

# 浅析澳门“现金分享计划”弊端及对策

庄太量 荆浩

研究专论第四十三号

二零一六年三月

香港中文大学全球经济及金融研究所  
香港新界沙田泽祥街十二号郑裕彤楼十三楼

# 鸣谢

全球经济及金融研究所衷心感谢以下捐助人及机构的慷慨捐赠  
对我们的支持 (以英文字母顺序):

## 捐助人及机构

查懋德	银联金融有限公司
郑海泉	恒隆地产有限公司
胡祖六	恒基兆业地产有限公司
刘佐德及刘陈素霞	刘佐德基金有限公司
刘遵义	新鸿基地产发展有限公司
	东亚银行有限公司
	香港上海汇丰银行有限公司

## 活动赞助人及机构

周松岗	盘谷银行
蔡清福	中国银行金边分行
方方	北山堂基金
方正	国家开发银行
冯国经	金陵华软
李伟波	厚朴投资管理公司
黄桂林	中国工商银行金边分行
	金陵控股有限公司
	新华集团
	The Santander-K Foundation
	银联国际

# 浅析澳门“现金分享计划”弊端及对策

庄太量和荆浩<sup>1</sup>

2016年2月

**摘要：**澳门过去几年的财政年度都有把盈余派给市民的做法，本文旨在分析澳门政府派钱的政策利弊，和提出方法有效分配财政盈余。

近期，“澳门再次派钱”的新闻又一次占据媒体头条：2015年11月17日，澳门特别行政区行政长官崔世安于施政报告，提出派钱的建议，拟向当地永久性居民和非永久性居民分别发放9,000及5,400澳门元。澳门政府为何派钱？看似皆大欢喜，而这项政策对当地社会又有什么负面影响？本文将由此展开分析。

## 1. 背景介绍

澳门的派钱计划，正式名称为“现金分享计划”。2008年，面对金融海啸的冲击和本地居民消费疲弱，时任澳门特区行政长官何厚铨提出“现金分享计划”，通过政府直接派钱，达到分享经济发展成果、协助当地居民对抗通胀等目的。

自2008年以来，每年派发金额具体见下表：

	每位澳门特区永久性居民	每位澳门特区非永久性居民
2008	5000 澳门元	3000 澳门元
2009	6000 澳门元	3600 澳门元
2010	6000 澳门元	3600 澳门元

---

<sup>1</sup> 庄太量是香港中文大学全球经济及金融研究所常务所长及南京大学思源讲座教授。荆浩是中国银行（香港）人力资源部高级人力资源主任。

2011	7000 (4000+3000) 澳门元	4200 (2400+1800) 澳门元
2012	7000 澳门元	4200 澳门元
2013	8000 澳门元	4800 澳门元
2014	9000 澳门元	5400 澳门元
2015	9000 澳门元	5400 澳门元
2016	9000 澳门元 (建议)	5400 澳门元 (建议)

由上表可见，每位澳门特区永久性居民、非永久性居民获得金额由 2008 年的 5000、3000 澳门元增加至 2016 年的 9000、5400 澳门元，而非永久性居民获得金额均为永久性居民获得金额的 60%。

## 2. 弊端分析

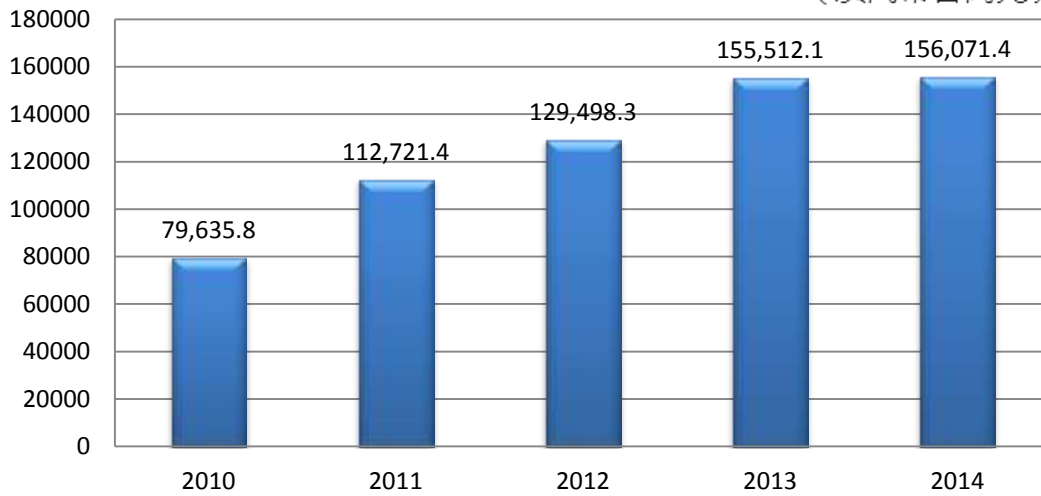
“现金分享计划”的好处显而易见：实时奏效。政府其他发展政策，诸如改善居住环境、支持教育发展、促进就业等，往往需要多年才能看到成效。“现金分享计划”直接将现金直接汇入居民的银行户口，积极成果立竿见影：较好的促进了当地消费、改善了贫苦家庭的生活环境，一定程度上缓和社会矛盾，惟经过多年实施，弊端逐渐显现。

### 一、政府财政负担

“现金分享计划”直接后果是政府财政开支增加。根据澳门财政局公布的中央账目，2010 年至 2014 年澳门特区政府政府各年财政收入增长率依次为 41.5%、14.9%、20.1%、0.4%。

## 澳门财政收入

(澳門幣百萬元)

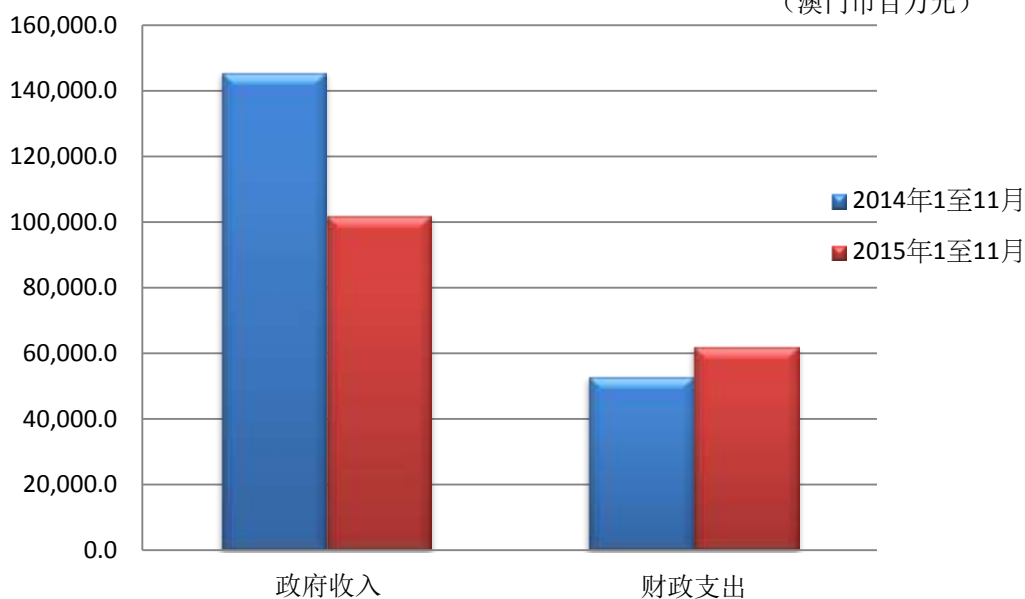


作为澳门的支柱产业，博彩税收的增长居功至伟：2014年，“批给赌博专营权之直接税”为128,868.8百万澳门元，约占当年澳门收入（156071.4百万澳门元）82.6%。而随着中国内地经济增长下滑、反腐败等多种因素，澳门博彩业业绩明显下降。澳门政府的财政支出却呈现逐年增加的局面，2010年至2014年澳门特区政府政府各年财政支出为增长率依次为29.7%、15.8%、4.4%、11.1%。

关于近期澳门的财政状况，2015年1月至11月，澳门财政收入仅为102,168.4百万澳门元，较2014年1至11月145,758.6百万澳门元大幅下降29.9%。2015年1月至10月，澳门财政支出为62,197.3百万澳门元，较2014年1至11月53,011.7百万澳门元却增加了17.3%。

## 2015年1至11月与2014年同期收入及支出对比

(澳门币百万元)



2016年2月1日，澳门政府公布2016年1月博彩收入为186.74亿澳门元，按年跌21.4%，连续20个月下跌。2015年澳门全年博彩毛收入为2308.4亿澳门元，较2014年大跌逾三成四，连续第二年下滑。进入寒冬的澳门博彩业是否“见底”尚有待观察，但收入下降、支出增加的趋势却是不争的事实。

按照《2015年度现金分享计划》行政法规草案，自2015年7月6日起，澳门特区政府将向60.74万永久居民每人发放9000元（澳门币，下同），向6.82万非永久性居民每人发放5400元，涉及的财政开支约为58.35亿元。在经济下行、财政收入剧减的情况，澳门特区政府仍然坚持通过高金额的“现金分享计划”，必将进一步影响其财政健康，亦不利于其未来他公共资源投放、大型基础建设等长远规划。

## 二、社会氛围

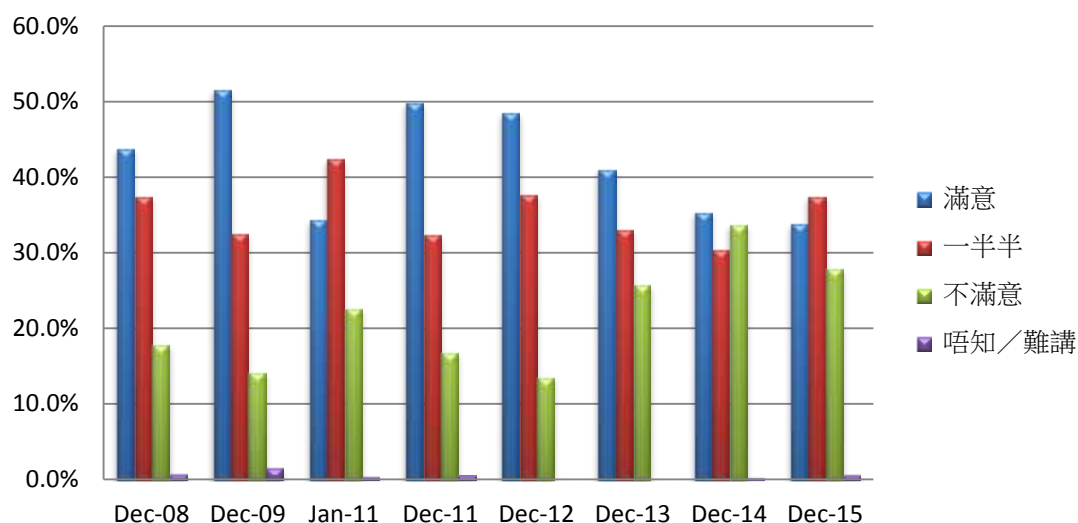
“现金分享计划”原作为一项临时性的分享措施，但至今已经实施8年（2008年至2016年），且现金金额不断加码，直接后果是当地居民已经将此视为一项理所应当的福利。对于低收入家庭，所获现金对维持生计意义更加重大。2011年，澳门特区政府曾建议将现金发放金额降至4000澳门元（永久性居民）、2400澳门元（非永久性居民），引起了社会普遍不满。

此外，“现金分享计划”人人有份，一定程度上助长了当地不劳而获的社会氛围。而澳门当地的地方保护政策，诸如收入较高的赌场荷官必须由永久性居民担任，有关职业因为收入较高，吸引了众多当年年轻人投身此行，也一定程度上限制澳门本地创新经济的发展及未来经济转型。此等情形，进不易退亦难。必须承认，澳门政府目前已经进入了骑虎难下的阶段。

### 三、政府支持度

“现金分享计划”的一项重点目的是分享社会发展成果，维持社会稳定。根据香港大学民意研究计划《澳门周年调查》，关于澳门市民对澳门特区政府的满意程度，2008年年底，市民对澳门政府满意程度为43.8%满意、37.5%一半半、17.9%不满意。“现金分享计划”实施数年内，市民对澳门政府满意程度中，一半半加满意的比率均维持在八成左右。但从2013年年底开始，市民对澳门政府满意程度开始下降。而2015年年底，市民对澳门政府满意程度为33.9%满意、37.5%一半半、27.9%不满意。具体变动见下表。

## 澳门市民对澳门特区政府的满意程度



在澳门特区政府施政方针并无重点转向的前提下，反映社会已经逐渐习惯“现金分享计划”带来的优惠，派钱金额虽渐加码，但政府民望却不会相应继续攀升。2014年5月，澳门特区政府提出《候任、现任及离任行政长官及主要官员的保障制度草案》，引发澳门强烈反弹，出现了罕有的两万人游行、上万人包围立法会的局面，澳门特首崔世安随后被迫撤回该法案。这从另一方面也反映了澳门社会运动意识的逐步觉醒，未来政府管治难度将进一步增加。

“从社会福利配置效率的要求来看，最好的效果是政府能够把稀缺资源用到最需要的人的手中。从这个要求出发，现金分享使每个人平均受益的方式，无法实现把稀缺资源分配到最需要的人的手中的目的<sup>2</sup>。”按照“现金分享计划”目前的分配机制，虽人皆有份，但澳门特区政府未能较好的履行二次分配的职责。不客气的说，“现金分享计划”虽实时见效，却是一种“懒政”。以直接派钱的方式，无助解决当地贫富悬殊、社会保障制度覆盖有限等深层次问题。

按传统经济学理论，在社会生产效率不变、社会总体财富不变的情况下，直接的现金补贴导致居民的总体收入增加，进而也一定程度上推高了物价和当地的通货膨胀的水平。此外，部分澳门永久性居民虽已长期移居异地，对澳门当地税收贡献有限，却仍可享受现金津贴，于澳门当地务工、生活的非永久性居民，却只能获发永久性居民金额的60%，也并非公平。

<sup>2</sup> 鄞益奋，《澳门现金分享计划及其制度化方向》，《当代港澳研究》2013年第02期



### 3. 建议方向

“现金分享计划”就像一剂激素，初时采用效果良好，若一时上瘾、持续加强，终有一日将反噬自身。建议澳门特区政府尽快着手，由以下方向切入，逐渐摆脱对“现金分享计划”的依赖。

#### 一、分拆现金计划

可以预期，一次性取消计划或减少计划分派现金金额都将引来社会较大的抵触。故建议自 2017 年起，在 2016 年分派 9000 澳门元基础上（永久性居民，非永久性居民金额按照 60%折算），分为 5000 澳门元现金+4000 澳门元补贴。其中 4000 澳门元现金补贴可以考虑食物现金券、交通费用补贴、水电费补贴、个人所得税减免等形式回馈当地居民，并兼顾不同阶层的需要。未来可以视政府财政状况，调节逐渐减少分派现金和补贴的金额，从而达到逐渐退出的目的。

#### 二、完善现有社会保障制度，增加收入来源

按照上文所述，“现金分享计划”主要弊端之一是虽人皆有份，但未能将福利资源投放至最需要的阶层。随着“现金分享计划”的逐步退出，所节省的财政资源可以投入基层社会保障方面，通过扩大社会保障基金的适用范围、发放金额等，建立更加全面完善的社会保障制度。

更深层次，“现金分享计划”推行至今，主要的矛盾是在财政收入下降的同时，相关财政支出却持续增加。如果可以拓展其他的收入来源，增加财政收入，则可以大大抵消“现金分享计划”所引起的财政支出增长。除了单一依赖的博彩税收收入，澳门亦可通过设立类似“新加坡淡马锡控股”的主权财富基金，利用澳门的外汇储备，在全球范围内进行投资获得收益。

#### 4. 结语

综上所述，澳门“现金分享计划”经过多年运作后，目前已经进入一个进退维谷的阶段，弊端逐渐显现。每年分派金额增加的背后，是更多的财政支出、更重的负担。然而，澳门博彩业井喷式增长的年代已经过去，财政支出逐年增加的惯性却难以迅速扭转。在世界经济不景气、中国严厉打击贪污腐败的局面下，澳门政府必将面临博彩税收收入的大幅下降及更严峻的财政压力。另一方面，民众已经逐渐习惯“现金分享计划”带来的收入增加，“现金分享计划”带来的特区政府高支持度的政策红利已渐渐消退，而澳门特区本地社会民主运动也出现抬头迹象，“现金分享计划”已慢慢演变为弊大于利。

然而，“现金分享计划”的存废直接关系到澳门当地生活的稳定和特区政府的管治威信，是硬着头皮继续推行，还是马上着手逐步退出，澳门特区政府现在需要果断决定。毕竟，红利正渐消，退出却需时，若真要等到澳门财政储备消耗殆尽时才着手准备，则恐怕为时晚矣。

## 5. 引用:

鄞益奋,《澳门现金分享计划及其制度化方向》,《当代港澳研究》2013年第02期

澳门特别行政区政府财政局,公共财政资料

[http://www.dsf.gov.mo/finance/public\\_finance\\_info.aspx?lang=zh](http://www.dsf.gov.mo/finance/public_finance_info.aspx?lang=zh)

香港大学民意网站,《澳门周年调查》研究计划,“你对澳门特区政府既整体表现满唔满意?”

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