員會召開會議次數增加，分別召開11次，5次，5次和3次會議。

從2000年至2011年，澳門經濟增速引起全世界矚目，人均生產總值從2000年的126,271元增

長至 2011 年的 538,165 元,公共財政收入從 2000 年的 153.4 億元到 2011 年 1,229.7 億元。2011 年政府歷年財政盈餘更是創下 773.8 億元的當時最高記錄。從財政制度來看,造成澳門財政收入大幅增加是由下列幾項因素造成:首先,博彩業高速發展使得政府庫房快速充盈;其次,財政收入的增幅遠高於財政支出的增幅;第三,澳門是全球極少數沒有債務的經濟體之一;最後,澳門沒有承擔國防軍事方面的開支。

回歸 20 多年來澳門的城市總面積從 25.4 平方公里增加至 33 平方公里(不包括 2021 年成立的橫琴粵澳深度合作區),人口規模從 43 萬增加至 68 萬。城市高速發展的同時,政府部門的管理職能和人員規模不斷擴張,財政開支增加所帶來的財政壓力也隨之上升。例如,澳門實現全世界都少見的 15 年免費教育,65 歲以上長者享有免費醫療,填海造地並投資建設港珠澳大橋,澳門大學橫琴新校區,澳門輕軌系統,離島大型醫療綜合體等等。所以,政府需要有效管理財政儲備,讓民眾共享經濟增長的成果,而且更加需要未雨綢繆,以備將來一旦面臨經濟蕭條,可以通過財稅政策減緩衝擊,確保政府和社會正常運作。

2011 年第 8/2011 號法律《財政儲備法律制度》的頒佈,宣告政府可以依法去建立和管理財政儲備。該法律規定,基本儲備的金額相當於上年度財政預算政府開支撥款總額的 1.5 倍,超額財政儲備則為滿足基本儲備後的結餘。此外,法律要求分別成立財政儲備諮詢委員會和財政儲備監察委員會,協助政府制定財政儲備的投資策略和審查財政儲備的會計賬目。除了建立財政儲備制度以外,新《預算綱要法》也是回歸後財政制度改革的一大亮點。由於財政預算的制訂、監督和執行仍然沿襲回歸前的《預算綱要法》(第 41/83/M 号法令),隨着澳門經濟社會環境已發生巨大轉變,2017 年第 15/2017 號法律《預算綱要法》頒佈,規範政府以更有效率的方式製訂預算計劃,管理預算收入及開支,嚴格規範預算修改。而且,有利於加強預算及帳目資訊的透明度,以滿足立法會及社會大眾對公共財政監督的需要。

二、回歸後澳門財政收支特點

(一) 遵守“量入為出”的原則

澳門特區政府在編制財政預算時,嚴格遵守《基本法》量入為出、平衡預算的原則。回歸以來,特區政府帶領澳門經濟從低谷走出,財政開支基本上恪守以量入為出的原則,基本保持盈餘。由於經濟運行有其客觀規律,現實世界中也會有難以預測的事件發生,如戰爭、大型流行病、金融危機等。建立財政儲備制度以後更有助於推行穩健的財政政策,不但能夠有利於社會保障、房屋、醫療、教育及防災等方面的施政,而且可以提供應付不可預見的情況,充分發揮公共財政保障社會良好運作的最大效益。

(二) 財政收入規模逐年擴大

回歸以來澳門財政收入總額整體呈不斷增加趨勢。由表 1 可知,回歸後澳門經濟快速發展,財政收入大幅增長,從 2000 年的 153.4 億元增加到 2019 年的 1,407.3 億元。由於新冠疫情的影響,2021 年下滑至 898.3 億元。儘管如此,澳門的稅收規模在 21 年內增長約 4.9 倍。如果以 2013 年最高峰 1,759.5 億元計算,稅收增長幅度達到驚人的 10.5 倍。財政收入穩定增長幫助澳門擺脫了回歸初期經濟困難的局面,成為保障施政部署執行的堅實基礎。

(三) 財政收入來源主要來自博彩專營稅

澳門一般將稅種分為直接稅和間接稅。直接稅是直接對納稅人的收入和財產而徵收的稅項,

主要包括營業稅、所得補充稅、職業稅、房屋稅。間接稅是對商品和勞務的購買者和消費者徵收的稅項,包括消費稅、印花稅、旅遊稅、地租及機動車輛稅等。稅制簡單,稅種少且稅率低(個人和企業

表 1 2000-2021 年澳門財政收支(單位:億澳門元)

| 年份 | 公共收入 | 博彩專營稅 | 公共開支 | 經常開支 | 資本開支 | 當期財政結餘 |
|------|---------|---------|-------|-------|-------|---------|
| 2000 | 153.4 | 54.7 | 150.2 | 74.8 | 10.2 | 3.1 |
| 2001 | 156.4 | 61.3 | 152.2 | 82.7 | 11.2 | 4.2 |
| 2002 | 152.3 | 76.4 | 134.9 | 77.9 | 15.6 | 17.4 |
| 2003 | 183.7 | 101.8 | 157.1 | 87.4 | 27.2 | 26.6 |
| 2004 | 238.6 | 147.4 | 177.0 | 92.7 | 39.2 | 61.6 |
| 2005 | 282.0 | 165.6 | 211.8 | 112.1 | 45.4 | 70.2 |
| 2006 | 371.9 | 197.9 | 273.5 | 125.7 | 47.5 | 98.4 |
| 2007 | 537.1 | 293.4 | 233.5 | 184.2 | 49.2 | 303.6 |
| 2008 | 622.6 | 395.6 | 304.4 | 252.9 | 51.6 | 318.2 |
| 2009 | 698.7 | 418.7 | 354.6 | 303.5 | 51.1 | 344.1 |
| 2010 | 884.9 | 650.0 | 383.9 | 323.9 | 60.1 | 500.9 |
| 2011 | 1,229.7 | 941.1 | 455.9 | 342.9 | 113.1 | 773.8 |
| 2012 | 1,449.9 | 1,069.9 | 540.1 | 368.2 | 172.0 | 909.8 |
| 2013 | 1,759.5 | 1,267.4 | 513.9 | 420.9 | 93.0 | 1,245.6 |
| 2014 | 1,618.6 | 1,288.7 | 670.8 | 579.5 | 91.3 | 947.8 |
| 2015 | 1,161.1 | 844.3 | 807.5 | 680.2 | 127.3 | 353.6 |
| 2016 | 1,105.0 | 794.8 | 826.3 | 705.0 | 121.3 | 278.7 |
| 2017 | 1,263.7 | 939.6 | 813.0 | 606.5 | 206.6 | 450.6 |
| 2018 | 1,413.1 | 1,067.8 | 830.3 | 637.7 | 192.6 | 582.8 |
| 2019 | 1,407.3 | 1,127.1 | 846.8 | 679.5 | 167.3 | 560.5 |
| 2020 | 1,016.7 | 298.1 | 961.3 | 785.8 | 175.4 | 55.4 |
| 2021 | 898.3 | 339.1 | 861.1 | 718.6 | 142.5 | 37.3 |

* 財政結餘=公共收入-公共開支(數據來源:澳門統計暨普查局)

所得稅最高僅為 12%),是澳門財政的主要特徵。能支撐澳門“少稅”和“低稅”的主要原因是源自澳門對博彩業採取高稅率的政策。自 2002 年開放博彩經營權,政府一直維持 35% 的博彩專營稅率。環顧全球主要博彩市場的博彩稅率,拉斯維加斯為 6.75%,新加坡為 15%(貴賓廳為 5%),在以博彩業為主要財政收入來源的城市當中,澳門的博彩稅可以說是最高的,這使得特區政府庫房快速積累了大量盈餘。所以,特區政府可以通過減免部分營業稅、所得稅、房屋稅和職業稅退稅等加大轉移支付的力度,從而減少市民的稅收負擔。博彩業對澳門社會經濟的影響力,僅從博彩稅在財政收入所佔比例這項統計中就可見一斑。公共財政收入中博彩稅的佔比從 2000 年的 36% 上升至 2019 年

約 80%。對於一個微型經濟體來說,當單一稅種佔到如此之高的比例,也就意味着整體經濟對某單一產業過分依賴而潛藏着巨大風險。

(四)財政開支規模不斷擴張

中央政府給予“一國兩制”下的澳門特區政府的財政享有高度獨立性,可自行制訂財政政策,為澳門城市發展帶來極為有利的空間。因為城市面積不斷擴張,社會經濟穩定發展,政府在基礎設施上的投資十分巨大,包括房屋、機場、碼頭、公路、填海造地等基礎設施工程,以及購置和維修設備、運輸工具等開支。除此之外,政府在民生福利方面的開支也不斷增加,包括推出雙層式社會保障,15年免費教育等。其中有一項廣泛受到關注,也較有爭議的政策就是“現金分享計劃”。當 2008 年面對金融海嘯和對抗通脹,特區政府通過向每位永久居民、非永久居民派發 5,000 和 3,000 元來達到分享經濟成果的目的。該計劃自 2008 年開始執行,已累計發行 15 次(至 2022 年),發放金額也有所提升。

表 2 2008-2021 年現金分享計劃(單位:澳門元)

| 年份 | 永久性居民 | 非永久性居民 |
|------|-------------|-------------|
| 2008 | 5,000 | 3,000 |
| 2009 | 6,000 | 3,600 |
| 2010 | 6,000 | 3,600 |
| 2011 | 4,000+3,000 | 2,400+1,800 |
| 2012 | 7,000 | 4,200 |
| 2013 | 8,000 | 4,800 |
| 2014 | 9,000 | 5,400 |
| 2015 | 9,000 | 5,400 |
| 2016 | 9,000 | 5,400 |
| 2017 | 9,000 | 5,400 |
| 2018 | 9,000 | 5,400 |
| 2019 | 10,000 | 6,000 |
| 2020 | 10,000 | 6,000 |
| 2021 | 10,000 | 6,000 |
| 2022 | 10,000 | 6,000 |
| 累計總額 | 124,000 | 74,400 |

數據來源:根據網絡資料整理

過往 15 次現金分享中每位永久居民已經領取 12.4 萬元,如果澳門居民總數逾 70 萬人,現金分享計劃已支出超過 800 億元,約等於政府一年的經常開支。雖然沒有用法律將其制度化,但是,每到年底行政長官在立法會進行政府施政報告的時候都會成為社會的關注焦點。儘管該計劃存在不少爭議,但是目前來看似乎只能持續優化而難以將之停止。此外,政府近年興建多個大型基礎設施項目,如輕軌系統、離島醫療綜合體、第四條跨海大橋等,不但在建設期間的費用,還有建成以後的運營也要政府注入大量資金,都是政府開支規模不斷擴張的原因。

三、財政儲備制度的建立

回歸前澳門政府奉行“平衡預算”政策，在制訂每一財政年度預算時，考慮到量入為出的原則，預算總支出原則上不能大於預算總收入。該原則的目的是為了實現財政收支平衡，避免債務。一旦出現預算赤字，政府則必須進行彌補，基本做法就是從“歷年財政滾存”的會計帳目中撥出金額以保持平衡。事實上，澳門回歸前曾經出現過赤字預算，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，以彌補超額支出。由於回歸前公共收入和公共開支的比例都相當接近，公共開支跟隨公共收入的增幅相應調整，不會產生大量的財政盈餘或虧損。所以，多年來澳門的財政收入始終都保持略高於財政開支的局面。

雖然，澳門當時沒有建立起財政儲備制度的迫切性，但是這不代表日後沒有這個需要。回歸前就有專家提出，要評估建立財政儲備制度的可行性。“考慮到澳門特別行政區成立時將有一筆接近一百億元澳門元的土地基金，再加上 99 年度年結時的結餘，特區政府具備設立財政儲備制度的條件。當然，具體的建立及操作模式必須留待未來特區政府通過具體的分析及討論才予以執行。”^⑥回歸後，特區政府在開支管理上較以往有所改變。特別是博彩業為特區政府帶來巨額收入的同時，財政開支的增幅遠遠追不上財政收入的增幅，客觀上使得政府庫房產生大量盈餘。如何監督和有效管理這筆財政盈餘，成為政府當時迫切必須解決的問題。

2009 年底，澳門特區政府歷年財政累積盈餘達 980.2 億元。由於受法規限制，在舊有財政制度下政府無法將財政盈餘投資。社會上有團體和議員對此表達看法，希望訂定財政儲備制度，包括儲備的最初金額、儲備擴大及運用條件，管理實體、管理原則及資產投資所產生收益的用途等。2010 年 10 月底，特區政府向立法會提交《財政儲備制度》法案，並送立法會第三常設委員會進行討論和修訂。該法案建議澳門財政儲備分成基本儲備及超額儲備兩部分，其中基本儲備的金額相當於立法會審核並通過的最近一份財政預算中政府部門開支總額的一倍半，其餘資金則撥入超額儲備。基本儲備是為特區公共財政支付能力提供最後保障的財政儲備，僅在超額儲備完全耗盡的情況下方可使用。超額儲備是指配合特區公共財政政策的施行並為公共財政支付能力提供保障的財政儲備，尤其可對特區年度財政預算赤字及有利於社會和經濟發展的資金需求提供支援，以及在發生自然災害及疫情時提供財政支援。

澳門在 2011 年 8 月頒佈《財政儲備制度》，於 2012 年起開始正式生效。2012 年 2 月份設立的財政儲備基金的初始金額合共為 989 億澳門幣，當中大部份的資產是來自外匯儲備的轉移。截止到 2021 年底，澳門特區財政儲備已達 6,431.7 億，扣除基本儲備後仍有 4,893.5 億的超額儲備。2019 和 2020 年，政府的財政儲備投資收益超過 612 億，回報率超過 5%。從 2012 年起計算，過去 10 年財政儲備投資回報率平均約 2.6%，與 3.2% 的通脹率基本持平。如果按最近 5 年計算的話，財政儲備投資回報率平均約為 3.6%，則高於年平均 1.6% 的通脹率。特區政府以穩健、有效的原則進行投資，確保財政儲備妥善保管，避免社會財富流失，讓澳門得來不易的巨額財富取之於民用之於民。

財政儲備法案通過後，確保了對澳門財政盈餘的有效管理。但是，財政儲備法案的通過與實施尚有一些方面值得關注和討論，主要包括：第一，提高財政儲備管理透明度。雖然根據法律設有財政儲備諮詢委員會和財政儲備監察委員會，協助政府制定財政儲備的投資策略和審查財政儲備的會計賬目。但是涉及數千億的財政儲備現委託為金融管理局管理和投資，並沒有進一步建立起相關的監督和問責機制，究竟是交由較高級部門負責，或者改用其他方法管理？

第二,完善和提升投資效率。建立財政儲備制度是為維持財政穩定,對資產要有足夠保障和充足流動性,以及維護澳門貨幣及金融體系的穩定。這些原則會導致金融管理部門放棄高風險的投資策略,回報率當然也會有所影響。有意見認為,如果能設立類似主權基金的投資機構,不僅有助提升財政儲備投資回報率,而且能夠通過區域合作和共同開發,為澳門經濟適度多元化提供新的選擇。所以,在滿足基本儲備所訂定的最低金額要求後,政府可以考慮調整追求回報的投資策略,動用超額儲備提升投資回報。2019年行政會在7月底公布,將向立法會提交法案調撥600億元成立澳門投資發展基金管理股份有限公司。由於社會存在不同意見,政府8月向立法會正式提出撤回法案。澳門金融管理局曾表示將就此事進行公開諮詢,不過至今再未有向社會公佈有關消息。當然,要在財政儲備制度建立初期就成立一個像新加坡淡馬錫控股公司、挪威養老基金這樣的主權基金並不現實,不宜操之過急。但是,財政儲備制度建立以來已逾10年,在累積多年基金管理經驗後,澳門特區需要思考如何採用更長期的投資策略,去制訂更符合澳門長遠利益的投資項目。

表3 2012-2021年財政儲備(單位:億澳門元)

| 年份 | 財政儲備 | 基本儲備 | 超額儲備 | 本期盈餘 | 投資回報率(%) | 通漲率(%) |
|------|---------|---------|---------|-------|----------|--------|
| 2012 | 1,002.4 | 988.0 | 0.6 | 13.8 | 1.38 | 6.11 |
| 2013 | 1,689.0 | 1,119.2 | 520.6 | 49.1 | 3.02 | 5.50 |
| 2014 | 2,463.4 | 1,164.6 | 1,252.0 | 46.8 | 1.90 | 6.05 |
| 2015 | 3,450.5 | 1,318.8 | 2,107.4 | 24.3 | 0.70 | 4.56 |
| 2016 | 4,386.6 | 1,328.2 | 3,025.3 | 33.1 | 0.76 | 2.37 |
| 2017 | 4,900.4 | 1,279.5 | 3,400.2 | 220.8 | 4.50 | 1.23 |
| 2018 | 5,088.0 | 1,475.5 | 3,641.7 | 15.8 | 0.33 | 3.01 |
| 2019 | 5,794.0 | 1,488.9 | 4,002.9 | 302.2 | 5.60 | 2.75 |
| 2020 | 6,161.2 | 1,466.1 | 4,384.5 | 310.6 | 5.30 | 0.81 |
| 2021 | 6,431.7 | 1,390.8 | 4,893.5 | 147.4 | 2.30 | 0.03 |

數據來源:澳門統計暨普查局、金融管理局

第三,建立良好的投資基金管理團隊。財政儲備的投資若要取得良好收益,必須依賴具國際水平的管理團隊。政府官員並不擅長投資,即使完全了解,礙於內部各種行政程序,未必能高效執行投資決策。作為監管機構,金融管理局的主要職責是保證財政儲備制度的穩健運行,讓專業投資機構或管理團隊負責投資決策。未來在組建投資基金管理團隊的時候要注意兩點,其一是高水平的董事會,主席可由政府官員出任,成員包括國內外具有國際聲望的政商界精英以及相關專業人士,以確保長期發展的方向;其二是行政總裁的招聘,應在全球範圍物色人選,確保管理者的水平達國際水平。只有做好投資基金的頂層制度設計,監管和執行的職能明確分開,才能保證投資機制順暢運行。

四、澳門財政管理制度的發展

回歸初期博彩業發展之快速遠超出當初開放博彩專營權的預期,因此,澳門經濟迎來全新發展機遇的同時,也面臨前所未有的挑戰,包括提升人力資源素質,經濟適度多元發展與深化區域合作等問題。大量財政盈餘使政府可以開展和推動多項基礎設施和民生福利政策,這對財政管理提出

更高要求,需要更務實地推動完善財政制度,為澳門經濟可持續發展打好基礎。

(一) 財政制度配合施政需要

公共財政是政府履行職能的物質基礎、制度保障、政策工具和監督手段。當政府職能增加或發生改變,財政必須以相應資金支出的形式保障政府施政。^⑦粵港澳大灣區發展規劃綱要將科技創新放在重要位置,提出要將大灣區打造成國際科技創新中心,充分發揮粵港澳科技研發與產業創新優勢,激發各類創新主體活力,建成全球科技創新高地和新興產業重要策源地。雖然澳門的經濟發展水平較高,但是,澳門產業結構單一,科研投入嚴重不足。儘管近年來澳門特區政府投入基礎研究和應用研究經費逐步增加,但科研投入佔 GDP 的比例仍然偏小。根據世界銀行的數據顯示,2020 年澳門研發經費支出僅佔其 GDP 的 0.45%,不僅低於香港的 0.99%,而且低於 2019 年廣東省平均水平的 2.88% 和珠海的 3.15%,更遠低於深圳的 4.93%。澳門研發人員與科研投入不足,科技創新平台和科技企業的缺乏,綜合科技創新實力在大灣區主要城市中排名處於中游靠後。

澳門是與世界接軌的開放型經濟體,擁有“一國兩制”的制度優勢。在國家政策的大力支持下,澳門完全有能力把握國家戰略定位所帶來的發展機遇,將科技創新作為助力澳門經濟適度多元發展的切入點。所以,特區政府將經濟局、科學技術基金會和澳門電貿股份有限公司和相關服務整合。增加了推動科技創新發展職責及相應職能後,經濟局更名為“經濟及科技發展局”,增設科技廳負責協調和推動科技領域的工作。同時也保留科學技術發展基金的功能,推動產學研融合,促進科研成果轉化應用。無論是政府部門職能的增設,還是具體產業政策的推出,政府都已明確未來將加大在科研創新的投入。可見,公共財政為配合政府施政理念,推動澳門經濟多元發展中提供後勤保障。

(二) 科學制訂與執行財政預算

回歸後特區政府的財政年度與歷年一致,每年預算一般在年中由各個部門向所屬司長辦公室提交,由財政局匯總和協調後編制預算再向行政長官提交,經過與行政委員會討論,最後由行政長官向立法會全體會議作年度施政報告(一般在十一月)。當立法會審議通過財政預算案,以法律形式由行政長官簽署公佈。所以,整個過程已經相當成熟,但是,由於回歸 20 年社會經濟高速發展,從回歸前沿用至今的《預算綱要法》暴露出財政預算執行率過低和缺乏監管的問題急需改善。前立法會主席曹其真認為“特區缺乏與基本法相配套的預算和公共財政管理制度,而在預算的編制與執行上,至今仍沿用回歸前的第 41/83/M 號法令(預算綱要法)。該法令後來雖經多次修訂並為第 6/2006 號行政法規廢止部分內容,但總體上仍然適用至今,因而政府在預算執行過程中可不經立法會直接修正預算、預算約束軟化和財政運用透明度低等弊端並沒有得以消除。”^⑧。

由於立法會的監督與政府的執行之間產生偏差,社會上普遍認為需要盡快制定預算法以完善制度。經過廣泛諮詢,2017 年立法會通過第 15/2017 號法律《預算綱要法》,加強公共財政的編製、管理、執行及監督,以達到更有效運用公共財政資源的目的。明晰預算管理可以提高資金運行的效率,確保對財政開支能配合政府施政理念得以貫徹。《2021 財政年度第四季度投資計劃預算執行報告》公佈預算執行率為 98.6%,預算使用率為 99.7%,大大改善了過往預算執行率過低的問題。《預算綱要法》的頒佈有助完善公共財政管理制度,但是,除了有專責部門加強監管以外,如何確保財政預算的執行是接下來需要面對的挑戰。例如,2020 年新冠疫情爆發後,博彩業受影響嚴重收縮,該年博彩收入只有 298.1 億元,但是公共開支達到 961.3 億元。最後政府年內三度調整財政預算,通過追加撥款維持特區政府財政平衡。從 2020 到 2022 年,特區經濟財政司連續三年都預估博彩

收入為 1,300 億元,而實際執行中卻未能達標。即使政府已經有意識壓縮公共開支,但是三年來疫情反復波動,抗疫開支不斷增加,所以動輒就要調整財政預算去填補預算缺口,維持財政收支平衡。

(三) 謹慎理財應對新冠疫情衝擊

從 2020 年開始,新冠疫情對澳門經濟產生前所未見的巨大衝擊,博彩收入大幅下降,本地居民失業和就業不足的情況也日益嚴重。經歷過數次疫情爆發,最嚴重的情況是 2022 年 7 月到訪旅客只有 9,759 人次,博彩收入 3.98 億元,兩項都是自 2003 年開放自由行以來的最低紀錄。2020 年澳門特區政府曾經推出兩輪疫情經援措施,分別於 2020 年 2 月和 4 月公佈,主要包括推出企業援助款項計劃,發放一次性援助款項,金額由 15,000 元至 20 萬元;對僱員推出“技能提升及就業培訓計劃”(帶津培訓),完成培訓後可獲發放 6,656 元津貼,並安排就業轉介對接工作;向每名澳門居民分別發放面值 3,000 澳門元和 5,000 澳門元的電子消費卡。2021 年,澳門推出第三輪逾百億元經濟援助措施,包括向每位澳門永久居民發放 10,000 現金分享和 8,000 電子消費優惠計劃, 10.56 億元用於稅務減免, 149 億元用於 2021 年度特區政府施政報告提及的醫療券、教育津貼、經濟援助金、殘疾津貼、免收營業稅、豁免銀行手續印花稅等其他民生福利。2022 年政府再次修改預算案,調動 351 億元財政儲備,其中 100 億涉及 2022 年抗疫援助措施,其他支出用以支持各公共部門的應對疫情開支。到 2022 年 8 月為止,為了應付特區政府恆常性開支和防疫抗疫的需要,政府在 3 年內已動用 1,678 億元的財政儲備。

2020 年是澳門回歸以來首次面對財政赤字,由於澳門擁有較豐厚的財政儲備,所以並沒有引發財政危機。不過,新冠疫情未得到完全控制,政府處於既要解決失業和收入差距引發的社會矛盾,又要想方設法推動經濟復甦的雙重挑戰之下。所以,政府應謹慎維持“量入為出”和可持續的財政管理,短期內爭取壓縮預算,控制政府開支規模,同時要想辦法增加財政收入,爭取有效集中和調度一切資源,貫徹抗疫政策的統一性和連貫性。從節流的角度來看,特區政府不斷膨脹的開支需要有所控制。但是,在保證特區政府正常運行的情況下,可以考慮減少非固定的開支,例如將某些福利措施(如現金分享)納入制度之中繼續優化管理。從開源的角度,政府可以考慮公開土地拍賣和設置主權基金去想辦法增加收入。2018 年澳門政府出資 200 億和廣東共同建立粵澳合作發展基金,不論投資表現如何,基金將給予澳門每年固定回報 3.5%。而且還設有紅利共同分享制度,基金營運滿 7 年後,如年均回報率超過 7.8%,澳門可分超額部份的 55%。以澳門現有超過 5000 億的超額儲備來算,如果在粵澳合作發展基金的基礎上全數投入,以 3.5% 回報率計算每年至少可增加 175 億收入,將緩解因為經濟週期波動帶來對財政收入的影響。由於博彩業在未來一段較長的時期內都無法回到高峰期的規模,所以,經常開支不僅要堅守“量入為出”,更需要考慮可持續性,以免開支規模不斷膨脹對公共財政帶來壓力。

(四) 不斷提升財政透明度

澳門特區政府致力提升施政透明度,提升財政透明度是其中必不可少的重要環節。特區政府的財政信息文件主要有年度財政預算案、年度預算執行情況報告、特定支出項目的預算法律、公共基金的年度報告和政府總賬目等,還有一些非常規性的項目信息是通過立法會議員向政府部門質詢後向外公佈。除了從政府刊物上獲取有關信息,普通民眾也可從印務局、財政局和統計局等政府網站查閱和下載資料。2017 年《預算綱要法》的頒布,進一步加強公共財政的制訂和監督,包括增加立法會、審計署等部門在各自職責範圍內依法對預算活動進行監察的規定,同時也訂明部門及機構的領導及主管以及其他工作人員,若違反規定則須承擔刑事、民事及紀律責任。為加強監管,法

律規定政府預算不得隨意更改用途,而且政府在每季度結束後三十日內,向立法會送交投資計劃的預算執行報告,每年八月十日向立法會送交截至該年六月三十日的預算執行中期報告。本次修法體現了尊重立法會監督財政預算的民主價值,同時兼顧財政預算制訂與執行的操作彈性。^⑨

除此以外,政府開始對公共資本企業也加強監管。澳門特區政府現持有 16 家超過 50% 財務出資和 7 家少於 50% 財務出資的公共資本企業。2019 年 12 月 20 日通過第 204/2019 號行政長官批示,成立公共資產監督規劃辦公室,加強對特區公共資本企業和自治基金的監督,優化特區公共財產的管理,保障公共財政資源的合理運用。特區政府每年向這些公共資本企業投入大量公帑,《公共資本企業法律制度》公開諮詢文本中顯示,2020 年底有關公共資本企業的總資產規模達到 500 億元。

五、結語

在經濟周期的不同階段,財政政策有助實現社會總供給和總需求的基本平衡,促進國民經濟持續健康發展。回歸以來澳門財政制度不斷演變的過程,其實就是澳門特區政府不斷提升治理能力的過程。從回歸初期的發奮圖強,帶領澳門走出經濟低谷,到後來逐步完善財政制度頂層設計,不同階段所推出的政策都反映了施政方針的轉變。從 2020 年初開始的新冠疫情爆發至今,特區政府一方面因為抗疫要穩定社會經濟正常運行而產生龐大的開支,面對回歸以來首次出現的年度財政赤字,另一方面隨着粵港澳大灣區發展規劃綱要和橫琴粵澳深度合作區建設總體方案的相繼推出,要積極融入國家發展大局和推動澳門經濟多元發展進行長期投資。所以,在面對雙重壓力之下,特區政府如何維持現有各項公共服務和社會建設的基本開支,是當前財政管理的嚴峻挑戰。但是,危機發生也會給社會帶來新的發展機遇。比如澳門電子支付在疫情期間快速發展,就和特區政府有效抓住疫情的契機密切相關。疫情下居民減少現金使用和增加網絡購物,在特區政府推出電子消費優惠計劃的措施之下,一舉突破市民和商戶對電子支付的抗拒感,財政政策在當中就是推動電子支付的最大動力。特區政府現時的豐厚儲備,能保障政府推出逆周期的財政措施以穩定就業和經濟。只要對財政儲備善加利用,就可有助於特區度過困難時期,實現經濟行穩致遠。

①賈康:《公共財政與社會和諧》,載王夢奎主編:《中國:經濟發展與社會和諧》,北京:人民出版社,2006 年。

②吳志良:《20 世紀澳門政治行政組織的變革》,載婁勝華主編:《澳門人文社會科學研究文選》(行政卷),北京:社會科學文獻出版社,2009 年。

③鍾欣:《澳門財稅金融制度概述》,北京:《中國財政》,2000 年第 3 期。

④《2007 澳門特別行政區公報》,澳門,2007 年第 4 期,第二組。

⑤《澳門特別行政區立法會活動報告》(2009-2017 年),澳門立法會官網,<https://www.al.gov.mo/zh/work-file>,檢索日期:2022 年 9 月 1 日。

⑥何浩然:《淺談澳門公共財政制度》,澳門:《行政》,2000 年第 1 期。

⑦呂開顏、楊道匡:《澳門財政支出特點分析和建議》,廣州:《廣東社會科學》,2008 年第 6 期。

⑧曹其真:《立法會主席十年工作情況的總結報告》,澳門立法會官網,<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2016-12/660905846945b13d12.pdf>,檢索日期:2022 年 9 月 1 日。

⑨梁維特:《澳門特色的預算權分配模式》,湖南:《時代法學》,2021 年第 2 期。

作者簡介:呂開顏,澳門理工大學人文及社會科學學院副教授,博士。

[責任編輯 劉澤生]