

淺析澳門“現金分享計劃”弊端及對策

莊太量 荊浩

研究專論第四十三號

二零一六年二月

香港中文大學全球經濟及金融研究所
香港新界沙田澤祥街十二號鄭裕彤樓十三樓

鳴謝



全球經濟及金融研究所衷心感謝以下捐助人及機構的慷慨捐贈
及對我們的支持 (以英文字母順序)：

捐助人及機構

查懋德	銀聯金融有限公司
鄭海泉	恒隆地產有限公司
胡祖六	恒基兆業地產有限公司
劉佐德及劉陳素霞	劉佐德基金有限公司
劉遵義	新鴻基地產發展有限公司
	東亞銀行有限公司
	香港上海滙豐銀行有限公司

活動贊助人及機構

周松崗	盤谷銀行
蔡清福	中國銀行金邊分行
方方	北山堂基金
方正	國家開發銀行
馮國經	金陵華軟
李偉波	厚樸投資管理公司
黃桂林	中國工商銀行金邊分行
	金陵控股有限公司
	新華集團
	The Santander-K Foundation
	銀聯國際



淺析澳門“現金分享計劃”弊端及對策

莊太量和荊浩¹

2016年2月

摘要：澳門過去幾年的財政年度都有把盈餘派給市民的做法，本文旨在分析澳門政府派錢的政策利弊，和提出方法有效分配財政盈餘。

近期，“澳門再次派錢”的新聞又一次佔據媒體頭條：2015年11月17日，澳門特別行政區行政長官崔世安於施政報告，提出派錢的建議，擬向當地永久性居民和非永久性居民分別發放9,000及5,400澳門元。澳門政府為何派錢？看似皆大歡喜，而這項政策對當地社會又有什麼負面影響？本文將由此展開分析。

1. 背景介紹

澳門的派錢計劃，正式名稱為“現金分享計劃”。2008年，面對金融海嘯的衝擊和本地居民消費疲弱，時任澳門特區行政長官何厚鏵提出“現金分享計劃”，通過政府直接派錢，達到分享經濟發展成果、協助當地居民對抗通脹等目的。

自2008年以來，每年派發金額具體見下表：

	每位澳門特區永久性居民	每位澳門特區非永久性居民
2008	5000 澳門元	3000 澳門元
2009	6000 澳門元	3600 澳門元
2010	6000 澳門元	3600 澳門元

¹ 莊太量是香港中文大學全球經濟及金融研究所常務所長及南京大學思源講座教授。荊浩是中國銀行（香港）人力資源部高級人力資源主任。

2011	7000 (4000+3000) 澳門元	4200 (2400+1800) 澳門元
2012	7000 澳門元	4200 澳門元
2013	8000 澳門元	4800 澳門元
2014	9000 澳門元	5400 澳門元
2015	9000 澳門元	5400 澳門元
2016	9000 澳門元 (建議)	5400 澳門元 (建議)

由上表可見，每位澳門特區永久性居民、非永久性居民獲得金額由 2008 年的 5000、3000 澳門元增加至 2016 年的 9000、5400 澳門元，而非永久性居民獲得金額均為永久性居民獲得金額的 60%。

2. 弊端分析

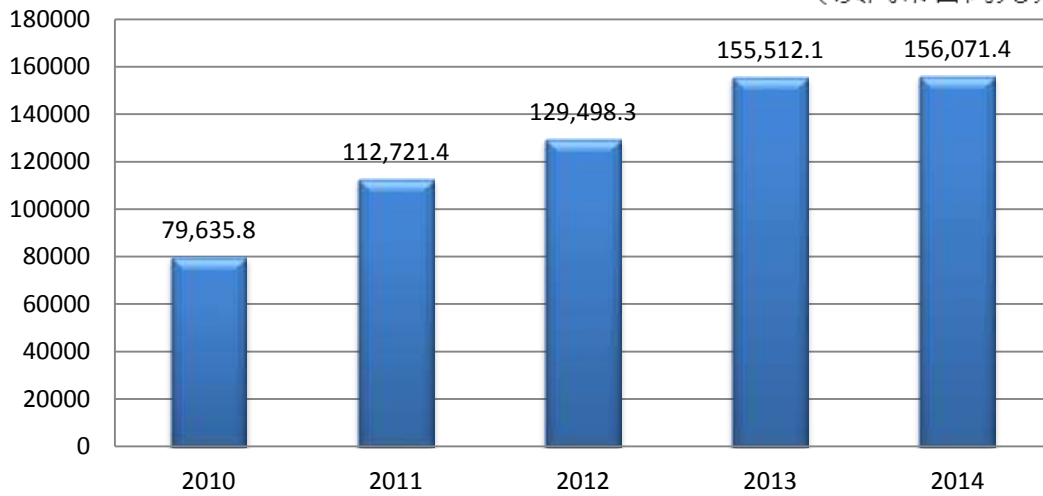
“現金分享計劃”的好處顯而易見：即時奏效。政府其他發展政策，諸如改善居住環境、支持教育發展、促進就業等，往往需要多年才能看到成效。“現金分享計劃”直接將現金直接匯入居民的銀行戶口，積極成果立竿見影：較好的促進了當地消費、改善了貧苦家庭的生活環境，一定程度上緩和社會矛盾，惟經過多年實施，弊端逐漸顯現。

一、政府財政負擔

“現金分享計劃”直接後果是政府財政開支增加。根據澳門財政局公佈的中央帳目，2010 年至 2014 年澳門特區政府政府各年財政收入增長率依次為 41.5%、14.9%、20.1%、0.4%。

澳門財政收入

(澳門幣百萬元)

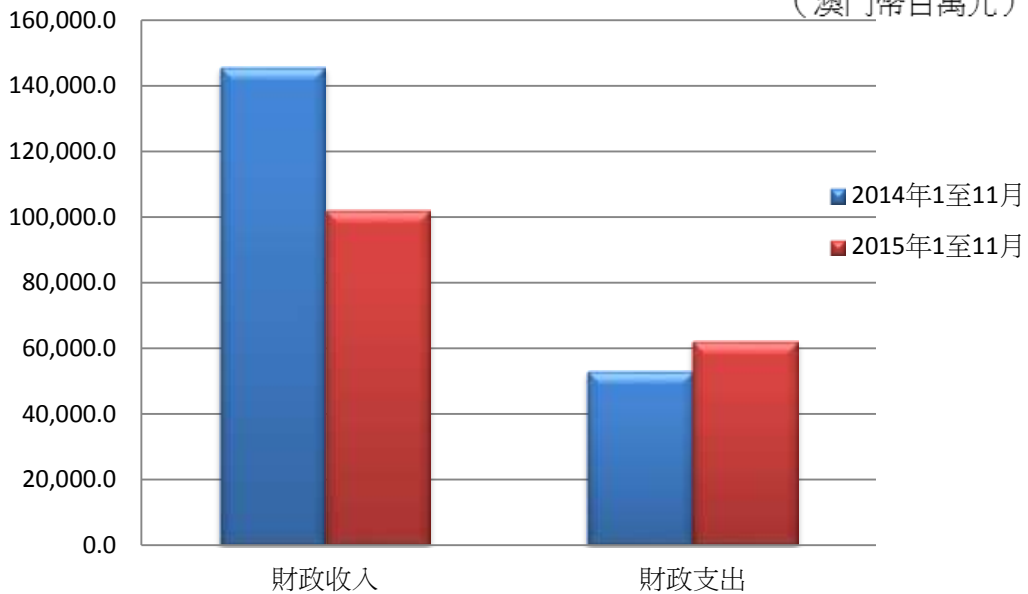


作為澳門的支柱產業，博彩稅收的增長居功至偉：2014年，“批給賭博專營權之直接稅”為128,868.8百萬澳門元，約占當年澳門收入（156,071.4百萬澳門元）82.6%。而隨著中國內地經濟增長下滑、反腐敗等多種因素，澳門博彩業業績明顯下降。澳門政府的財政支出卻呈現逐年增加的局面，2010年至2014年澳門特區政府政府各年財政支出為增長率依次為29.7%、15.8%、4.4%、11.1%。

關於近期澳門的財政狀況，2015年1月至11月，澳門財政收入僅為102,168.4百萬澳門元，較2014年1至11月145,758.6澳門元大幅下降29.9%。2015年1月至10月，澳門財政支出為62,197.3百萬澳門元，較2014年1至11月53,011.7百萬澳門元卻增加了17.3%。

2015年1至11月與2014年同期收入及支出對比

(澳門幣百萬元)



2016年2月1日，澳門政府公佈2016年1月博彩收入為186.74億澳門元，按年跌21.4%，連續20個月下跌。2015年澳門全年博彩毛收入為2308.4億澳門元，較2014年大跌逾三成四，連續第二年下滑。進入寒冬的澳門博彩業是否“見底”尚有待觀察，但收入下降、支出增加的趨勢却是不爭的事實。

按照《2015年度現金分享計劃》行政法規草案，自2015年7月6日起，澳門特區政府將向60.74萬永久居民每人發放9000元（澳門幣，下同），向6.82萬非永久性居民每人發放5400元，涉及的財政開支約為58.35億元。在經濟下行、財政收入劇減的情況，澳門特區政府仍然堅持通過高金額的“現金分享計劃”，必將進一步影響其財政健康，亦不利於其未來他公共資源投放、大型基礎建設等長遠規劃。

二、社會氛圍

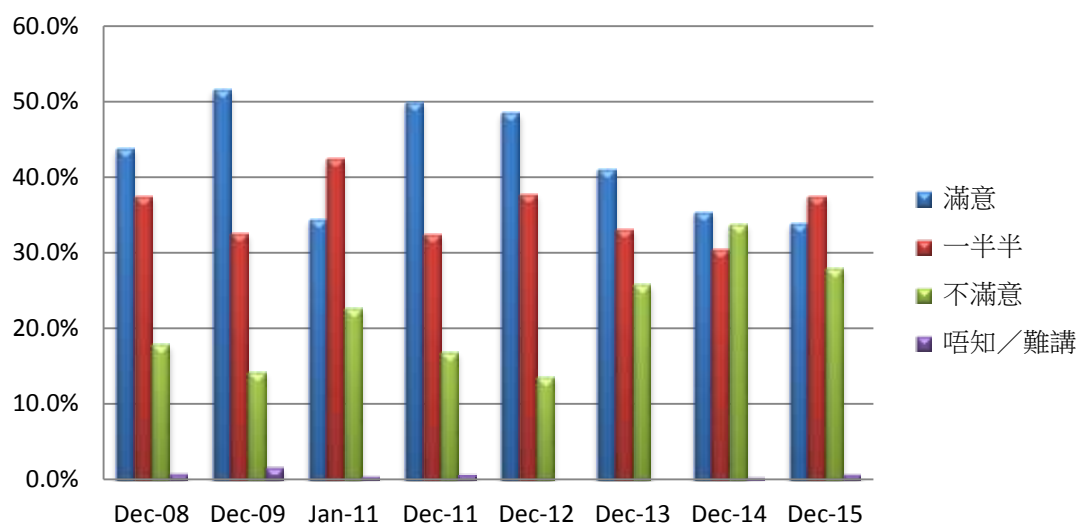
“現金分享計劃”原作為一項臨時性的分享措施，但至今已經實施8年（2008年至2016年），且現金金額不斷加碼，直接後果是當地居民已經將此視為一項理所應當的福利。對於低收入家庭，所獲現金對維持生計意義更加重大。2011年，澳門特區政府曾建議將現金發放金額降至4000澳門元（永久性居民）、2400澳門元（非永久性居民），引起了社會普遍不滿。

此外，“現金分享計劃”人人有份，一定程度上助長了當地不勞而獲的社會會氛圍。而澳門當地的地方保護政策，諸如收入較高的賭場荷官必須由永久性居民擔任，有關職業因為收入較高，吸引了眾多當年年輕人投身此行，也一定程度上限制澳門本地創新經濟的發展及未來經濟轉型。此等情形，進不易退亦難。必須承認，澳門政府目前已經進入了騎虎難下的階段。

三、政府支持度

“現金分享計劃”的一項重點目的是分享社會發展成果，維持社會穩定。根據香港大學民意研究計劃《澳門週年調查》，關於澳門市民對澳門特區政府的滿意程度，2008年年底，市民對澳門政府滿意程度為 43.8%滿意、37.5%一半半、17.9%不滿意。“現金分享計劃”實施數年內，市民對澳門政府滿意程度中，一半半加滿意的比率均維持在八成左右。但從 2013 年年底開始，市民對澳門政府滿意程度開始下降。而 2015 年年底，市民對澳門政府滿意程度為 33.9%滿意、37.5%一半半、27.9%不滿意。具體變動見下表。

澳門市民對澳門特區政府的滿意程度



在澳門特區政府施政方針並無重點轉向的前提下，反映社會已經逐漸習慣“現金分享計劃”帶來的優惠，派錢金額雖漸加碼，但政府民望卻不會相應繼續攀升。2014年5月，澳門特區政府提出《候任、現任及離任行政長官及主要官員的保障制度草案》，引發澳門強烈反彈，出現了罕有的兩萬人遊行、上萬人包圍立法會的局面，澳門特首崔世安隨後被迫撤回該法案。這從另一方面也反映了澳門社會運動意識的逐步覺醒，未來政府管治難度將進一步增加。

“從社會福利配置效率的要求來看，最好的效果是政府能夠把稀缺資源用到最需要的人的手中。從這個要求出發，現金分享使每個人平均受益的方式，無法實現把稀缺資源配置到最需要的人的手中的目的²。”按照“現金分享計劃”目前的分配機制，雖人皆有份，但澳門特區政府未能較好的履行二次分配的職責。不客氣的說，“現金分享計劃”雖即時見效，卻是一種“懶政”。以直接派錢的方式，無助解決當地貧富懸殊、社會保障制度覆蓋有限等深層次問題。

按傳統經濟學理論，在社會生產效率不變、社會總體財富不變的情況下，直接的現金補貼導致居民的總體收入增加，進而也一定程度上推高了物價和當地的通貨膨脹的水準。此外，部分澳門永久性居民雖已長期移居異地，對澳門當地稅收貢獻有限，卻仍可享受現金津貼，於澳門當地務工、生活的非永久性居民，卻只能獲發永久性居民金額的60%，也並非公平。

² 鄺益奮，《澳門現金分享計畫及其制度化方向》，《當代港澳研究》2013年第02期

3. 建議方向

“現金分享計劃”就像一劑激素，初時採用效果良好，若一時上癮、持續加強，終有一日將反噬自身。建議澳門特區政府儘快著手，由以下方向切入，逐漸擺脫對“現金分享計劃”的依賴。

一、分拆現金計劃

可以預期，一次性取消計劃或減少計劃分派現金金額都將引來社會較大的抵觸。故建議自 2017 年起，在 2016 年分派 9000 澳門元基礎上（永久性居民，非永久性居民金額按照 60%折算），分為 5000 澳門元現金+4000 澳門元補貼。其中 4000 澳門元現金補貼可以考慮食物現金券、交通費用補貼、水電費補貼、個人所得稅減免等形式回饋當地居民，並兼顧不同階層的需要。未來可以視政府財政狀況，調節逐漸減少分派現金和補貼的金額，從而達到逐漸退出的目的。

二、完善現有社會保障制度，增加收入來源

按照上文所述，“現金分享計劃”主要弊端之一是雖人皆有份，但未能將福利資源投放至最需要的階層。隨著“現金分享計劃”的逐步退出，所節省的財政資源可以投入基層社會保障方面，通過擴大社會保障基金的適用範圍、發放金額等，建立更加全面完善的社會保障制度。

更深層次，“現金分享計劃”推行至今，主要的矛盾是在財政收入下降的同時，相關財政支出卻持續增加。如果可以拓展其他的收入來源，增加財政收入，則可以大大抵消“現金分享計劃”所引起的財政支出增長。除了單一依賴的博彩稅收收入，澳門亦可通過設立類似“新加坡淡馬錫控股”的主權財富基金，利用澳門的外匯儲備，在全球範圍內進行投資獲得收益。

4. 結語

綜上所述，澳門“現金分享計劃”經過多年運作後，目前已經進入一個進退維谷的階段，弊端逐漸顯現。每年分派金額增加的背後，是更多的財政支出、更重的負擔。然而，澳門博彩業井噴式增長的年代已經過去，財政支出逐年增加的慣性卻難以迅速扭轉。在世界經濟不景氣、中國嚴厲打擊貪汙腐敗的局面下，澳門政府必將面臨博彩稅收入的大幅下降及更嚴峻的財政壓力。另一方面，民眾已經逐漸習慣“現金分享計劃”帶來的收入增加，“現金分享計劃”帶來的特區政府高支持度的政策紅利已漸漸消退，而澳門特區本地社會民主運動也出現抬頭跡象，“現金分享計劃”已慢慢演變為弊大於利。

然而，“現金分享計劃”的存廢直接關係到澳門當地生活的穩定和特區政府的管治威信，是硬著頭皮繼續推行，還是馬上著手逐步退出，澳門特區政府現在需要果斷決定。畢竟，紅利正漸消，退出卻需時，若真要等到澳門財政儲備消耗殆盡時才著手準備，則恐怕為時晚矣。

5. 引用：

鄺益奮，《澳門現金分享計畫及其制度化方向》，《當代港澳研究》2013 年第 02 期

澳門特別行政區政府財政局，公共財政資料

http://www.dsf.gov.mo/finance/public_finance_info.aspx?lang=zh

香港大學民意網站，《澳門週年調查》研究計劃，“你對澳門特區政府既整體表現滿唔滿意？”

<https://www.hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/macau/govSat/datatables.html>