

發展策略

No.19 December 2015

2015年12月 第十九期



澳門發展策略研究中心



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

贊助出版

目錄

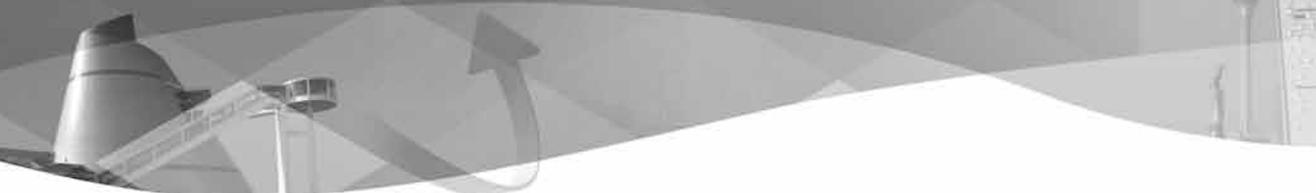
編首語		1
強化公共財政管理 支持澳門經濟轉型發展	林志軍	3
凝聚社會力量 應對挑戰與機遇	馬慧芝	10
淺析澳門智庫的作用與未來發展	黃萬濱	16
關於澳門電子政務發展的思考	劉燁晉	22
有關行政長官回答議員提問的一些思考	王康	26
零團費的博弈理論分析	盛力	34
澳門中醫藥發展概況及建議	羅樂賢 呂開顏	43
尋本清源——澳門留級制度綜述	張敏霞	54
經濟新常態下澳門社會保險制度面臨的改革問題	王錦江	63
澳門主權基金透明度與回報率關係探討	曾鷹	72
“善用”澳門財政儲備運用細則方向思考	梁雅瑩	83

編首語

澳門經濟在前一階段的非常態高速發展之後，在過去幾個季度隨着內外市場形勢的變化，進入了調整的階段。然而，雨後會見到彩虹，挑戰與機遇往往是交錯並存。在現時經濟新形勢下，我們更應當不失時機地努力開拓，積極把握機遇，開拓創新。當中，需要大家共同思考、探索和身體力行地開展工作。

為匯聚社會智慧，共迎挑戰，本中心特彙編了第十九期會刊，本刊中多篇涉及澳門社會經濟多方面的專題文稿，當中包括區域經貿合作、公共財政管理、公共行政、社會保障等內容，反映作者們心繫澳門，為特區可持續健康發展，積極建言，共思良策。

作為民間學術研究機構，本中心一直秉持着立足澳門，建設未來的原則，致力從策略研究層面上，凝聚社會智慧，發揮應有功能。《發展策略》作為會刊，正秉承這個理念，本刊所載的文章，儘管僅代表作者個人的意見，並不代表本中心的立場，但期望透過百家爭鳴，凝聚社會智慧和正能量，達致集思廣益，推動對特區發展的深層思考。我們亦期望有更多關心澳門社會建設的朋友惠賜鴻文，發表真知灼見，以共同為特區的健康持續發展齊動腦筋，齊參與，齊思考，建言獻策。



歡迎各位友好、讀者對本刊內容或本中心的工作，繼續給予批評和指正。如蒙來稿或聯繫，請與本中心秘書處聯絡。

地址：澳門畢仕達大馬路26號中福商業中心7樓A

電話：853-28780124

傳真：853-28780565

電子郵箱：cpedm@macau.ctm.net

網址：<http://www.cpedm.org.mo/>

強化公共財政管理 支持澳門經濟轉型發展

澳門科技大學商學院院長 林志軍教授

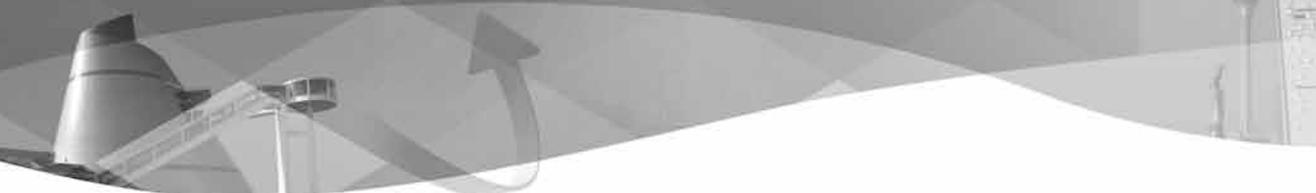
自特區政府 2002 年開放賭權以來，澳門博彩業迅速擴展，促成澳門經濟在過去十餘年快速增長，人均 GDP 躍居全球前茅。政府財政收入因博彩收入而急增，並實現連續多年財政結餘，財政儲備隨之增長。截止 2015 年 5 月，特區政府的財政儲備已達 3,496 億澳幣，其中基本儲備 1,343 億澳元，超額儲備 2,153 億澳元。¹ 按澳門 63 萬人口計算，人均儲備約為 554,900 澳元（約 69,356 美元），處於世界高位水準。

但是澳門是個極微型經濟體，產業基礎單一和薄弱。除了博彩業，其它行業規模較小。因此政府公共財政收入主要來自博彩業稅收，而且對博彩收入的依賴過度加重。統計資料顯示，博彩稅收入佔政府財政收入的比重由 2002 年的 49.1% 已上升至 2014 年的 87.2 %。² 儘管政府近年已加大推動經濟多元化，鼓勵與扶持旅遊休閒、會議展覽和中醫藥產業園等行業的發展，但效果尚不明顯，仍然無法擺脫“博彩業獨大”的局面，經濟發展存在較大的隱患。

自 2014 年 4 月來，受全球經濟放緩和中國內地反腐運動的影響，澳

1 見“澳門5月底財政儲近3,500億，期拓多元化投資”新華網2015年06月19日。

2 統計數據根據澳門政府發佈的有關年度澳門統計年鑒整理。



門博彩業開始深度調整。根據統計，至 2015 年 6 月，博彩收入已經連續 14 個月下降，與 2014 年初高峰相比，平均跌幅接近 40%，引發澳門經濟出現衰退跡象，澳門經濟和社會發展面臨嚴峻挑戰。首當其衝的是，由於過度依賴博彩稅，政府的財政收入出現顯著下降，勢將對澳門的公共財政狀況和社會經濟發展帶來一系列問題或出現明顯的負面影響，值得特區政府和社會公眾認真檢討公共財政政策和管理策略，應對經濟下行衰退問題，加快澳門經濟轉型和發展。尤其是，當前特區政府和社會各界正在著手推動非博彩行業發展的戰略調整，而澳門經濟轉型和產業多元化都需要政府財政提供強大的資金支援方為可行。

公共財政是政府對社會資源進行直接調配或是對社會財富進行再分配以期達成預定社會與經濟發展目標的重要手段，通常包括財政收入和財政支出兩方面的政府行為。一方面，政府通過稅收工具獲取必要的公共財政資源；另一方面，通過對財政資源的分配投放，政府實施各項公共事業、民生、安全和經濟建設等專案，完成既定的社會與經濟發展目標。穩健有效的公共財政管理要求嚴格遵循“量入為出”和“收支平衡”原則，重點是在於“開源”和“節流”，完成各項公共事業和社會經濟發展任務的同時，爭取能有財政結餘，以防備經濟劇烈波動或重大非預期事件衝擊的負面影響。

坦率地說，澳門的公共財政管理水準目前是相對較為鬆懈，效益相對較低。過往十多年，由於博彩收入急速增長和政府財政收入與年度結餘都

快速增多，負面影響不甚明顯。但是必須看到，現行的公共財政管理體制存在一些較嚴重隱患，不利於澳門社會和經濟的可持續發展。尤其當前由於博彩業深度下跌和澳門經濟加速放緩情況下，多種負面問題已經呈現，不能不引起特區政府，特別是公共財政政策制定和執行機構的重視和應對。筆者認為，在當前澳門經濟下行調整新形勢下，特區政府有必要從下述幾方面強化公共財政管理，增強公共財政實力，促進澳門經濟轉型和多元化發展。

第一，改變澳門公共財政收入來源過於單一現狀。除了博彩稅收入，其它稅收收入偏低。現有的稅基偏窄，而且稅率較低。特區政府由於多年財政結餘增長，對現行稅種和稅率（如營業稅、印花稅、旅遊服務稅、房屋稅等）給予較大幅度的寬減或豁免。從理論上說，這種減免稅政策可能有利於減輕其它工商行業的稅賦，吸引投資資金或促進這些行業的發展。但是澳門始終是個極微型經濟體。除了博彩業，大部分工商企業都是小微型規模。由於缺乏完整的產業鏈和基礎服務設施與專業人才，減免稅未必可能吸引大中型企業來澳投資。此外，對職業收入稅的豁減（以及“現金分享計劃”），雖可以減輕市民個人稅賦，獲得民意支持的短期政治效應，難免也會對公共財政收入的穩定性帶來負面影響。主要依賴博彩稅的財政收入模式是難以持續的。特別是當前澳門博彩業並非僅僅屬於短期調整，很可能已進入較長期的衰退週期。這既與中國和全球經濟結構調整和增長速度趨緩有關，也是由於本澳周邊多個國家和地區近年已相應開放博彩業，



行業競爭加劇直接相關。因此，特區政府必需對財政收入進行周密規劃，認真探討增加稅源（包括擴大稅基和減少稅收豁免）和公共財政收入的必要性和可行性，爭取實現長期穩定財政收入，扶持產業多元化，滿足澳門社會和經濟可持續發展的需要。

第二，特區政府必需大力加強公共財政支出管理。過往十餘年，由於博彩稅收入高速增長，政府庫房水浸，導致在公共財政支出方面過於“寬鬆”。一方面表現在特區政府的經常性開支增速過快；根據相關統計資料，政府的經常性開支從2002年的77.89億澳元急升至2014年的576.66億澳元，其中公共行政一般部門開支由2002年27.85億澳元上升至2014年的54.75億澳元，增幅接近翻倍。³按常住人口計算的政府經常性支出或行政部門支出的人均金額由2002年至2014年的升幅超35%，遠高於香港、臺灣和新加坡等周邊地區或國家。既使在面臨博彩稅收急劇下跌的2015年，首5個月的政府財政支出總額仍較上年同期上升近五成半。⁴

不可否認，特區政府這些年來的高額政府經常性支出，對改善澳門的教育、衛生醫療、治安和社會保障等方面的民生問題發揮了很好的促進作用。但是，龐大的財政支出雖然可能提升政府提供公共服務的數量和品質，難免也可能導致財政資源的濫用或浪費，或者偏高的政府機構人員福利待遇和行政部門開支將引發市民的不滿和抵觸，激化社會分配不公平矛盾。

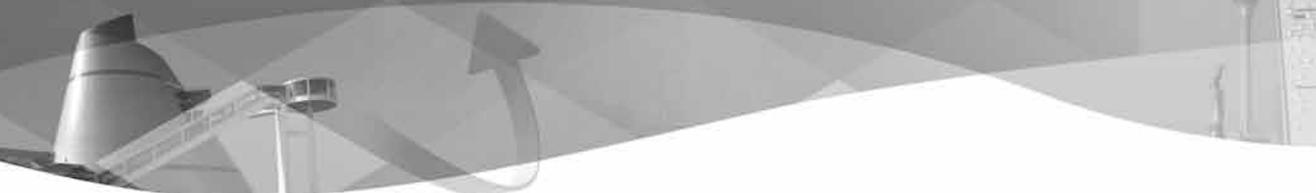
3 財政收支數據根據特區政府公佈的中央賬目有關年份數據整理。

4 參見《論盡媒體》2015年06月15日報道。

為此，特區政府有必要立即推行適度財政緊縮政策，減少部分行政部門經費或經常性開支，提高行政效率和財政資金使用效果。

另一方面，政府財政支出的相當部分是資本性支出，用於公共事業和經濟基礎設施建設項目。這是推動社會和經濟長期發展的必要條件。儘管特區政府過去多年在這方面投放大量財政資源，但是並未能達到理想的經濟效果。諸如東亞運會場、澳大橫琴新校園、北安碼頭和城區輕軌等大型建設項目，不僅工期不斷延長，而且實際開支大幅增加，顯著超出經費預算，對政府財政狀況造成極大壓力，勢將影響公共財政的穩健性。在目前可預期博彩稅收入持續下降情況下，特區政府必須嚴肅財政紀律和預算控制，加強控制資本性支出或公用事業建設專案的開支，對工期延誤和經費超支建立和執行嚴格的“問責”制度，杜絕這方面財政資源的浪費或低效使用。

第三，必需優化對特區政府財政儲備的管理。過往多年，政府因博彩稅快速增長出現較大數額的年度財政結餘。自 2012 年《財政儲備制度》條例實施以來，已經建立了相應的財政儲備管理制度。目前近 3,500 億澳元的財政儲備數額雖然較為可觀，但是由於博彩業深度調整和澳門經濟結構轉型，連年財政結餘的狀況有可能不再持續。財政儲備相當於應對財政收入不穩定波動的抗震器和維持必要財政支出完成既定公共事業目標的蓄水池。如何善用現有財政儲備，是穩定澳門社會和經濟發展的一個重要條件。根據政府報告資料，2014 年度財政儲備的整體收益率為 2%，效益明

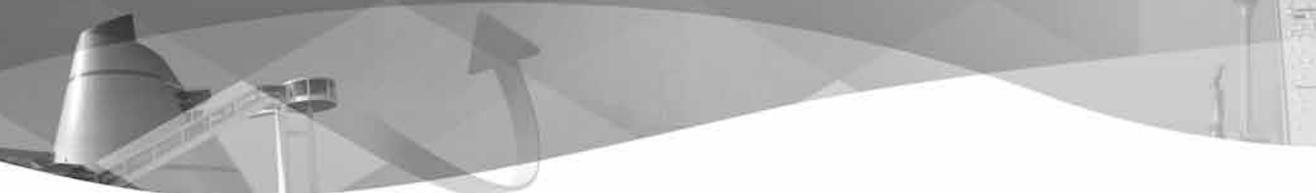


顯偏低。儘管特區政府對財政儲備管理堅持保本、穩健和低風險的原則是對的，但是有必要進一步探討如何使財政儲備實現理想增值的優化措施與方法。例如，應如何實現財政儲備資金的投資多元化；做好長短期投資相結合和區域性投資比重平衡性，力爭在有效監督和風險可控條件下，提高財政儲備資金的收益回報。近期，特區政府已與內地有關部門簽署協定，將部分財政儲備資金轉交廣東省政府和國家開發銀行進行保本性投資，預期通過配合內地快速經濟建設發展需要，增加政府財政儲備基金的使用效益和收益回報。但是這種轉移投資，難免排除了特區政府對這部分財政儲備資金使用的監控，而且局限於內地發展投資項目，未必是最佳的資金管理模式。在當前全球經濟都面臨重組和轉型情況下，海外市場亦存在較好的投資機會。特區政府可通過“中國——葡語國家經貿合作發展平臺”或參與亞投行和金磚國家開發銀行，配合國家推行“一帶一路”發展戰略，積極尋找海外投資機會，提高財政儲備的收益回報。

此外，特區政府可考慮利用部分財政儲備資金建立相應的主權投資基金，自主進行多元化投資（包括參與區域外歐美，葡語系國家或東南亞等國家的優質投資專案）。政府可以借鑒其它國家和地區主權投資基金的成功經驗和有效措施，招募和培訓高端財經人才組建主權基金管理團隊，制定有效的主權基金監管和運作機制，實現高效運作，顯著提升投資回報，充實財政儲備。與此同時，財政儲備管理需加強外匯風險的管控。目前政府的財政儲備相對集中於美元、人民幣和港幣資產，短期內匯率波動風險

敞口較大，特區政府金融管理局必需對外匯資產制訂有效的匯率風險評估和對沖機制，謹慎應用必要的外匯對沖工具，防止或減少財政儲備外幣資產的匯兌損失。

總而言之，目前博彩業已進入深度調整，將對澳門經濟造成顯著的持續性不利影響。加快經濟轉型和開拓產業多元化，將是特區政府在今後一段時期經濟工作的重點。為此，有必要加強公共財政管理，強化財經紀律，增加財政收入和控制在財政支出，同時善用與充實財政儲備。居安思危，未雨綢繆。夯實公共財政基礎，以充足的財政資源扶持產業多元化，實現澳門經濟的成功轉型和社會與經濟的可持續發展。



凝聚社會力量 應對挑戰與機遇

馬慧芝

澳門在過去經歷了連續多年的經濟快速高增長時期，2010至2013年本地生產總值（GDP）年均增長率為雙位數字，博彩收入持續增加，每年入境旅客人次達3,000萬。隨著2014年環球經濟復甦步伐存在眾多不確定性、鄰近國家及地區經濟增長放緩，本澳經濟自去年下半年起受到內外多種不穩定因素的綜合影響，由持續了幾年的高速度增長漸漸步入穩定調整階段。

今年以來公佈的多項本澳經濟指標，包括：首季GDP實質收縮24.5%，當中主要受博彩及其他旅遊服務出口下跌所影響；上半年入境旅客人次同比下跌3.5%、博彩毛收入按年下調約37%等數字，無疑引起社會各階層對本澳經濟前景產生疑慮，或多或少為整體市場環境帶來負面氣氛。

事實上，本澳經濟調整過程中，市場勢態出現變化的時期，可能是既存在挑戰又充滿機遇的時機。社會各界應該從多個角度及觀點看待這個變化，共同努力在挑戰及困難中發掘新的發展空間。

本人認為，政府、工商團體、企業、市民應凝聚力量，為調整中的經濟帶來新的推動力和活力。那麼，市民、企業、工商團體、政府在應對當

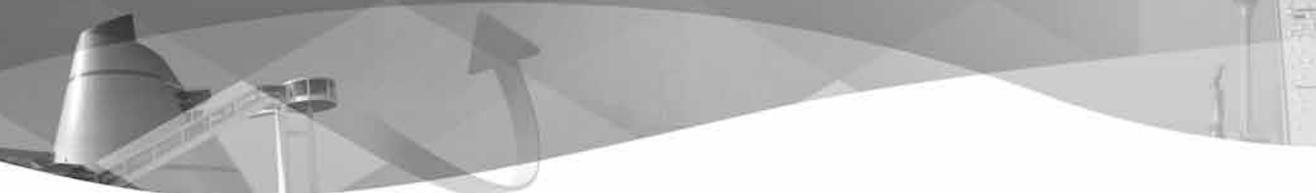
前本澳經濟形勢及變化時，應持著什麼態度、發揮何種角色？以下將簡單地分享個人的觀點和看法。

市民大眾——居安思危 提升自身競爭力

在經濟從高速發展到逐漸放緩以至進入深度調整的過程，市民面對變化中的市場形勢必定會存在著擔憂，甚至影響對自身就業環境及發展前景的信心。換個角度去看，這正可能是社會大眾居安思危的好時機，市民應持著正面態度，透過不斷提升自己，時刻裝備好應對突如其來的變化及挑戰。

從就業居民角度看，面對就業市場競爭及環境的變化，可更多地參與由特區政府、民間機構、企業舉辦的各類型在職培訓及專業技能培訓課程，透過不斷學習進修，增值自己，持續提升自身技能及競爭力，避免原地踏步。目前，不少機構定期開辦職業培訓、專業技能培訓，以至技能測試培訓等課程，為居民自我提升及向上流動提供了不少優勢條件。尤其是，要積極學習當前社會發展大趨勢下所需求的新知識及新技能，以不斷累積個人能力融入新環境、新形態，與時俱進，及時把握挑戰中迎來的發展機會。

另一方面，隨著澳門近年積極參與區域合作，以及國家公佈的多項政策措施、發展戰略及建設工作，包括：落實《〈安排〉關於內地在廣東與澳門基本實現服務貿易自由化的協議》、廣東自由貿易試驗區成立、橫琴·



澳門青年創業谷項目啟動、國家“一帶一路”戰略等，為澳門帶來不少新的發展空間。本澳居民應多主動了解及學習國家給予澳門的開放政策及措施內容，認識國家發展規劃，好好利用各項政策措施的優勢及條件，從中尋找合適自身發展的空間。

此外，在經濟全球化下，國際經濟及社會發展形勢的幅射力及影響力不斷增強，澳門居民應開拓更廣泛及具前瞻性的國際視野觀，更多地關心不同國家及地區的市場動態及發展步伐，藉此加深對外部環境形勢的掌握，擴闊知識面、提高對環境變化之洞察力和應變能力。

中小企業——積極創新轉型 挑戰中覓機遇

今年上半年，受周邊地區經濟環境影響，本澳服務出口、入境旅客人次也明顯下降，首季零售業銷售額同比減少 11%。博彩業的調整除了令高端消費品市場受到影響外，對本澳其他行業的影響亦逐漸呈現。

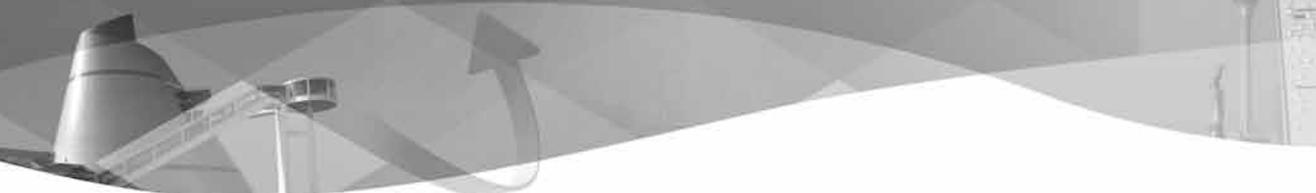
這個時期，本澳中小企面對多方面的經營壓力，包括：租金高、人力資源短缺、經營方式守舊、難以開拓客源等多種因素，限制了業務的持續發展及競爭力。雖然如此，中小企應該藉此時機，多認真想想如何提高企業本身的競爭力，例如：經營方式是否需要創新轉型？業務是否需要更多元化？服務及產品質素需否進一步優化？如何提升吸引力以保留及開拓客源等。

事實上，政府目前推出不少協助企業發展業務的支援措施、培訓及工作坊、鼓勵及資助計劃等，讓本澳企業有更好的條件及渠道提升競爭力。作為本澳中小企業，面對挑戰與機會並存的環境，可以先從企業自身角度出發，一方面就傳統經營方式作出檢視、提升員工服務及產品質素、豐富業務內容，更可把握適當時機作出創新及轉型；與此同時，積極用好政府專門面向中小企業而推出的各項支援服務及扶助措施，透過自身提升及外在支持，為業務尋找新的發展方向。

承接前一部份所述，澳門在參與區域經貿合作過程上取得了不少發展機會，同時受惠於國家賦予的多項政策措施。本澳企業應把眼光和視野放遠一點，從更具前瞻性的角度開拓業務，作好準備參與區域合作以至國家重要的發展戰略。以近年國家制定“互聯網+”行動計劃為例，鼓勵透過電子商貿、線上線下互動、跨境電商等創新流通方式，促進經濟進一步發展。本澳企業要把握大環境的發展趨勢，因應自身業務需要，多學習並採用電子商貿以至其他新興的宣傳工具進行推廣，加強宣傳成效、提升競爭力，在鞏固本地業務發展的同時，為未來開拓海外市場及顧客源作好準備。

工商團體——發揮橋樑作用 為社區創造活力

一直以來，澳門工商團體在聯繫工商企業與政府溝通協調方面發揮著不可缺少的橋樑角色。在經濟調整時期，本澳工商團體可充分發揮其動員能力和網絡優勢，收集企業對振興經濟的意見、加強與企業交流並了解經



營情況、透過企業、工商團體以及政府的共同努力，共商良策、提振景氣。

另一方面，除了由政府作牽頭角色外，工商團體可透過聯合業界力量，共同推出鼓勵市民留澳消費、吸引旅客來澳消費的措施及宣傳活動，為社區經營環境創造更多特色和活力。例如：可透過會員企業的力量，定期於本澳不同區分組織中小企聯展聯銷活動、舉辦具主題特色、面向本地居民及外地旅客的促消費活動、組織企業開展聯合對外推廣宣傳等計劃，帶動本澳品牌企業、小型微企以至特色老店積極參與振興社區經濟的活動，聯合多方力量共同應對經濟調整期。

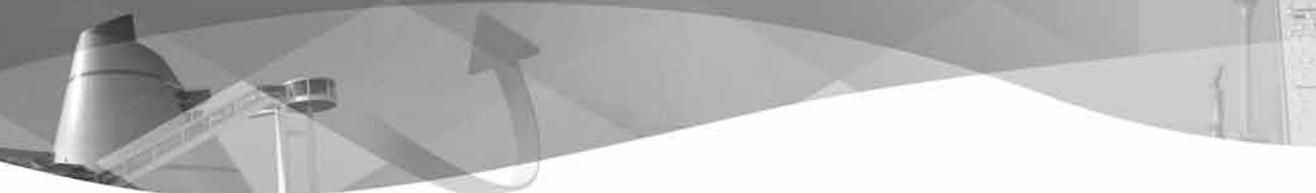
政府——穩定信心 與社會各界共渡經濟調整時刻

政府近年積極推動經濟適度多元，推出多項措施扶持中小企業發展，並致力保障市民就業、改善民生。自去年下半年本澳經濟進入調整階段以來，特區政府更透過優化政策措施，進一步加強對企業發展的支援及服務，從多個方面為經濟適度多元創設優勢和條件、鼓勵居民提升技能和向上及橫向流動，確保社會民生福利不受經濟下調影響，多方面穩定社會信心。

面對當前本澳經濟進入新常態，特區政府應持續並密切關注市場發展形勢，包括：博彩業調整對經濟環境帶來的影響、中小企業經營情況、居民就業環境等多方面的變化；加強與工商團體保持溝通聯繫，適時地推出應對措施，協助居民及企業渡過經濟調整期。

另一方面，特區政府應進一步加強在政策宣導、教育、培訓等方面的工作，加深市民大眾對政府施政理念、工作計劃及政策措施的了解及認識，尤其是在當前博彩收入持續多月下跌、經濟進入深度調整期下，讓市民及工商各界掌握特區政府推出的各項應對及扶助措施、區域合作及國家開放措施給予的發展機會、本澳財政儲備運用及投資情況、保障本澳居民就業政策、澳門發展定位及方向、以至本澳及周邊地區存在的各項挑戰與機遇；例如：政府可考慮籌辦關於澳門如何作為中葡商貿合作服務平台、如何參與國家“一帶一路”戰略、本澳居民及企業如何利用 CEPA 到內地發展、如何享受廣東自貿區政策優勢等為主題的大眾學習班及推廣活動，讓本澳市民更好地了解澳門發展定位及在區域合作中的角色，加強與市民交流互動，鼓勵社會各界就推動澳門經濟發展提供意見。

總而言之，在當前本澳經濟調整時期，應以正面態度積極面對環境變化，由政府繼續擔當引領角色，凝聚市民、企業、工商團體共同發揮力量，為整體經濟帶來新活力，放遠目光，從調整中尋求穩定、從挑戰中尋找機遇。



淺析澳門智庫的作用與未來發展

黃萬濱

中共中央第十八屆三中全會，通過的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中明確指出，“加強中國特色新型智庫建設，建立健全決策諮詢制度”，這是中共中央文件中首次提出“智庫”的概念。其後，在中央全面深化改革領導小組的第六次會議中，審議了《關於加強中國特色新型智庫建設的意見》，文中明確指出三個重大意義內容，包括了“中國特色新型智庫是黨和政府科學民主依法決策的重要支撐、中國特色新型智庫是國家治理體系和治理能力現代化的重要內容、中國特色新型智庫是國家軟實力的重要組成部分”¹，高度概括了建設新型智庫的重要內容。國家在政策層面上確立了建設新型智庫的必要性，一方面肯定了智庫作為民間力量的一個重要組成的作用；另一方面，則明確表示過往智庫需要更大的改革，以符合新常態下的社會發展需要。

大背景下，澳門特區作為國家的一個重要組成部份，而一直以來澳門的民間社團眾多，當中不乏一些智庫組織，它們主要分佈在高等院校、民間研究中心、社團附研究小組、專業研究組織。它們的產生有著各自的背景，也導致了它們在功能定位上有所不同，但總體上都是以促進澳門有序

1 《中辦國辦印發〈關於加強中國特色新型智庫建設的意見〉》，人民網，2015年01月20日。
<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2015/0120/c1001-26419175.html>

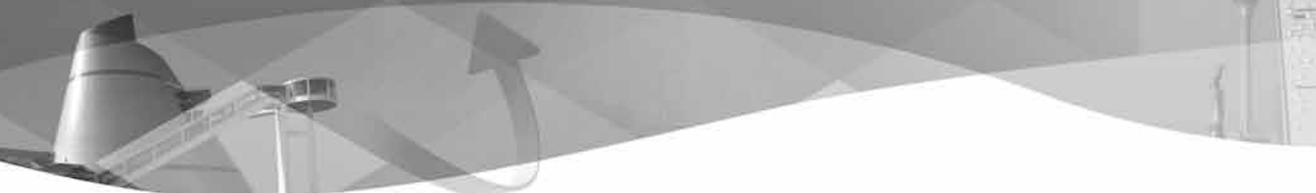
發展的前提下起相應的作用。有見及此，本文將以現代智庫在社會中應該起的作用為分析基礎，觀看澳門智庫的作用與未來發展方向，為澳門將迎來的新挑戰新機遇而作出準備。

定位：澳門的智庫

有關智庫的定義繁多，每一個國家與地區因應自身的需求而對智庫有著不一樣的內容。當然，還是具有一定的核心之處，而就澳門的情況看來“我將智庫定義為獨立的、無利益訴求的（non-interest）非營利性組織。其產品是專業知識和思想，也主要依靠這些來獲取支持並影響政策制定過程。操作上，智庫屬於 501(c)3 非營利性組織，對有關公共政策的問題進行研究並傳播思想。”² 在這個定義看來，智庫與澳門的社團文化有了更深刻的意義，因為澳門的民間組織多樣，大部份都是以非營利性組織運作，其目的都是為了促進澳門的發展，建設社會而成立。

除此之外，國家提出的新型智庫要求中，也隱含了國家情懷的因素，這種情懷有助於面向我們的地區和國家的發展，讓個人的思考離不開國家的發展方向，此等因素恰恰合乎了澳門社團堅持的“愛國愛澳”傳統宗旨。而澳門的智庫作用也不應只限於此，更應該站在澳門以及國家的肩膀上思考國際性的發展趨勢，讓澳門和國家面向全球之列，發揮更大的作用。

2 安德魯·里奇：《智庫、公共政策和專家治策的政治學》，上海：上海社會科學院出版社，2011年版，第6頁。



功能：直接與間接作用

在智庫的功能上，可以分為直接與間接兩個方面來產生作用。在直接的角度上，智庫建言政府政策，研究民生需要，思考總體未來發展方向。直接的作用是具有一定的可行性，它是建基於市民的需求和政策的推行中所發揮的作用，不難理解的是此類行為都是可以看得見的，可以得出一定的數據支援和文本資料。這些方面的貢獻也是大部份智庫成立的原因之一，然而，這些方面的作用不能完全符合澳門自身發展的需要。

因為，筆者認為在保障原有直接作用的基礎上，需要發展出重要的間接作用，而有關於政治人才的培養，也可以應用好智庫這個平台，達成相應的目的。“曾鈺成認為，高質素管治人才與參選人才不同，需額外培訓，而本港正缺少這類培訓。”³ 相較於澳門，香港的政治環境比較成熟，縱使在立法會選舉方面，兩地的政治文化有著不一樣的發展，但都是求才若渴，因此利用好智庫組織的定位，加強對人才的客觀能力培訓是很有必要。此舉不只為了培養參選人才，更應該是為未來的政治人才建立起一定的高度水平，此舉將有助於配合澳門未來的政治發展。

發展：消極與積極態度

在發展的維度上，可從消極與積極兩個方面看出現時澳門智庫的運作

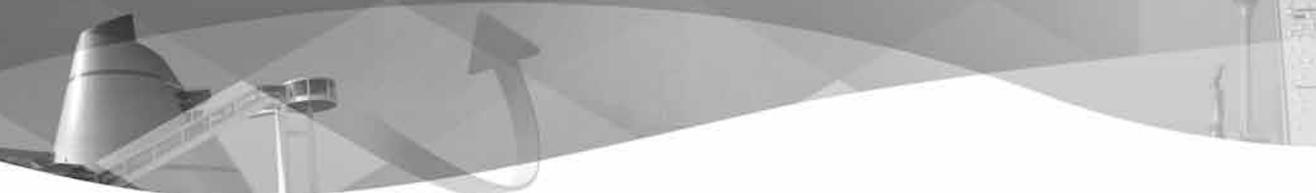
3 曾鈺成：《曾鈺成組智庫 冀培訓管治人才》，《經濟日報》專訪，2015年7月31日。

方向。由社團主導的智庫組織，作用更多在於關注民生福利，為市民發聲，為社會出謀獻策，為思考政府政策上作出強大的支援及補充。還有一部份智庫是為相應組織的立法會議員爭取發聲機會，或成為培訓選舉人才的平台。筆者認同在這個層面上，智庫的確是作用於社會，然而，這很大程度上是一種被動的狀態。究其原因在於，它們更多的是待問題出現後才進行跟進，在市民的告知後再作出打算，讓智庫處在一種“兵來就防”的狀態。一旦遇上前所未見的問題，又若果問題同一時間爆發，將令智庫置身於泥沼之中，使其進退失據。

現在對應而來的是積極的智庫依據，其積極性應該表現在獨立客觀的研究之中，而不應該只是作為某些政團或按照政府提出的政策“照著說”，更應該充分發揮自身的優勢，思考如何“接著說”，提供具戰略性的參考價值，以創造出特殊的影響力地位。在“政治上，智庫屬於進取型研究機構，積極尋求公共可信度的最大化，盡可能地投身於政治，運用其專業知識和思想來影響政策的制定。”⁴ 在長遠的目的上，智庫更應該是具有主動性去推行和實踐出台的政策，建立推廣及宣導，引導市民更有效地理解與接受政策，進一步使社會從多方面完整發展，平衡各界之間的利益。

由此看來，智庫理應是能夠“接地氣”、具有“前瞻性”、帶出“戰略性”方能受惠於社會，而經得起各界的考驗與試煉才能立足於智庫的使

4 安德魯·里奇：《智庫、公共政策和專家治策的政治學》，上海：上海社會科學院出版社，2011年版，第6頁。



命。積極的智庫更應該有超然於現時環境與政府之外的態度去思考問題，這不光是以一種高度自居，而是對於自身定位的要求，讓智庫成為澳門面對國際形勢和面向社會未來所需要的思考中心。

結語

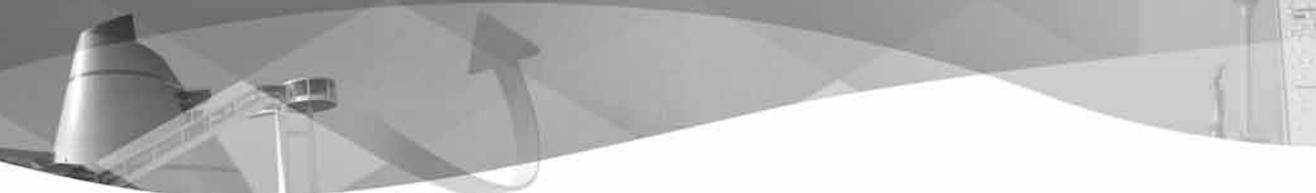
綜上所述，澳門的智庫在操作範圍和理念上均處在發展中的階段，這是與澳門近年來的快速發展有著一定的距離。在總體財政收入上升的時候，民間的能力未有適當地發揮作用，不利於社會治理的形成，“‘小政府、大民間、’的理念已成為全球流行的治理模式，強調政府資源雖有限、但民間力量卻不可小覷，在國家與地區長期政策研擬規劃過程中，如何促使智庫充分投入參與，並且有效發揮其功能，是提升國家與地區競爭力的關鍵所在。”⁵ 政府建立平台與做好監督作用，能更有效地將權力下放，充分發揮民間智庫的“接地氣”作用，讓資源分配有道。

“其實，智庫（think tank）興起於一戰以後，當時坦克（tank）作為主要武器第一次大範圍運用於實際作戰，因此智庫本意是‘思想坦克’，實際上蘊藏著思想的進攻力、干預力的含義。”⁶ 智庫的作用及真正所需要發揮的社會力量比現時所看到的為少，一方面是由於我們對其作用的了解只限制於眼前的政治因素，並且受制於建立的組織背景；另一方面，智

5 《全球大搜索：你不知道的智庫生態》，《澳門月刊》，2015年第6期，第23頁。

6 《時代新機遇，生動演繹中國故事》，《澳門月刊》，2015年第6期，第26頁。

庫應具有更長遠的目光，除了面向地區之外更需要面向國家的發揮，更要思考全球化的影響下，澳門應該身處什麼樣的位置面向未來的挑戰和預先做好相應的準備，好等問題來的時候更多的是機遇而不是危機。比如國家提出的“一帶一路”政策方向，並不只是與商業和經濟方面的行業有關，更多的是澳門全體市民的事，因為如何協助“一帶一路”，在此過程中發揮作用是需要提前的準備，當中包括了相應人才的培養、思考當中需要協助的支援配套。這一系列的問題都需要智庫的強大腦力才能成事，我們可能沒達到相應的能力水平，卻需要有國際智庫那樣的理念。



關於澳門電子政務發展的思考

劉燁晉

當今社會是信息化社會，對政府的公共管理來說，是新的發展機遇，也是發展動力。特區政府於2015年財政年度行政法務範疇的施政方針中，在堅持“以人為本，科學決策”的施政理念基礎上，提出“加大電子政務的力度，節省人力資源、提高服務素質”的施政目標，並將制訂《2015年—2019年澳門特區電子政務整體規劃》。誠然，現時澳門經濟進入深度調整期，面對內外環境的複雜變化，此時此刻，電子政務應擔當着重要的角色，發揮重要作用。所以，在當今社會環境下，政府更應視此為一契機，大刀闊斧、革故鼎新，進一步優化政府職能和行政效率，大力持續推動電子政務的發展，有效利用電子政務配合政府的整體施政方針，達至精兵簡政，做到為民所想，為民所急，更好地應對經濟“新常態”和未來的挑戰。

信息科技發展迅速，社會發展已包含信息化、網路化和表達多元化等特徵，政府部門的信息化應用水平在一定程度上影響着社會經濟發展和社會信息化進程，正如胡同新認為，電子政務“有利於增強政治意識文明，重塑價值理念、提高政治行為文明，建設有序社會、推進政治制度文明，實現制度創新。”¹再者，21世紀的公共管理哲學認為，政府行政的最大

1 胡同新（2006）。電子政務與我國政治文明建設。重慶郵電學院學報（社會科學版），1

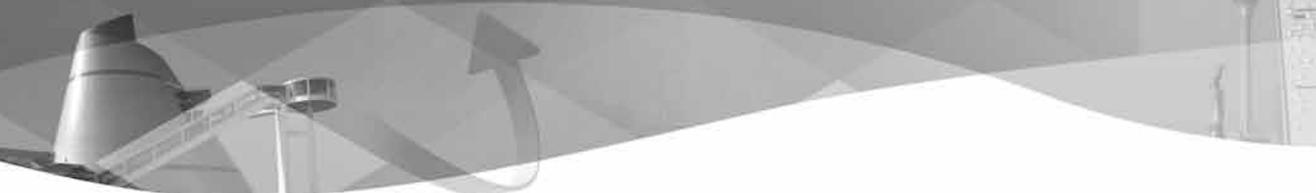
目的在於提供公共服務，而電子政務確實提高了公眾獲取政府信息和服務的便利性和可訪問性。²除讓居民能夠透過電子化方式來選擇所需的公共服務外，還可透過信息資源共享的方式，使更加正確全面了解政府的運作和施政，有助提高居民在社會建設的參與度。因此，透過電子政務的實施，使信息在政府部門及機構之間傳遞，並傳遞於居民，從而優化政府部門提供公共服務的方式，提高公共服務的效率、效能和質量，提升居民的社會參與度。基於上述的思考，筆者就澳門電子政務的發展，分享一些拙見。

一、積極推動“互聯網+政務”，促進公共服務創新多元。

自2015年全國兩會以來，“互聯網+”一度引起人們熱論的詞語，至2015年7月1日，國務院發佈《關於積極推進“互聯網+”行動的指導意見》（下稱“指導意見”），當中涵蓋的內容廣泛，亦提及加快推進“互聯網+”發展，有利於創新公共服務模式，且列出較具體的指導意見，其中“互聯網+益民服務”重點關注了教育、醫療、養老和便民服務等民生熱點問題。特區政府可在公共服務電子化部份，按照本地的實際情況，考慮居民的實際所需，適當結合和應用“互聯網+”，有序系統地制定及完善，進而達致更加便民的目的。

誠然，長期以來澳門電子政務發展相對緩慢，相關建設顯然是從政府

2 Carter, L. and B. Langer, F. (2005) The utilization of e-governmentservices : citizen trust, innovation and acceptance factors. Information Systems Journal, 15, 5 - 25



的需求角度考慮為主，對居民需求的考慮明顯不足，較多時候亦停留於“下載表格”、“網站查詢”等較單向性的服務，未能滿足社會發展需要，如「e辦事」電子服務自2009年推出至今，其成效性仍有待商榷評定。因此，要實現《指導意見》中的“互聯網+益民服務”的目標，深信還需一段時間。

筆者認為，正因現況如此，更加需要加快推進電子政務的建設，有效把電子政務與互聯網結合應用，抓緊互聯網中信息緊密聯動的特性，持續密切關注和聆聽居民之所需，充分利用互聯網、大數據和社會力量，推出各類線上線下的便民服務，使醫療、教育、房屋、交通和公共安全等與民生息息相關領域的服務供給更加多元、豐富及創新，讓公共服務電子化與時並進。從過往追求自動化、規範化及提高效率的思維，進而轉變為向居民提供有效、適切、個性化的公共產品的思維，為廣大居民提供更貼心、實在、便捷的公共服務，切實提升公共服務的質量和效能。

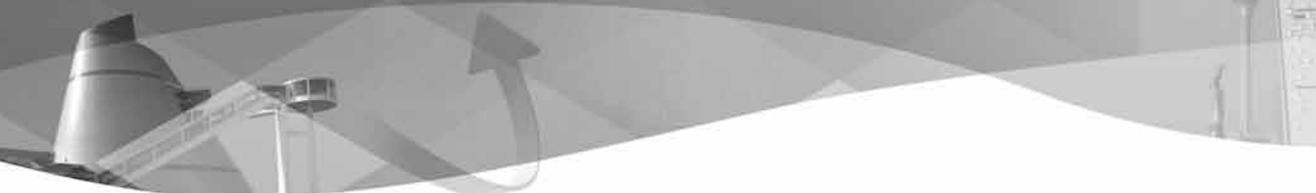
二、信息資源有效整合共享，落實科學決策，提升施政水平。

電子政務未來的發展，除要達致精簡程序，提升行政效率，優化公共服務的供給，實現便民、惠民的目標外，政府更應重視電子政務的未來發展前景，妥善利用其獨特的優勢，運用數據庫系統、信息資源整合及共享等方式，為政府部門在公共決策上提供實用、準確的信息，有助促進施政更科學化。

在現今信息萬變的時代，政府在施政上更需抱有遠見，在決策中體現前瞻性。因此，如何有效整合各部門的公共信息資源，通過公共信息資源的適度共享和應用，以完善分析、協調和監督機制，確保各部門在施政決策方面獲得實時、準確、全面和到位的信息，是具有必要性和逼切性。

筆者認為，政府未來可朝公共信息資源共享模式方向發展，進一步深化電子政務應用。合理妥善利用互聯網、大數據，構建綜合智慧型數據庫，透過互聯互通、信息共享交換和資源整合的特性，集成並分析居民的反饋，讓數據庫切合社會經濟發展，持續不斷更新開發，以保持信息的時效性和質量，為政府部門的決策提供有效準確的信息支持。信息化輔助決策，有利於政府施政，減少政策失真的現象，從而提升政府的工作效率、科學決策能力及施政水平，實現“以人為本”、“科學決策”的施政理想念。

信息科技的迅猛發展，為電子政務的發展提供了技術便利和空間，促進政府職能的轉變，以做到不缺位、不越位、不錯位。同時，促進政府部門間的協調能力，提高反應力、反響力和提供公共服務的能力。立足當下，展望未來，在經濟“新常態”下，希望政府藉着過往奠下的堅實基礎，夯實推進電子政務的發展進程，有效利用其配合施政方略，以新思維、新舉措、新技術沉實應對經濟“新常態”和未來的挑戰，貫徹落實“以人為本”、“科學決策”的施政理念，“一個中心，一個平台”的發展定位和“精兵簡政”及“善治”的施政策略。



有關行政長官回答議員提問的一些思考

王康

行政長官在 8 月 12 日列席立法會全體會議，就政府施政及社會民生問題回答議員的提問，就相關內容，筆者作了以下一些思考，權作分享。

一、行政長官回答議員提問所帶出的重要信息及作用

1. 明確經濟進入新常態

本澳博彩稅收已經出現十四個月連續下跌，行政長官再一次公開及明確地指出特區博彩收益進入調整期，經濟進入新常態。

2. 特區經濟前景審慎樂觀

行政長官指特區的博彩毛收入在世界博彩業中仍站在高位、本澳在單一經營博彩業的競爭力具備足夠水平，與此同時，已發展為可配合非博彩元素，酒店、餐飲、體育和高端服務等；現時特區政府的財政狀況仍十分穩健，總財政儲備至本年 6 月底已有 3,499 億元，外匯儲備 1,441 億元，政府按《基本法》的規定，做到平衡預算，量入為出，審慎理財而有盈餘；行政長官強調特區政府對博彩業的發展持審慎樂觀的態度。

3. 經濟變動不減民生福利

雖然出現博彩稅收連續十多個月下跌的情況，但行政長官再一次強調特區政府完全有能力負擔本澳的民生工程及基本支出，倘經濟出現新的變動，特區政府將採取緊縮預案措施，首先會削減行政當局開支，不會影響民生工程和長效機制；為了讓長效機制得以維持和延續，在收支平衡和有盈餘的前提下，政府會審視哪些項目需要注資，如社保基金、正在修改的勞動關係法等，借此與民共享經濟發展成果。

4. 經濟多元取得一定成果

行政長官同時指出，特區經濟進入調整期，不會妨礙特區政府支持經濟適度多元和區域合作等非博彩元素的發展；特區政府多年來，重視和支持會展業的發展，支持本地企業積極參與等措施，令到會展業茁壯成長；特區政府將繼續強化對新興產業和支持中小企發展，積極通過區域合作為青年創業提供機遇；此外，據統計，批發、零售、酒店、飲食、建築和金融這些非博彩元素收益，2014年本澳博彩毛收入3,500億元，非博彩毛收入超過1,900億元，可見博彩元素和非博彩元素的距離有拉近的趨勢，特區政府經濟多元的措施取得一定成果。

5. 政府確保本地人員優先就業

作為特區政府的一項重要政策，特區政府多次強調十分關注本地勞動



力及外僱的情況，即使本澳失業率保持在 1.8%，處於充分就業的狀況，政府堅決保障本地人員的優先就業權，以及確保本地僱員的橫向及向上流動的機會。

綜上所述，澳門經濟進入新常態，但特區政府財政狀況穩健，依法審慎理財而有盈餘，即使出現新變動，特區政府不會減少民生福利；與此同時，特區經濟多元政策及措施取得一定的成果，政府會確保本地人員優先就業及向上流動的機會。

當然，行政長官回應議員不止上述內容；筆者認為上述行政長官所帶出的信息是有的放矢，具有針對性及具有遠見的政策用意，籍以在經濟新常態下安穩民心，希望市民通過自身的努力，爭取橫向或向上流動的機會；事實上，只有安定的環境和對前景有信心，市民才會安心樂業，才會在經濟下滑的情況下，安心地接受培訓加強自身能力，繼而尋求橫向或向上流動的機遇。

二、經濟多元取得成果但仍需加強

行政長官回應議員提問時表示特區經濟多元取得一定的成果，但筆者認為特區經濟仍然過份依賴博彩業收入，經濟多元取得的成果遠未符合中央人民政府對特區“經濟適度多元發展”的要求；針對現時澳門的經濟狀況，筆者有以下愚見。

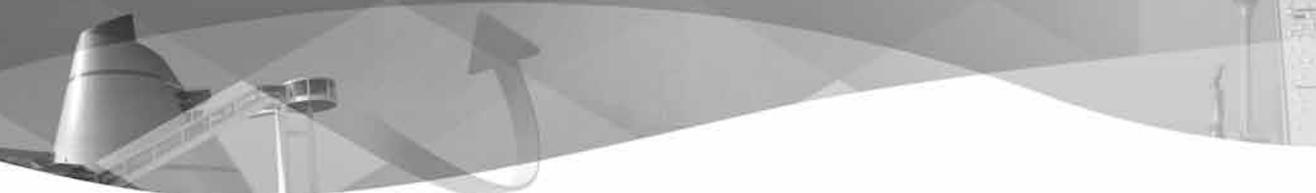
1. 加大及深入發展會展經濟

經過多年發展，澳門會展業已具有一系列不可替代的優勢，包括：位處大珠三角地區，地理位置優越；區域商務服務平臺功能不斷增強；世界旅遊休閒中心、國際級會展設施；以及區域合作提供廣闊發展空間¹。會展作為新興的產業，已成為澳門產業適度多元化的重要一環，按管理專業協會 2014 年 3 月 25 日公佈的“澳門會議及展覽業人力資源及經濟拉動效應調查”報告顯示，一二年會展業創造價值達 35.32 億元，佔本地生產總值 1.01%，當前澳門會展業拉動效應為 1：10；有 96.6% 受訪參展觀眾及所有受訪參展商均認為，會展活動對本澳經濟有正面拉動效應，有助提升城市形象，大型國際會展項目更能吸引高端商務旅客，有助發展休閒旅遊和提升澳門成為世界級旅遊休閒中心²。

事實上，每年來澳參展者眾多，其消費潛力仍有待開發；與此同時，怎樣將會展的發展與本澳的商流、物流、人流、資金流、資訊流等有機地結合在一起，從而直接推動商貿、旅遊業的發展，並不斷創造商機，吸引投資，進而拉動其它產業的發展，形成個以會展活動為核心的經濟群體，這值得特區深入研究。

1 詳見澳門會展網介紹 (<http://www.mice.gov.mo/tc/intro.aspx>)。

2 詳見澳門日報 2014 年 3 月 26 日的報導
(http://www.macaodaily.com/html/2014-03/26/content_889429.htm)



2. 積極參與區域合作，不斷增強自身競爭力

區域合作無疑是現時特區經濟其中一條重要的發展道路，區域合作不但為特區持續發展提供了新機會、增添新動力，更可為特區謀求新的經濟發展方向；就區域合作問題上，筆者認為有合作亦伴隨競爭，特區不可能總是靠中央政策扶持的阿斗，為了生存和發展，特區除了從防禦的角度同其他區域開展合作外，還應開展必要的正面競爭，為競爭而合作，靠合作來競爭，從而不斷增強特區自身的競爭能力。

另一方面，《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)的簽署和實施，為澳門的企業發展業務和開拓市場提供了歷史性的機遇；事實上，只有經濟結構多元化，本澳才能更好地利用到CEPA的政策優惠，為此，政府應從有利經濟結構多元化的角度作出研究，加大和深化CEPA的政策內容，為澳門的產業多元創造更多的發展機遇。

3. 利用“一中心一平台”的優勢，積極參與“一帶一路”的建設

國家“十三五規劃”的編制，“一帶一路”政策部署和建設無疑是主旋律，行政長官在回應議員提問時，提及本澳會積極發揮“一國兩制”優勢，配合國家“一帶一路”政策部署和建設，並希望利用此契機促進澳門發展成為世界旅遊休閒中心，拓展國際市場和開發新興具潛力市場，而澳門與泛珠三角地區共同拓展“一程多站”式旅遊市場，促進區域旅遊深化合作；

澳門作為海上絲綢之路的最後一段，具有很深的歷史和文化價值，是豐富的旅遊資源；由此可見，特區政府希望進一步借助“一國兩制”的優勢參與“一帶一路”的建設，從中尋求發展自身的經濟。需注意的是，只有“知彼知己”方能“百戰不殆”，特區政府需要正確判斷自身優勢及劣勢，才能作出合理定位的判斷，而正如專家學者所言，怎樣加強與沿線國家和地區的合作、如何利用與葡語系國家良好關係的優勢開拓海外市場，這都是特區政府應該深入研究的課題。

4. 節流開源，說好財儲投資的故事

因應經濟新常態的出現，特區政府已作出減省不必要開支的措施，並作隨時進行緊縮預案的準備，可見特區政府能審慎理財，量入為出，依法做到平衡預算；然而，平衡預算固然是特區理財的目標，但更重要的是能秉持應用則用，應省則省的重要原則，審視政府的整體開支，減省不必要的浪費；另一方面，特區政府更可利用此機會立節儉之風，開節儉型政府之先河。

過去特區政府的財政儲備投資回報率偏低，一直為市民詬病，新一屆政府在安全、有回報、保本的原則下，將對財政盈餘作出制度化安排，在超額儲備方面，撥出一定數目以作投資，成立投資基金等措施，無疑有助政府開拓更多的財政收入，其中政府擬透過國家開發銀行及廣東省尋找投資項目的計劃，既能做到安全保本又能取得較高回報，可謂魚與熊掌兩者



兼得；然而，社會出現不同的聲音，故政府須適時作出回應及公開有關計劃詳情，並充分說好財儲投資的故事，以釋除市民的疑慮。

5. 完善相關法律制度，配合未來發展需要

八十年代，特區經濟結構以博彩旅遊業、出口加工業、建築地產業和金融保險業為主，隨著時間推移，現時博彩旅遊業已成為龍頭產業，加上區域合作、第三方支付、互聯網+等新興行業的良好發展勢頭，特區經濟結構已發生了重大的變化；可特區現時仍然沿用回歸前，甚至是將近四十年的法律制度，《商法典》的修訂更是舉步維艱，可見政府須適時進行一籃子的修法或立法，以便更好地配合特區未來的發展需要。

澳門經濟多元之道路並不是坦途，怎樣利用自身獨特的文化、政策、地理、社會等優勢開拓未來發展的道路，還需專家學者及政府加強深入研究，筆者上述幾點意見，實屬班門弄斧；需注意的是，特區奉行自由經濟，故營造一個公平、公正、有利及方便營商的環境可謂至關重要。

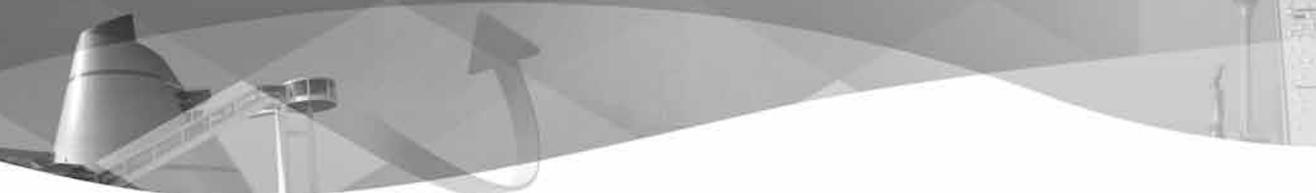
三、凝聚共識，共建澳門人的核心價值

特區政府多次強調確保本地僱員的橫向及向上流動的機會，然而，要達至橫向或向上流動之目標，還需澳門市民通過自身努力方能實現。為鼓勵市民提升自身能力，政府將於第四季推出“帶薪在職培訓”計劃，這無疑為市民提供良好的學習機會；筆者認為政府可結合特區“一中心一平台

”的定位，甚至是配合國家“一帶一路”戰略的佈署及發展，有目標地，有系統地引導市民學習相關知識及培養相關能力，為特區未來發展做好人才儲備；事實上，政府可將現時勞工事務局推出的職業培訓及學徒培訓課程、教育暨青年局推出的持續進修發展計劃，以及人才發展委員會的相關工作等有機地結合一起，從而更好地統籌相關培訓課程。

與此同時，政府大可趁此經濟調速的機會帶出花無百日紅，經濟出現新常態，澳門人應該“終身學習，自強不息”、“特區發展，你我有責”的理念，借此建立屬於澳門人的“松山下的澳門精神”和核心價值。

最後，筆者相信在經濟新常態下，有危亦必有機，只要特區政府能改變思路、更新觀念，繼續確切落實和推動經濟多元政策，建立“終身學習，自強不息”的核心價值，與民共勉，化被動為主動，說好澳門的故事，特區必定能走向新的發展里程。



零團費的博弈理論分析

盛力

1. 什麼是零團費？

近年來，內地遊客在澳門旅遊糾紛不斷，影響了本澳的形象。澳門業界一再強調零團費是罪魁禍首，然而內地與本澳多番打擊零團費的行動並未取得預期效果。本文嘗試運用簡單博弈理論分析零團費的根源和演化路徑。

所謂零團費是指目的地接待旅行社不向客源地組團旅行社收取遊客在目的地的接待費用，而是通過遊客在目的地的某種消費來彌補團費並獲取利潤：

- 1) 負團費是零團費發展的高級形式。與正常接待模式相比，負團費表現為接待社不僅不向組團社收取接待費用，反而要向組團社支付人頭傭金，而地陪則須向接待社返還人頭費。
- 2) 狹義上的零團費表現為接待社不收取接待費用或收取少部分接待費用，但無須向組團社支付人頭傭金。與負團費一樣，接待費用的補足和接待社利潤以及地陪收入均需要靠遊客的購物和自費活動來彌補。

- 3) 零利潤是零團費的低級形式，是指接待社收取的接待費用等於遊客在目的地吃住行遊費用，但接待社經營利潤和地陪收入仍來源於遊客的購物和自費活動（Zhang, Huang, and Yan 2009）。

2. 簡單博弈模型

資訊不對稱是零團費產生的主要原因。眾所周知，旅行社提供的產品具有無形性的特點，消費者只有在消費過後才能驗證其品質。這導致消費者在選擇產品時很大程度上取決於對旅行社的信任。而旅行社多為中小企業，只有少數能夠在消費者心目中真正形成品牌，而其市場供給又十分有限，無法滿足市場需求。旅遊產品的這一特性使旅行社可以較為容易地向消費者提供品質低於買賣雙方約定或行業標準的產品（Chen, Mak, and Li 2013）。

業界一般將某個具體旅遊產品的品質資訊稱為一階資訊，而關於旅遊市場整體品質的資訊稱為二階資訊。由於旅遊產品的自身特點，加之收集資訊需要成本，消費者一般缺乏一階資訊，但通過傳媒、親友、旅遊行政部門卻對二階資訊有較為準確的把握。目前，內地旅遊市場存在不規範、聲譽不佳的個案。一階資訊不完全，二階資訊形象差，消費者以市場平均品質為基準，只有廉價購買低檔次旅遊產品的欲望（Zhang, Huang, and Yan 2009）。而澳門遊正是本地和內地旅遊經營者的合作產品，其價格自然也難以高企。而這種市場扭曲又挫傷了旅行社提供優質服務的積極性，



從而形成了價格越來越低、品質越來越差的惡性循環。

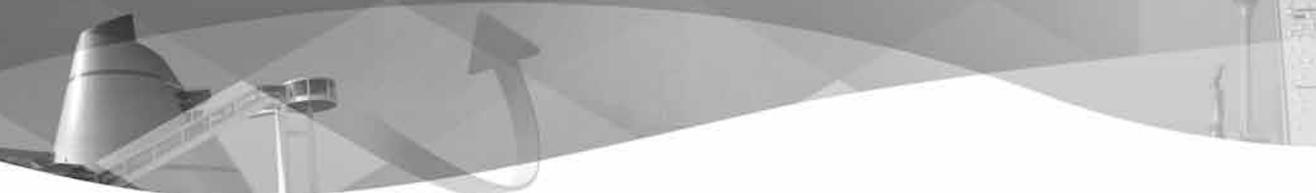
在Arenoe, Van der Rest, and Kattuman (2015) 的基礎上，我們構建以下簡單博弈模型用於分析旅遊市場的資訊不對稱問題。我們把旅遊市場中的供需活動視作一個博弈過程，旅行社和消費者分別是這個博弈的雙方。旅行社對自己的旅遊產品比較瞭解，而旅遊者對旅遊產品知之甚少，但對自己的收入、偏好則心知肚明。由於消費者購買產品並使用後才能夠清楚知道旅行社提供的產品是否符合合約要求，而旅行社也清楚自己的收益，所以旅遊市場博弈是完全但不完美資訊動態博弈。

假設旅行社只生產兩種等級的產品，分別為A級和B級，A級的品質明顯優於B級。在旅遊市場上，不管是A級產品還是B級產品，旅行社均可以賣高價PH或賣低價PL。A級產品生產成本CA大於B級產品的生產成本CB。旅遊產品具有無形性和生產與消費的同時性特點，消費者無法在使用前對某一個產品進行檢查，所以旅行社將B級產品偽裝成A級產品的成本極低，我們假設為零。對消費者而言，消費A級與B級產品的價值分別為UA和UB。如果消費者以高價買到A級產品，其得益為UA-PH，旅行社收益為PH-CA，而高價買到次品，其得益為UB-PH，旅行社收益為PH-CB。如果消費者以低價買到A級產品，其得益為UA-PL，旅行社收益為PL-CA，而低價買到次品，其得益為UB-PL，旅行社收益為PL-CB。消費者不購買旅行社產品，雙方得益均為零。

博弈過程分三階段進行：第一階段旅行社決定生產什麼等級的產品，是A還是B。第二階段旅行社決定以高價PH還是以低價PL賣出產品。第三階段，消費者決定買還是不買。由於旅行社對A級和B級產品既可賣高價又可賣低價，消費者需要判斷旅行社以高價或低價賣出產品時A級和B級產品的概率。由於一階資訊獲取不易，消費者只能根據二階資訊，即整體市場的概率分佈，來估計旅行社的行為。不難看出，以次充好是使旅行社收益最大化的優勢戰略，因為PH-CB顯然大於PH-CA，PL-CB和PL-CA。消費者通過二階資訊意識到旅行社的欺詐傾向，因此選擇出低價作為優勢戰略。因此，A級產品完全退出市場，B級產品全部以低價出售。需要指出的是，低價、低質畢竟可以使旅行社獲微薄利潤，消費者可以獲得小小滿足，總比得益為零的不交易略好。因此，旅遊市場實現了以零團費為代表的低效率、低水準的供求均衡。

3. 有限理性消費

除資訊不對稱外，零團費的產生還有其他多種原因。旅遊消費中價格考量居主導地位的根源在於遊客的有限理性。效用是一個人從商品的消費中獲得的滿足程度，有事前效用和事後效用之分。主流經濟學的一個根本假定就是理性經濟人，即消費者是在完全資訊條件下追求效用最大化。一般商品可通過其外在特徵，如有形產品的外觀和無形產品的商譽等，使消費者在做出決策之前就產生基於這些特徵的差異化的消費預期。這種預期是可度量和相互比較的，並表現為差異化的價格。不同商品對應不同的價



格，並反映高低不同的預期效用。顯然，在完全競爭市場中，追求效用最大化和追求支出最小化是一個等價問題（Dequech 2001）。

旅遊產品則不同，它是旅遊企業產品以及旅遊者異地生活經歷的複合體。對於旅遊企業產品，旅遊者消費預期和事後效用一般較易吻合。然而異地生活經歷效用則無客觀的標準，更多的是心理作用，是旅遊者在異地消費旅遊企業產品的同時所形成的個性化效用的總和。在此過程中，旅遊者的需求動機、文化背景、客源地和目的地人文社會環境的異同性對旅遊者的心理感受會產生不同的作用。旅遊產品相同，但每個消費者的評價標準不同，因此不同的消費者會有不同的旅遊經歷。例如，某些地方為數不少的色情旅遊項目，使很多遊客情感上難以接受，其異地生活經歷事後效用急劇下降，甚至變為負值。而也有不少遊客欣然接受，加強了正面的異地生活經歷事後效用。由於旅遊者無法在決策前明確異地經歷效用差，追求效用最大化和追求價格最小化不再是一個等價問題。相對於一個不確定的異地經歷效用差，追求旅遊產品價格最小化更符合理性消費者的決策原則。

4. 內地遊客消費特徵

零團費具有明顯的地域性，主要集中在華人地區，特別是內地出境旅行團，這與當前內地遊客的消費特徵密切相關。目前，內地大眾出境旅遊方興未艾，並具有強烈的購物與參加自費活動的傾向，特別是來自較為不

發達地區的旅行經驗較少的遊客。不少旅遊者往往是家庭、家族甚至朋友和同事的代表，被動或主動承擔代人購物的任務。其購物特點表現為密集式、積累式、家族式，而出於購入貴重物品以求保值的心理，也不排除購買金銀珠寶、名牌手錶等高額消費行為（Yang, Liu, and Qi 2014）。此外，較少出境旅遊的內地遊客總有獵奇的心理去親自參與和體驗當地風格的自費活動，特別是某些在內地被視為不正當的甚至違法的項目。因此，從整體上看，內地遊客對購物和自費活動普遍持有一種非負面的態度。誠然，在購物和自費決策過程中，地陪人員極盡所能進行鼓動。然而正是由於內地大眾旅遊者本身的這種消費特徵，為地陪投機行為的產生和存在提供了空間。

內地目前正處於大眾旅遊快速發展的初始階段，旅遊者市場主體特徵是講求經歷不求體驗，講求低價不求品質，旅遊產品表現為同質化和標準化。因此產品的競爭主要體現在價格競爭而非品質競爭。出於地方保護主義、旅行社自身實力限制、資訊溝通障礙等原因，內地組團社無法將經營鏈延伸到目的地，而只能通過地接社來承擔包價旅遊團的接待。與此同時，組團社激烈的價格競爭逼迫組團社要向地接社轉移經營壓力。而根據已有的接待經驗，地接社已經掌握了遊客的高購物、高自費的消費特徵，先進的經營者利用多種投機行為不斷的試錯，逐漸推演出零團費的經營模式，並形成了與此匹配的回扣經營鏈。顯然，在目的地接待社殘酷的競爭中，哪一家接待社先做出採用零團費的選擇並不重要，關鍵在於在一定的



時空條件下，市場必然要出現第一個始作俑者。

5. 結論

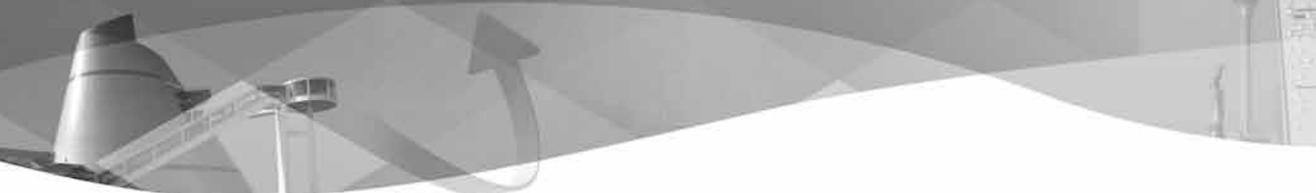
如何解決零團費問題，社會上有很多建議，最典型的就是限價措施，區域內不少旅遊當局曾制定最低接待價格，要求旅行社嚴格自律，並多次進行區域內跨境協調。然而，這絲毫無法改變零團費存在的基本條件，從而導致了零團費的反復發生和迅速蔓延。

其實，零團費是一種獨特經營形式，是客源地和目的地相互作用的一種特殊表現，是旅遊業發展到特定時期在特定區域出現的現象，其根源在於遊客的有限理性消費、獨有的消費特徵以及旅遊市場的資訊不對稱。零團費是組團社與接待社之間的一種自願市場交易行為，並未有市場進入與退出障礙。零團費是旅遊者貨幣選票決定的，並不存在非市場形式的壓力。單純從零團費的產生來看，它具有某種形式合理性，迎合了內地較少出境旅行者的消費心理，對於降低中低收入階層的旅遊門檻，拓寬澳門旅遊市場，刺激澳門經濟起到一定的促進作用。

業界人士反映，如果事先給予旅遊者詳盡的有關目的地的購物行為和自費活動說明，引導旅遊者預先調整異地經歷的效用差，遊客是可以接受較為昂貴但品質有保證的商品與服務的，也就是說旅遊者不滿意感可以降至很低，從而事實上接受這種經營模式。類似的先予後取的作法並非旅遊

業首創，電信業入網贈機如出一轍。本澳目前進入博彩業調整期，因此，通過多種形式吸引不同層面的遊客，無疑對澳門的經濟多元化至為重要。與其一味推諉責任予零團費，不如切實解決長期存在於本澳旅遊市場的欺詐行為，畢竟遊客投訴的是欺騙與強迫而非團隊形式。

至於零團費的最終消失還是要建立在增進旅遊者消費理性、轉變旅遊者消費特徵、減少旅遊市場資訊不對稱的基礎之上。而這個過程又取決於內地居民生活水準的進一步提高和更加密切的對外交流。因此，消除零團費需要經歷一個相對較長的階段。



參考書目：

Arenoe, B., Van der Rest, J.I., and Kattuman, P. (2015) Game theoretic pricing models in hotel revenue management: An equilibrium choice-based conjoint analysis approach. *Tourism management*, 51, 96-102.

Chen, Y., Mak, B., and Li, Z. (2013) Quality deterioration in package tours: The interplay of asymmetric information and reputation. *Tourism Management*, 38, 43-55.

Dequech, D. (2001) Bounded rationality, institutions, and uncertainty. *Journal of Economic Issues*, 35, 911-929.

Yang, Y., Liu, Z.H., and Qi, Q.Y. (2014) Domestic tourism demand of urban and rural residents in China: Does relative income matter? *Tourism Management*, 40, 193-202.

Zhang, H.Q, Heung, C.S., and Yan, Q. (2009) Play or not to play - An analysis of the mechanism of the zero-commission Chinese outbound tours through a game theory approach. *Tourism Management* 30, 366-371.

澳門中醫藥發展概況及建議

羅樂賢 呂開顏

一、全球市場

近幾年，各地政府增加對產業政策及中醫藥或草本藥業的支持，使產業的重組、規模化進程日益明顯。隨着社會的發展、人均收入增加和觀念改變，醫藥消費市場得以升級和擴展，醫藥市場從過去單純的提供治療需求，逐漸走向預防、保健、康復等方向，這為中藥或草本藥業發展方向帶來改變，讓相關企業發展健康產品及品牌延伸提供優勢。現時不少的中藥企業正逐漸涉足藥妝、保健品、飲品或日用化學品等新領域。¹現時全球草藥市場銷售額已經超過600億美元，按環球產業分析機構Global Industry Analysts推斷，2017年前全球本草藥物及補充劑的銷售額將達至1,070億美元。中醫或草藥醫生（Herbal Doctor）方面，同樣擁有巨大的發展潛力，世界各地均已設有相關的高等教育課程，²但由於各地民眾對中醫或草藥治療的接受程度不同，除了大中華地區，以德國和英國的應用率最高，應用率近五成。

1 Global Industry Analysts, Inc. <http://www.strategy.com/Default.asp>

2 劉尚志，《智慧財產權規範與中草藥技術發展之研究》，中醫藥年報，第23期第1冊

二、澳門中醫藥發展概況

³澳門發展中醫藥產業始於2003年的行政長官施政報告。十多年來，特區政府推動中醫藥業發展不遺餘力，⁴由最初推動包括澳門海倫製藥廠和橋仁堂製藥（澳門）有限公司的外地中藥廠落地澳門，⁵到2008年的兩岸四地中醫藥科技合作中心成立、⁶再到2011年由國家批准的粵澳合作中醫藥科技產業園設立和與世衛簽署傳統醫藥的合作計劃展開。隨着澳門在國際上的中醫藥地位不斷提升，^{7 8 9}近幾年不斷有大型的中醫藥高級別會議在澳門舉行，其中包括“充分發揮澳門在中醫藥產業發展中的平台功能”高層研討會及《世界衛生組織2014-2023年傳統醫藥戰略》高層會，與此同時，特區政府更與世界衛生組織合作成立世衛傳統醫藥合作中心。

¹⁰現時中醫藥科技產業園建設發展有序，中醫藥科技產業園商業孵化中心自2014年啟用後不斷有企業進駐，園區內1棟辦公樓、1棟實驗室、1棟宿舍樓亦將於2017年投入使用。¹¹另外，“澳門特區政府與世界衛生組織

3 澳門特別行政區，《行政長官施政報告》，2003

4 澳門貿易投資促進局，http://www.ipim.gov.mo/group_detail.php?tid=4936&type_id=6&lang=zh-tw，2004

5 澳門衛生局，衛生局工作報告2008

6 澳門衛生局，衛生局工作報告2011

7 澳門日報，學者倡澳發展中醫藥自由港，2014年11月15日

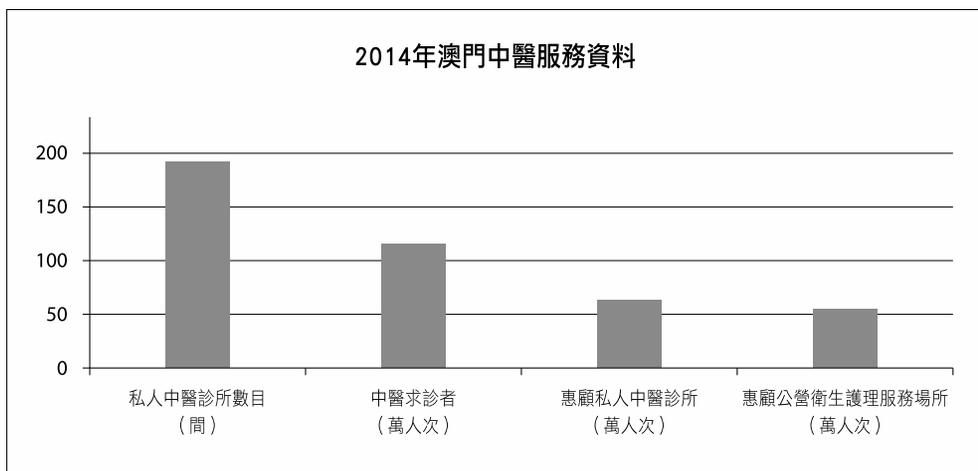
8 力報，世衛高層會議決定澳門一躍成世衛傳統醫藥合作中心，2013年10月29日

9 澳門日報，世衛傳統醫藥合作中心揭牌，2015年08月19日

10 澳門廣播電視股份有限公司-電台新聞，粵澳中醫藥科技產業園已孵化 30家企業，2015年06月05日

11 澳門日報，澳門與世衛合作計劃，2015年03月26日

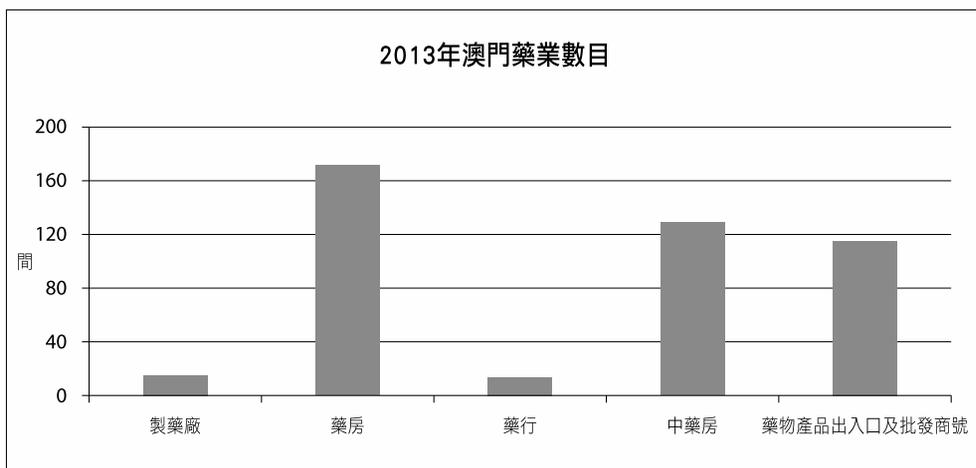
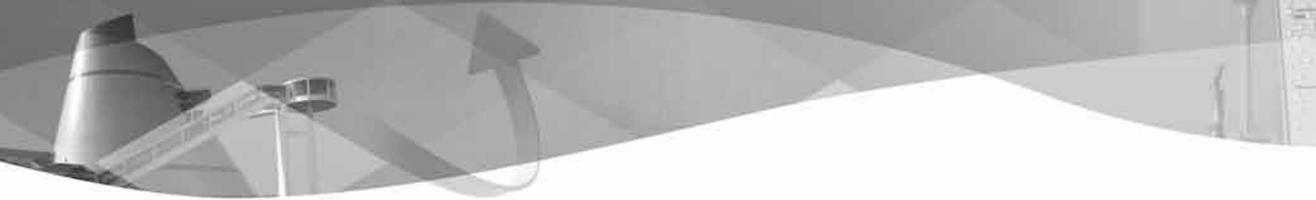
在傳統醫藥方面的合作計劃”分為八期，每期有不同主題的傳統醫藥區域間及本地培訓工作坊，此計劃也於2015年三月已完成了第六期。¹²此外，澳門衛生局亦不斷完善有關藥物和中藥方面的法律，其中包括訂定藥物生產質量管理規範（GMP）及有關可出售的中藥材表，修訂已頒發多年的中藥配製及貿易場所的准照制度和中醫人才專業認證等。^{5 6 12 13}對外，澳門除了經常與國家食品藥品監督管理局交流，亦多次出席其他地方的研討活動，包括：2012年兩岸四地控煙交流研討會暨世界針灸學會聯合會中醫針灸風采全球行（香港站）活動、2011年中國——東盟傳統醫藥高峰論壇及傳統醫藥博覽會、2010年中醫中藥中國行文化科普宣傳周、2008年海峽兩岸中醫藥發展與合作研討會等。



資料來源：統計局醫療統計2014

12 澳門衛生局，衛生局工作報告2012

13 澳門衛生局，衛生局工作報告2010



資料來源：衛生局工作報告2013

自特區政府提出發展中醫藥產業至今十多年，中醫藥產業各方面發展平均有序，但民間卻缺乏有關發展的學術評論或研究，以致不能及時向特區政府建言。現時適逢國內進入新經濟常態，加上澳門博彩收入下降，推行澳門經濟適度多元發展被喻為是解決問題的方向，而發展中醫藥產業更是其中的重點。因此本文將從三方面討論澳門發展中醫藥產業的優劣，重點整合特區政府發展中醫藥政策的概況及現時的情況，並加以分析及討論有關發展的問題。

三、監管制度

¹⁴ ¹⁵ 管制澳門本地從事藥物活動及專業的法案最早可以追溯至一九七零年，由於當時的法案是直接將葡萄牙實施的原則及解決辦法施置澳門，並

14 澳門印務局，第58/90/M號法令

15 澳門印務局，第53/94/M號法令

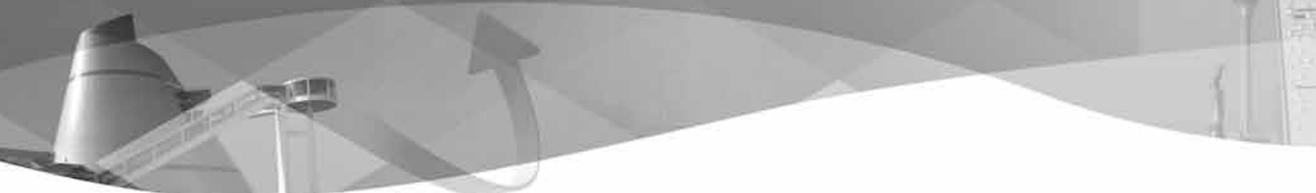
未考慮到澳門的社會特點，故於1990年，澳葡政府宣佈修訂從事藥物活動及專業的法律制度，第一次寫明將有專門的法律對中藥店及配製中藥方劑藥廠的活動進行監管。實質的管制法案於1994年頒發並沿用至今，核准特區政府為從事中醫藥品之配制及貿易之場所發出准照之制度及運作條件，而現時管理中藥的政府機構是衛生局轄下的藥物事務廳和中藥事務技術委員會。

中藥事務技術委員會主要負責管理中藥材製備及銷售的場地發牌、在中藥房中專門出售的中藥材之名單、需要醫生處方的有毒性藥品之名單，及就澳門中醫學及中藥業務提供建議；藥物事務廳負責進出口等其他事務，由於澳門並不設立中成藥註冊制度，所以有關當局執行的為代替註冊制度，或稱替代醫學註冊體系。在此制度下，所有來自己設有中成藥及中藥材註冊制度的國家或地區的產品、進口商均可免提交生物限度、重金屬及有毒元素含量的安全文件檢測報告，在取得衛生局局長的預先許可後，只須於藥品進口三天前呈交相關認證文件即可。如來自其他國家或地區的中藥材，則需提交安全文件檢測報告；有關出口方面，衛生局局長則會發出產品之產地來源證。

^{16 17}衛生局基於維護消費者及保障公眾健康，分別定立了“技術性指示第2/2005號”和“技術性指示第4/2005號”，前者是將含有中藥材及或天

16 澳門印務局，技術性指示第2/2005號

17 澳門印務局，技術性指示第4/2005號



然藥用成份的產品分類，包括中成藥、傳統藥物（天然藥物）、化妝品及個人衛生用品和保健酒；後者是將中成藥及傳統藥物的標籤規範化。¹²為了規範生產及分銷活動，2012年衛生局亦頒發了其他規管，包括《藥物生產質量管理規範，GMP》和《藥物分銷質量管理規範，GDP》；此外，^{18 19}特區政府亦會基於公共衛生安全作出緊急或長期規限，現時受規範的包括具含牛源性物質和馬兜鈴科中藥類。

從政策制度上來說，澳門已經構建了一個比較完善且適合自身發展的中醫藥的體系，但是仍有數個不利因素影響澳門日後中醫藥業的大力發展，其中包括現時澳門並沒有中成藥的法定定義、¹³中成藥註冊制度行政規例於2010年年底完成草擬但仍未通過，而鄰近地區包括中港台已經相繼設立；此外，澳門有關中醫藥業方面的資訊並不透明，中成藥、中藥材等貿易額、進出口地來源、中醫藥各行業的就業人數、人材存備等情況不得而知，衛生局年度報告的藥物事務中的信息亦十分有限，外界難以獲取現時行業的發展實況，這些問題都妨礙了澳門研究中醫藥業發展前景。

四、醫療政策支持中醫藥業

²⁰醫療補貼計劃自2009年首次推出，至今已經第七年，2013年步入第五階段，參與單位有693個，補貼金額上調至600元。計劃用以補助市民

18 澳門印務局，第120/2005號行政長官批示

19 澳門印務局，批示第6/SS/2004號

20 澳門衛生局，衛生局工作報告2013

醫療開支，讓居民分享社會的經濟成果。計劃推廣以來印券的市民每年平均達八成多，使用率達九成，其中有四成居民選擇中醫服務。有見及此，衛生局於2010年訂定《中醫藥物名冊》以規範醫療券使用的中藥處方。²⁰此外，衛生局亦每年撥款支持非牟利醫療機構提供醫療服務和舉辦衛生範疇的活動，以固定資助的方式，以2013年度為例，衛生局撥款5.87億澳門幣，與14間非牟利醫療機構合作，為合資格的市民提供超過55萬個免費或低收費服務，如亦中醫門診。

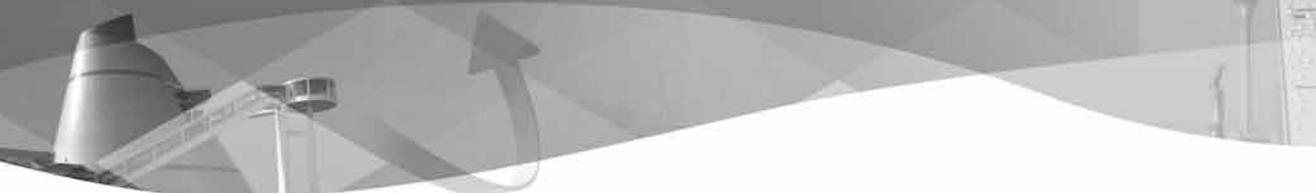
²¹中醫藥人才方面，澳門的認證制度沿用多年，1990年頒發的“第84/90/M法令”規定中醫生須具有中醫學高等課程；²²中醫師的規範則在1990年的基礎上，於1998年作出了修改，規定中醫師須具有委員會認可而得從事職業之適當培訓。²³按資料顯示，2014年澳門的中醫生/中醫師數目為607名，也就是每1,000人中有1名中醫生/中醫師。²⁴政府現正在草擬新衛生護理服務的准照及執照法案，其中涉及15個醫療專業人員專業註冊類別包括中醫生、中藥師。新法案將包括各專業的資格審查、筆試、臨床操作考試、臨時執業准照、實習、專業資格證明及正式登記的程序和執業註冊程序，方便日後與國際接軌。因應社會發展需求，在有關制度法案中將預留空間加入新的類別，法案可望兩年內通過生效。

21 澳門印務局，第84/90/M法令

22 澳門印務局，第20/98/M法令

23 澳門統計局，醫療統計2014

24 澳門衛生局，醫療人員專業資格及執業註冊制度法案



中醫服務至今已納入公共醫療體系十年，藉着醫療券和與非牟利醫療機構合作等政策，澳門中醫服務及中藥銷售得到了相當的發展；隨着醫療人才的專業認證法規更新，中醫生/師的執業將受到更全面的監管，並接受持續醫學進修，增強本澳居民對於中醫治療的信心。²⁵隨着澳門經濟和社會的發展，公共衛生和醫療服務得以改善，人口預期壽命將逐漸延長，預計人口老化的趨勢將持續到2025年，人口的預期壽命將上升至84.6歲左右，老年人口比例將達16.3 %左右，澳門將步入老齡社會，中醫藥在澳門將得到更廣泛的使用，將來甚至可以發展成澳門旅遊中醫治療行業。

五、科研與教育

澳門於中醫藥方面的學術和教育起步較遲，回歸前並未有任何中醫藥方面的高等教育。雖然當時所有本地執業的中醫主要於國內或台灣畢業，但仍保持一定數目；在本澳擁有本科畢業學歷的中醫俗稱中醫生，僅有大學專科學歷者則稱中醫師；另外，在中藥和生物醫藥方面，本澳人才相對缺乏。²⁶回歸後澳門科技大學最先開辦中醫藥方面的課程，並於2006年成立科大醫院。²⁶開辦至今近十年，澳門科大中醫藥學院現時已有319位中醫學本科生和66位生物醫學本科生畢業，50位碩士生、14位博士生畢業；²⁷澳門大學方面則於2002年組建中華醫藥研究院（ICMS）並將中醫藥學科列

25 澳門統計局，澳門人口政策研究報告

26 澳門科技大學，科大建中醫藥人才培養體系

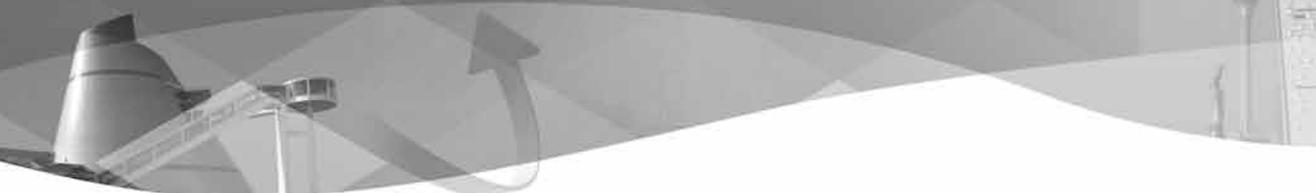
27 澳門大學，中華醫藥研究院中藥學碩士課程

為重點發展的項目，以開展中醫藥創新研究和生物醫藥類博碩士教育為主要任務，以後於2013年健康科學學院成立。開辦至今已有畢業本科學士8名、碩士319名、博士33名。

²⁷澳門中醫藥學術發展，隨着2010年澳門澳門大學和澳門科技大學申請為設立國家重點實驗室夥伴實驗室獲國家科技部批復同意後得到了極大的提升。澳門大學在有關方面的國際國內專利已申請15項，在國際知名SCI期刊發表543篇學術論文，2014年度教學人員人均發表7.2篇。伙伴北京大學天然藥物及仿生藥物國家重點實驗室，澳門主要以中藥質量系統研究為方向，開展相關的化學、分析、藥劑、藥理、藥代、安全性、臨床等八項關鍵技術研究。²⁸科研的主要資金來自科學技術發展基金。此基金於2003年公佈要發展中醫藥產業後一年設立，主力支援中醫藥業的發展。2014年中醫藥類別的申請佔整體22%，有20個項目，批准的資助金額佔整體24.6%，有3.83千萬元。

國家重點實驗室落戶後，為澳門發展中醫藥提供了不可忽視的助力，除了提升整體學術水平和為培養中高端人才提供必備條件外，還吸引了海外人才回流澳門和本地學生升讀中醫藥系。國家重點實驗室雖在學術和專利上取得不少成功，但其科研方向仍需結合澳門整體中醫藥業發展需要。中醫藥方面的高等教育，澳門有嚴重的先天不足，澳門並沒有醫學院，而

28 科學技術發展基金，2014年度獲批項目



且生物醫藥方面亦剛剛起步，現代化的中醫藥高等教育及科研需要西方精密科學的支持和學術背景。

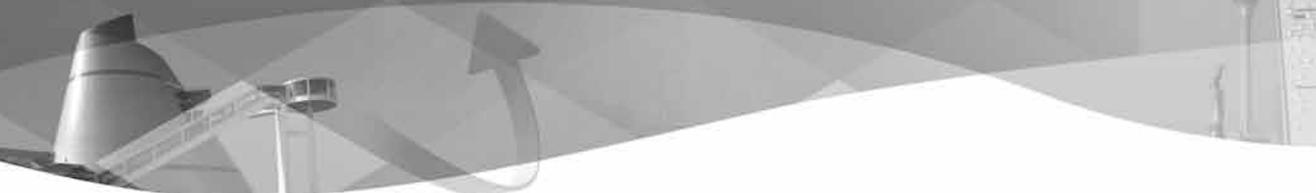
六、建議

現時推行的經濟多元化政策中以中醫藥產業、文化創意產業、會展產業為重點，其中，發展中醫藥更被賦予區域合作、支持中央政策等任務，雖然全球中醫藥產業發展潛力巨大，而且對多個發展方向有着不同的優勢，但中醫藥現代化和高增值化依然存在眾多問題，而有鑑於現時特區政府的收入狀況和面對的前景，以及土地資源問題，所以本澳的中醫藥發展需小心定位。澳門發展中醫藥業雖然有着各種的優勢，但據現時情況若由市場領導產業發展必然較政府帶領漫長，政府應該委託顧問公司作出研究，作出澳門發展有關行業的十年規劃或方向性指引，令整個行業能夠團結起來，然後再製定不同的政策支持，和修改法例或訂定新法例。

七、結論

發展中醫藥產業可以為澳門帶來不少好處，例如有助促進市民身體健康、帶動澳門多元化發展、為世界旅遊休閒中心的戰略定位宏揚傳統中華文化及中醫藥文化、隨着人口老化，養生保健等產品或藥品需求甚大，發展中藥產業可以開拓商機。澳門現時中醫藥業發展各方面的政策支持相對平均，按照如此發展下去，澳門可以培養更多高質素中醫藥的人才，而國家中醫藥實驗室的存在可以提升澳門在這方面的研究能力，隨着橫琴中醫

藥產科技產業園的落成會有助澳門就業結構的改變，更多有關生物醫藥現正就讀或執業的海外人才可以回澳服務，貢獻社會。話雖如此，但這對構建澳門經濟適度多元發展，改變GDP結構，並沒有太大的實質幫助。中醫藥產業包括眾多方面，澳門土地資源缺乏，盲目發展欠缺方向性的中醫藥產業及科研並不能有效推動產業適度多元發展，所以現時澳門特區政府面臨最大的發展挑戰，是選定一個從實務上符合澳門自身特點的方向，然後再給予政策支持。



尋本清源——澳門留級制度綜述

張敏霞

一、前言

2009年，經濟合作與發展組織（OECD）發佈了《教育公平和質量：支持弱勢學生和學校》研究報告，報告指有關學生在15歲時至少有1次留班紀錄的百分比中，世界各地留級率之平均值為13%，而澳門竟高達43.7%，榮登世界第一的寶座。自此，澳門便被冠以「冧班之都」的名號。

顯然，這份報告成功引起了各界的關注，這個名號更是令社會一片嘩然。留級，這個人們習以為常的制度，遂榮登熱門討論話題寶座。一時之間，這個落後已久的問題，終於得到了重視，並展開相關的討論，且越趨廣泛，全城掀起了審視留級制度的熱潮。關於留級制度存廢的辯論，更是如火如荼地展開著。

所謂：冰凍三尺，非一日之寒。事實上，留級制度一直以保證教育質量之姿，立足澳門教育界，留級率高企更一直是教育界難解的習題。箇中道理錯綜複雜，非三言兩語可說清。誠如維琴尼亞·薩提爾（Virginia Satir）提出的冰山理論（Satir Model）之隱喻，一個人的「自我」就是一座冰山，我們看見的外在行為，只是冰山的八分之一，而其餘

的八分之七，則是更為深層次，不為人所見的內在世界。

同樣地，我們所看到的居高不下的留級率，只是留級制度這座冰山浮現於水面的表徵；其更為深層次的水底部分，即留級制度形成之脈絡，則鮮為人知。

可見，要真正解決留級問題，絕不能單憑其表徵，「一刀切」取消該制度。是故，本文欲梳耙澳門留級制度之形成因素，釐清該制度紮根於澳門之歷史、文化及社會脈絡，充分瞭解其成因，找出根源。

二、紮根澳門—留級制度之形成

多年來，澳門社會對於留級制度的功效、存廢等，爭議不休，各種各樣的評論亦常見於報章雜誌之中（如劉羨冰，2011；陳志峰，2011b；袁金淑，2013；鄭錦波、黃綺妮，2014）。誠然，我們必須正視「留班」問題，而且需要對該問題展開廣泛的討論，值得注意的是，我們絕不能將其看作一個孤立的現象，這單一症狀的背後，或許早已眾疾纏身。故此，我們應將其置入歷史、文化及社會的時空背景中，循著其發展的脈絡，尋本而清源。

（一）形構教育多元化之特色

澳門，這個中國南方的沿海小城，「作為四百多年東西文化交匯的小



小冲積點，澳門的教育被公認是頗有特色的」（劉羨冰，2007：37）。澳門的教育制度既不是統一的，也不是分散的，其獨特的歷史文化背景，形成了多元共存、自由開放的教育環境（龔水桑·阿爾芙斯·斌多，1987：18；林發欽，2007：3）。

葡人管治澳門的150年來，營造出一種中心——邊緣的劃分，澳葡政府只關心葡人與土生葡人的利益與管理，華人則被官方視為外國人（貝磊、古鼎儀，2006：37）。這種劃分亦表現於學校教育，澳葡政府「對佔全澳學生人數93%的華人私立教育，向取撒手不管的政策，任其自生自滅」（劉羨冰，2007：46）。在這無為而治的教育政策下，民間不同理念及宗教信仰的團體，便承擔起華人教育的責任。澳門回歸前，葡萄牙教育家龔水桑·阿爾芙斯·斌多（M.C.AlvesPinto）（1987：18）亦曾指出，澳門政府對華人教育沒有主動採取相應措施，而是由其他民間團體採取行動，以致難以控制大局，損害了自己的領導權。

在澳門，私校的辦學實體呈現出拼盤式的多元化，甚至國際化，有天主教會、基督教會、佛教寺廟、巴哈伊教；有不同界別的社團、中西慈善團體、氏族宗親等等（劉羨冰，2007：41-42）。這也造就了學制的多元化，呈現四種學制併存的景觀，有六三三的中國學制、四二六的葡國學制、六五二的英國學制及六五的中葡學制（劉羨冰，2007：57）。各校按其學制標準培養人才，各自的畢業生都有不同的升學、就業渠道，尤其是20世紀最後的20年，澳門高中畢業生80%可以順利升讀大學，坦途亦越

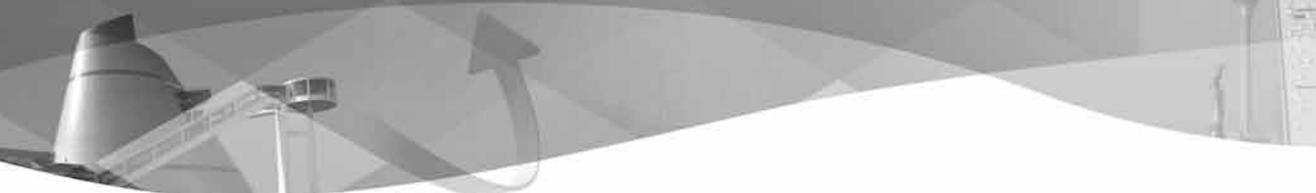
走越寬，遍佈中國大陸、台灣地區、香港地區、英美澳加等國（劉羨冰，2007：299）。澳門的華人基礎教育，就是在這股民間力量的默默耕耘下，以多元化之姿，茁壯地成長。「這完全與鄰近地區，甚至世界不同國家或地區對於基礎教育『中央集權』模式分庭抗禮」（澳門中華教育會，2014：11）。

（二）力求生存的不二法門

在澳葡政府長期的放任不管下，澳門教育呈現出百花齊放的景象。官方、民間教育，河水不犯井水，自成系統。當然，教育資源的投入亦沒有採取公平原則，兩者存有著天淵之別。劉羨冰（2007：32）論及近代澳門教育特點時，曾提及：官方資源充足，民間資源匱乏；官方教育成本高昂，可比美經濟發達地區；民間學校靠社團支撐，靠家長承擔，甚至靠本地和外地慈善機構和善心人士施與。

那麼，在資源缺乏的情況下，面對激烈的競爭，私校該如何保有學生人數，求得生存？劉羨冰（2007：32）提出：

各校為了生存，在無情的汰弱留強規律中，凡能煥發積極向上精神、奉獻精神，認真辦校的，就會有鞏固群眾的基礎，就有生命力。20世紀70年代，澳門人口出生率下降，全澳學生人數從1969年的59,438人，降至1977年的33,935人，8年間減少43%，部分學校淘汰，澳門學校處於激烈



的競爭中。而凡能生存至70年代末的學校，大都有自己的獨特色彩，具有存在的價值。

正所謂：物競天擇，適者生存。一次次血與肉的洗禮，卻也形構了澳門教育的質量保證機制，可謂良性的競爭。劉羨冰（2007：32）亦認為：

私校必須生存，必須保證學生來源，因而必須面對社會，適應社會要求，求得自己生存的空間。適應的目的是避免在競爭中被淘汰，因而也受市場經濟規律的制約，學校重視家長意見，重視提高工作的合理性和科學性，競爭性保證了辦學質量。

及至80年代，澳門受到中國改革開放政策的影響，大量移民入境，1980至1985年期間的人口增長率平均達至9%（龔水桑·阿爾芙斯·斌多，1987：13），學生激增，學額嚴重不足。這種供不應求的局面，一方面使得瀕臨關校的學校起死回生，另一方面使得學校間的競爭產生了質變。經歷過激烈競爭，自強生存的私校，在面對新、舊競爭對手的同時，為了得以長久發展，增加競爭力，儼然成為其立足澳門教育界的不二法門。至此，私校的生存，已不再是依賴學生的人數，而是學生的素質。「少數私校為了增加競爭力和吸引力，銳意提升其學生的素質，於是對學業要求較嚴格，留級就成為其中一項重要的篩選工具」（澳門中華教育會，2014：11）。

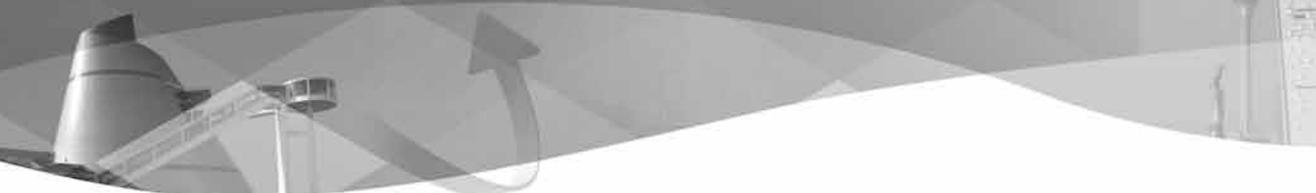
Jimerson (2001) 認為留級，即學生若未能達到所讀年級學業的最低要求，將不能升級，在本學年結束後的第二學年，繼續留在原年級就讀的活動（引自許江雄，2012）。至於留級的作用，澳門中華教育會（2014：11）指出：

它一方面具備擇優的功能，篩選不同學術水準的學生，分流到一些辦學宗旨不同的其他學校，或者分流到社會作為經濟發展重要的人力資源；另方面它具備一定的懲罰性和阻嚇性，對一些學生起到警醒的作用，提醒學生學習不努力就會面臨留級、勸退、轉校、失學的困境，甚至可能因此而被排除在教育體制以外，到社會從事一些報酬不高、相對辛苦的工作。

如是者，透過留級制度的擇優、阻嚇功能，汰弱留強，學生的素質得以保證。是以，「留級作為相對簡單且便於操作的學校內部質量保證機制（澳門中華教育會，2014：11）」，在澳門教育界深深紮根，相沿承襲，就算是在這個普及教育的年代，仍有不少信奉精英教育的學校，以總結性評量之結果，篩選、分流學生，為保證教育質量把關。

三、結論

留級制度，作為百年來私校保障教育質量的不二法門，深植澳門教育界已久，人們亦早已習以為常，見怪不怪了。直到2009年，在經濟合作與發展組織（OECD）研究報告的發佈，及各大媒體之渲染下，「世界第一



留級率」，「120 多種升留級標準」，令小城市民如夢初醒，為之瞠目結舌。

留級制度何以紮根澳門，歷久不衰？一方面是歷史因素使然，在澳葡政府「放任自流」的教育政策下，私校肩負起華人教育之重任，在這片自由的土地上，依自身的辦學理念，造育英才，形構了澳門獨特的多元化教育格局；另一方面，誠如N' tchougan--Sonou (2001) 所言，留級的實施不僅僅是教育政策層面的問題而已，往往與學校教育在社會中所扮演的歷史與文化角色有關（引自鄭英傑等，2013）。私校在法律——《澳門基本法》、《非高等教育制度綱要法》的授權下，享有高度的辦學、行政、財政自主權，學校可根據自身的辦學準則，設計課程、評核制度及升留級標準去評核、分流學生。在缺乏客觀的、統一的教育標準之情況下，為了符應大眾的期望，為了嚴守教育質量，增加競爭力，留級制度成為了私校鞏固自身利益的不二法寶。

此外，值得關注的是，澳門雖然是一個中西文化交匯之地，但是卻受東方傳統觀念與文化的影響至深，即重視學術及應試教育。這種為全澳社會所信奉的教育文化及傳統，使得私校更加奉行以「愛」之名的保障教育質量機制，加劇了留級率高居不下的現象。

法國教育家托馬斯說：「教育面前的不平等是到處感到的最嚴重、最不可忍受的問題之一。」那麼，在留級制度面前，學生是平等的嗎？誠

然，要解決這個老大難題，並非一朝一夕可得。又或者，問題的關鍵，從來就不是留級制度的存廢，留級率的高低，而是隱藏於冰山以下的，問題的本質—教育的本質。教育，不該是為了製造「牆面中的一塊好磚」；學校，亦不該是為了加工「一模一樣的成品」，更不應為了保證「質量」，丟棄不合格的「產品」。教育的本意就是求好，面對那一塊塊頑石、朽木，我們更應施以有愛有淚的教育，指引他，關懷他，因材施教，相信頑石會點頭，朽木亦可雕！



參考文獻：

- 貝磊、古鼎儀（2006）。香港和澳門的教育——從比較角度看延續與變化。北京：人民教育。
- 林發欽（2007）。澳門教育省思。澳門：澳門歷史教育學會。
- 袁金淑（2013）。澳門留級制度的再反思。澳門教育，2，66-68。
- 許江雄（2012）。從福柯規訓權力的視角探討澳門私校初中升留級標準。澳門大學教育學院教育行政專業碩士論文。
- 陳志峰（2011，5月2日）。普及教育與精英教育的暗中角力——在規劃十年教育藍圖的前提下有必要釐清的澳門教育哲學觀。澳門日報，文化教思版。
- 劉羨冰（2000）。《基本法》決定全民教育的路向。收編於單文經、林發欽主編（2004）。澳門人文社會科學研究文選，教育卷。北京：教育科學出版社。
- 劉羨冰（2007）。澳門教育史。澳門：澳門出版協會。
- 劉羨冰（2011，12月4日）。再給學生一個機會。澳門日報，新園地版。
- 劉羨冰（2013，12月30日）。以弱抗強，得道多助——澳門回歸前政府強推葡語教育的經過。澳門日報，D7。
- 鄭英傑等（2013）。澳門留級制度對學生學業成就表現之影響：以PISA 2009閱讀素養成績為例。發表於2013年11月6日澳門中華教育會主辦之「留級制度存廢探討學術研討會」。
- 鄭錦波、黃綺妮（2014，8月4日）。留級是學習的特效藥？。澳門日報，文化教思版。
- 澳門中華教育會（2014）。澳門留級制度研究。取自澳門中華教育會網頁<http://www.edum.org.mo/download/294.pdf>。
- 龔水桑·阿爾芙斯·斌多（1987）。澳門教育——對教育制度之探索。澳門：教育文化政務司辦公室。

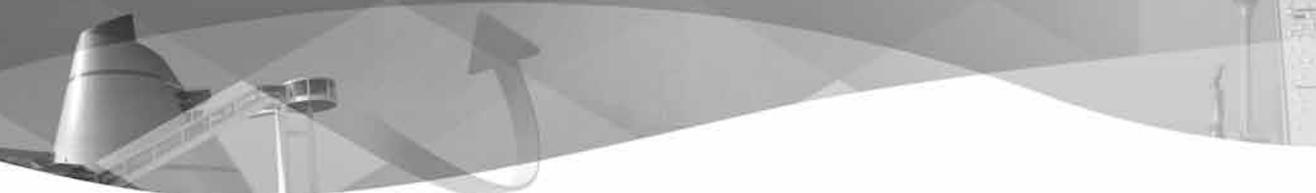
經濟新常態下澳門社會保險制度面臨的改革問題

王錦江

“新常態”是近期常用的流行經濟用語，也是對一個國家和地區所面對的不同新經濟發展階段的最直接概述。新常態影響着全球經濟體的發展，甚至包括小小的澳門。在內部社會經濟結構變化與外部經濟環境影響的共同作用下，澳門也同樣進入了經濟新常態階段。在新常態下，澳門不管經濟還是社會的各個層面都出現了大轉變，過往採用的運行體系中的各環節都由於新常態的衝擊而開始陸續出現問題。

同一時間，各國家與地區除了面臨新常態帶來的經濟影響外，同時也面對着人口老齡化等人口結構問題的影響，使得各地的社會保險制度在各因素的綜合影響下面臨着巨大的運行壓力。雖然澳門已經針對未來的人口老齡化問題對社會保障體系進行不少修訂，但其社會保險制度仍然存在着不少問題。

現今澳門在社會保險方面推行的最主要制度就是“雙層式社會保障制度”，但根據過往澳門社會保險制度的運行情況可發現，澳門的社會保險制度，甚至是社會保障體系，在總體上都存在着幾方面的憂患，包括社會普遍對社會保險存在誤解、社保基金收入結構過度依賴政府財政與博彩業、第二層制度的非強制性帶來的勞資矛盾等。



現今的經濟新常态，更加速了澳門現行社會保險制度的隱憂的浮現，產生了更為明顯的問題，其影響分別為以下幾方面：

一、進一步突顯因社會對“社會保險”誤解而存在的改革阻礙

社會普遍混淆了“社會保險 (Social Insurance)”與“社會福利 (Social Welfare)”這兩項社會保障 (Social Security) 制度的概念。社會保險中往往需要制度參與者負上相對對等的給付權利和供款義務，而社會福利則往往只強調制度參與者的權利。

在澳門的社會保障體系運行情況下，現階段社會保險制度最為重要的就是“雙層式社會保障制度”中的第一層“社會保障制度”。此制度運行至今，澳門居民個人繳納社會保險費用長期處於遠比全球各地低的水平，每月保費僅佔其中位收入的千分之一，但在退休後澳門居民每個月所能獲得的養老金金額卻接近中位收入的五分之一，¹給付權利與供款義務極其不對等。習慣了這種低繳費收入高給付水平的社會保險制度令居民產生了錯誤的認知，把社會保險接近完全視同為社會福利，令澳門的社會保險回歸權利與義務相對對等的改革至今仍受到極大的阻礙。此外，由於低供款收入難以支撐高給付水平，使得制度收入來源只能高度依賴於政府財政、博彩撥款等。

1 根據澳門統計暨普查局提供的2015年第一季就業人口每月收入中位數粗略估算得出

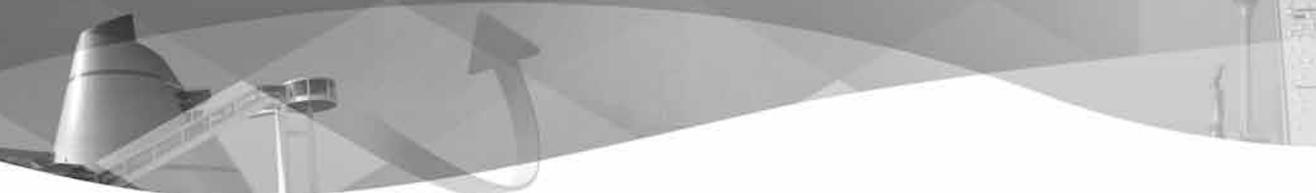
在現今經濟新常态下，政府財政收入有所調整，博彩撥款也將因經濟結構調整而有所下調。為了維持澳門社會保險制度的可持續性，制度的繳費收入額度必然需要調整，因此必須糾正居民的社會保險的誤解，才能有助於制度可持續性改革的推行。

二、進一步衝擊過度依賴政府財政與博彩業的基金收入結構

現時澳門社會保障基金的收入主要分成四部分，分別為“博彩撥款、特區預算轉移及共同分享”、“社保供款及外地僱員聘用費”、“利息及投資收益”和“其他收入”。現時基金的收入高度依賴於“博彩撥款、特區預算轉移及共同分享”，即高度依賴於政府財政及博彩業發展。根據《社會保障基金2014年年度報告》的數據可見，上述部分佔2013年度基金總收入比例高達93.08%，到了2014年度此比例仍高達89.76%。

參考其他中小微型經濟體可見，包括香港、台灣、新加坡等地區，其社會保險制度的收入來源均由供款相關部分佔極主要部分，對財政及主要產業的依賴程度遠遠比不上澳門。根據國際上眾多學術研究與這些中小微型經濟體的實踐情況，均可見僱員與僱主的繳費為社會保險制度收入的最主要來源，政府財政往往只負責“兜底”，並非充當主要的收入支柱。

在經濟新常态下，澳門的經濟結構進入調整階段，賭收的持續下降更令政府財政收入減少，將很大機會令到澳門現行的社會保險制度受到衝



擊。如果不能盡快改變過度依賴財政與博彩業的收入結構，澳門的社會保險制度將不具有可持續性。

三、加劇制度非強制性帶來的勞資雙方矛盾

現今計劃推行的“雙層式社會保障制度”中第二層“非強制性公積金制度”以非強制性形式試行，此“非強制性”為實驗性質，但如果日後仍然不採用強制性原則，只會令第二層制度的可持續性面臨挑戰。

社會保險制度與商業保險的其中一項主要區別在於是否強制全民參保，社會保險往往採用強制形式，除了避免逆向選擇外，還可以穩定社保基金的資金流，維持制度的可持續發展。當制度為非強制性時，僱員就容易出現逆向選擇的情況，只有滿足個人精算公平保費且長壽風險較高的僱員參加，但由於風險池的風險較高，為了維持基金可持續性，社保必須提高保費，導致部分超出個人精算公平保費的僱員退出制度，如此循環下去，將出現“檸檬市場”效應，造成制度崩潰。另一方面，由於制度非強制參加，僱員往往只視社會保險為其中一項投資工具，當投資利率偏低時，僱員就會更傾向於“投資”社保以達到保本的目的，而當投資利率偏高時，僱員就會退出制度，把資金用於其他投資。這樣將造成社保基金資金流的不穩定性，對社會保險制度的穩定運行帶來衝擊。

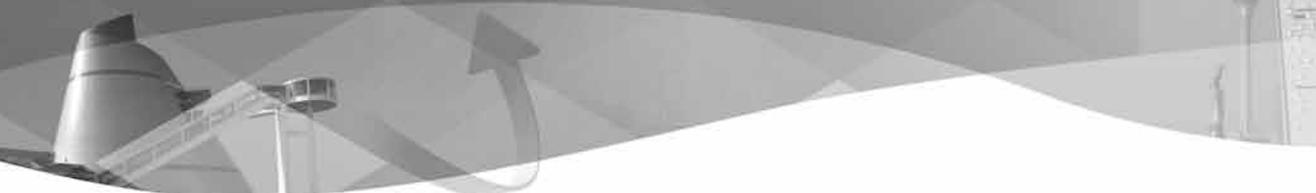
近期人口老齡化問題引起澳門社會的關注，使得更多僱員產生參加非

強制性公積金的意願。同時，在現今經濟調整階段，僱員一般對市場投資的信心下跌，但不少人仍具有一定的投資能力，只要社保能滿足個人的精算公平保費，為了確保未來的穩定收入源，僱員將有更強的參保意願。但當經濟調整進入穩定且發展階段，部分僱員便會恢復對市場投資的信心，將會退出制度，參與其他投資，很可能造成社保基金的大量提取，影響基金規模及衝擊制度穩定性。

然而，在僱主方面，尤其是中小企業，在經濟調整階段，往往希望不參與社保，以節省企業的資金負擔。而到了經濟調整進入穩定且發展階段，僱主則可能傾向於提出參與社保，以此作為吸引人才的“福利”。

由此可見，非強制性令到僱員與僱主在經濟新常態下的參保激勵並不相容，容易出現勞資雙方的矛盾。在沒有強制性的限制下，隨着經濟新常態的影響進一步深化，此一矛盾將更為明顯，不利維持社會勞資關係的穩定。

經濟新常態的出現加劇了澳門現行社會保險制度所存在問題的嚴重性，但另一方面，經濟新常態也在某程度上緩和了澳門社會保障基金制度收益率的增長壓力。近年來澳門因為內部通脹情況嚴重，令居民消費壓力上升。為了滿足未來社會的養老消費，社會保障基金的制度收益必須能夠趕上通脹的高增幅以及老年人口的增長。現今由於博彩業發展放緩，再加上內地經濟增長的下行壓力與人民幣貶值等因素，使得澳門的通脹水平有



所放緩，某一程度上減輕社保基金的制度收益追趕通脹的壓力，使得澳門政府比過往有相對多一點時間進行社保基金的積累。

然而，上述存在的問題仍然具有改革的急切性，改革方向可嘗試從下列幾方面入手：

一、加強社保及理財意識的宣傳與教育

現今澳門雙層式社會保障制度第一層的供款數額提升，以及第二層制度的供款額度制定，都面臨着不少社會阻力，其主要原因之一就是社會長期缺乏對社會保險制度所需義務的認知。現今進入經濟新常態的經濟調整階段，糾正居民認知的必要性更為明顯。

政府相關部門應當加強向社會宣傳社會保險制度的正確認知，讓居民了解到每一個在社會生活的人員其實都需要在社會養老體制中承擔與其收入水平相配的應有的責任份額，同時這也是承擔了居民對自身養老生活的應有責任。

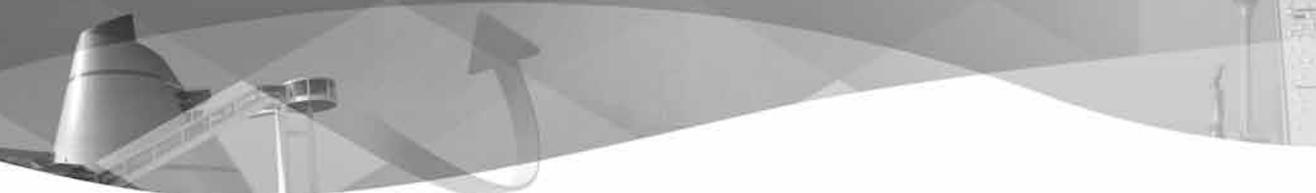
此外，政府也要通過宣傳與教育加強居民的理財觀念，糾正社會中認為養老權利可全交給政府，由政府統一庇護的想法。政府應鼓勵居民考慮更多穩定養老收入的保障方式，例如私人養老金、再就業等，建立保障更全面的理財規劃，以創造更為穩定與具保障的養老生活。

二、加強社保基金其他收入支柱的發展

經濟新常態帶來經濟調整，使得澳門的博彩收入連續下降，財政收入也有所減少，這將對以博彩撥款、特區預算轉移及共同分享為主要收入來源的社會保障基金帶來直接影響。現時《澳門人口政策研究報告》提出建立社會保障基金與財政盈餘掛鈎的撥款機制，此機制中，如果經濟調整持續，則財政盈餘依然存在壓力，社保基金的收入將會受到直接影響。因此，政府還需發展其他的收入組成部分，特別是供款部分和投資利息部分。

政府需要盡快建立完善的社保供款機制，不論是雙層式社會保障制度的哪一層，都應當逐步改以僱員與僱主供款為最主要的收入支柱，才可維持制度的可持續性，否則只會被動地受經濟調整的影響，無法有效保障居民的養老需要。

在投資方面，根據《社會保障基金2014年年度報告》作出計算，2014年第一層的社會保障基金的利息及投資收益較2013年高出約1倍，約佔總基金收入的7.40%，有助逐步分擔對財政及博彩業撥款依賴的壓力。但是，第一層社會保障基金的基金投資更為注重安全性，故不宜追求太進取的投資收益。因此，應由第二層的非強制性公積金制度的基金負責較進取的投資回報來為居民帶來更高的養老回報。政府應盡快建立第二層社保制度的完善投資機制，爭取足夠的投資積累時間以應對將要到來的人口老齡化。



同時，制度中應設計不同的基金組合讓不同年齡層、不同職業的居民能在不同的經濟時期進行選擇。

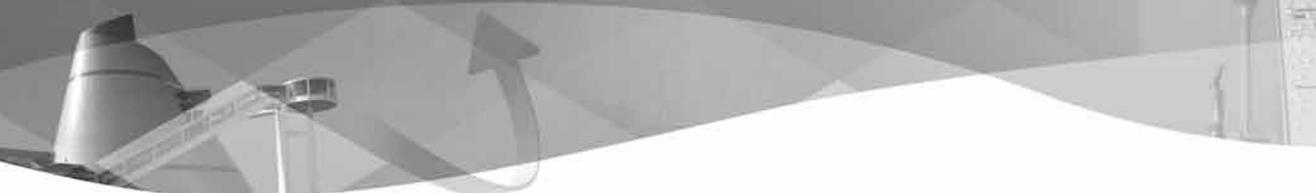
三、加快建設第二層社保制度並實行強制性原則

現今澳門的社會保險制度主要依靠於第一層社會保障制度的運作，在經濟新常態下，僅依靠第一層制度不足以應對未來的人口老齡化趨勢，因此必須加快建設第二層公積金制度，同時也應盡快把第二層制度轉為強制性制度，才能使制度具有可持續性，有助應付澳門的人口老齡化帶來的養老消費需要。

在現今經濟新常態下的經濟調整期中，推行第二層公積金制度的強制性時不免會增加中小企業的經營壓力，政府可以向參加制度的企業提供更多的優惠或補助，鼓勵中小企業僱主參與制度，共同維護社保體系的穩定。

當然，要構建澳門居民舒適安穩的養老生活，僅靠社會保險制度是不可行的，政府也需對其他相關方面的建設進行努力。然而，澳門現時的社會保障體系中，社會保險制度是最需要長期有效管理與最直接受到關注的一環。在經濟新常態下，澳門的社會保險對養老風險的管理能力面臨更大的挑戰，因此政府應更為着力雙層式社會保障制度的完善與建設，同時社會大眾也需了解與配合到社會保障制度的改革。只有政府與社會都能相互

理解與合作，才能建立穩定、具持續性的社保制度，進而建立完善的養老保障機制，讓居民享有受保障的晚年生活。



澳門主權基金透明度與回報率關係探討

曾鷹

一、引言

特區政府已於2011年8月發佈《財政儲備制度》，至2015年5月，扣除為澳門特區公共財政支付能力提供最後保障的基本儲備後仍有2150億澳門元的超額儲備。現行財儲管理策略主要目的是維持財政穩定，在效益最大化方面顯得保守，2012年至2014三年間的投資回報率分別僅為1.6%、3.0%、2.0%。¹因此有必要設立以追求長遠利益最大化的主權基金。

倘若澳門特區在超額儲備中撥出一部分成立主權基金，澳門市民對公帑運用的關注、甚至是對貪腐問題的擔憂肯定使澳門主權基金的透明度問題備受關注，因此有必要在設立初期就定好透明度準則，免得日後投資出現失利時因透明度受質疑而影響基金正常運作。然而維持主權基金的透明度是要付出成本的，若信息披露程度過高，其他市場參與者就更可能預知主權基金的投資動向，導致主權基金進入與退出市場的成本大增，而且投資先機一瞬即逝，若主權基金在運作過程中被不必要的行政程序浪費時間而錯失商機，則與設立主權基金追求長遠利益最大化的目的矛盾。本文

1 澳門金融管理局，《澳門特別行政區財儲備管理的運作情況》，2015.06.19。

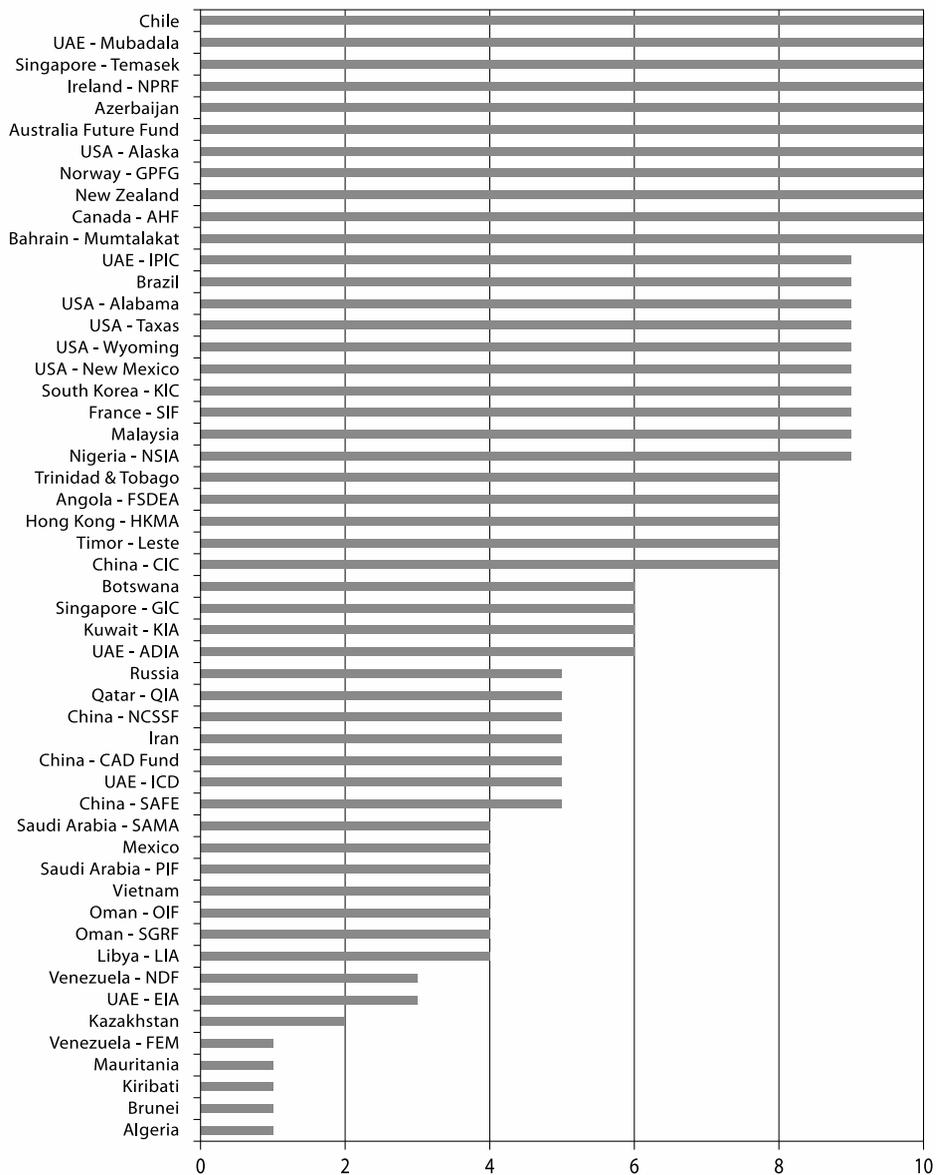
旨在比較幾個其他國家具代表性的主權基金例子，參考他們在透明度與回報率之間的關係，再結合澳門的實際情況，整理澳門各方對主權基金的期望，希望找出適合澳門主權基金透明度與回報率之間的關係。

二、國際三大主權基金概況

本文旨在研究透明度與盈利率之間的取捨，參考例子以阿聯酋、挪威與新加坡主權基金為代表，三者分別代表不同透明度級別，均有較長的歷史，亦是國際上幾支規模最大、被認為是成功代表的主權基金，具有一定的參考價值。而且這類小國在國際上政治影響力較小，所設主權基金投資時受政治考慮更少，更與本澳情況相近，故比中美俄等大國的主權基金更有參考價值。

對於透明度劃分的標準，國際上權威的評估方式有美國楚曼標準體系以及國際主權財富基金研究機構訂立的Linaburg-Maduell透明度指標，在兩類評估指標下挪威的主權基金都被認為是高度透明的代表，而新加坡淡馬錫亦有相當高的透明度，新加坡GIC的透明度較低，過往的阿聯酋則是高度不透明的代表。

圖一：全球主權財富基金Linburg-MadueII透明度指標評估得分（2014年第4季）



表一：四家基金的回報率與透明度狀況簡表

基金名稱	阿聯酋ADIA	挪威GPFC	新加坡GIC	新加坡淡馬錫
資產規模（單位：億美元）	7,730	8,630	3,200	1,920
成立年份	1,976	1,990	1,981	1,974
回報率（近二十年平均） ²	7.4%	4.1%	4.9%	7.0%
透明度指標得分 ³	6	10	6	10

（一）高度不透明的代表——阿聯酋阿布扎比投資局（ADIA）

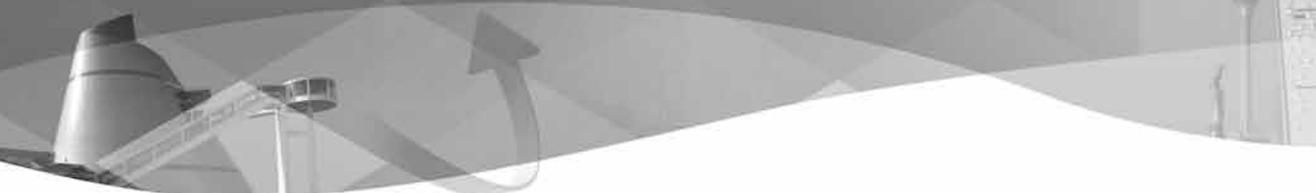
在2009年以前，阿聯酋主權基金就是高度不透明的代表，官網上除了聯繫方式外沒有其他信息，在Linaburg-Maduell透明度指標僅得1分，直至2009年它才首次公開年報，逐漸提高透明度，透明度得分才上升到6分，但依然屬較低水平（設立指標的研究所認為得分達到8或以上才能確保有足夠的透明度）。由於其年報透露信息較少，外界很難準確計算它過去的回報率，它在2014年的年報宣稱過去二十年的真實回報率達到7.4%。⁴年報同時披露了部分關於管理層的介紹，管理人員來自60多國，達1,600多人，亦披露了其投資策略等信息。

在2009年發生的迪拜世界宣佈重組、暫停償還債務的違約事件，被認為是阿聯酋主權基金提升透明度的重要原因之一。迪拜陷入破產危機使迪

2 數據來源：各自基金年報，均為扣除該國通脹後的真實回報率。

3 Linaburg-Maduell透明度指標，2014年第4季，來源：<http://www.swfinstitute.org>。

4 阿聯酋主權基金官網：<http://www.adia.ae/>



拜六家政府實體被標準普爾評為垃圾級別，事後國際社會對主權基金低透明度帶來的投資策略風險、道德風險、監管缺失等問題非常關注，國際社會對主權基金透明度要求的提高使得阿聯酋等低透明度的主權基金不得不改變其低透明度的作風。

（二）高度透明的代表——挪威政府全球養老基金（GPFC）

挪威主權基金由挪威中央銀行下設的獨立機構管理，管理團隊由來自二十多國的數百位投資專家組成。據挪威主權基金官網公布，由1998年1月至2015年第一季經過通脹成本調整後實際回報率為4.1%。⁵而透明度方面，挪威財政部制定了嚴格的監管章程，規定資產管理部以季報與年報的方式披露投資組合信息，經財政部審核後絕大部分內容會對外公布。在基金網站上向全世界公開披露的信息包括每年年報和相關資料，包括資金來源、預算一致性等結構信息，政府角色、管理人職責等治理信息，投資規模、投資幣種等投資信息，滿足楚曼標準對基金透明度的所有要求，在Linaburg-Maduell透明度指標亦獲滿分10分。

挪威政府為基金定下高透明度訂位，表明基金的只追求經濟利益而不帶有政治戰略目的，消除了被投資國的疑慮和抵觸，在國際上建立良好聲譽有利於基金的投資活動得以順利進行，其扣除通脹後仍有年均百分之四

5 挪威主權基金官網：<http://www.nbim.no/>

左右的真實回報率或許能表明，高透明度帶來的正面影響能蓋過被預知動向帶來的負面影響。

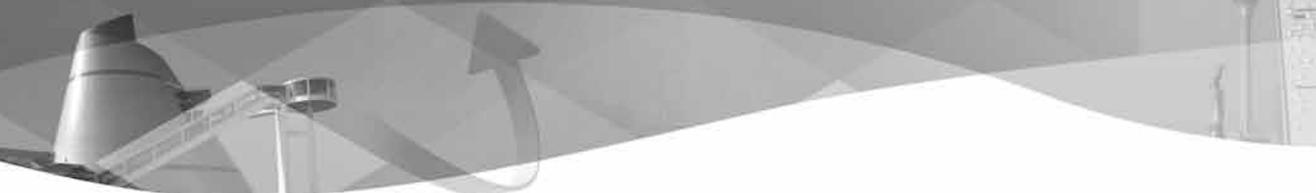
（三）新加坡政府投資公司（GIC）、淡馬錫控股有限公司 （Temasek）

新加坡政府投資公司在肩負取得長遠收益的同時還具有一定的國家戰略目的，不受金管局與財政部監管，只需向總理與公司董事會報告，某程度上配合國家政策的戰略目的使得它欠缺透明度。據GIC官網公布，其管理團隊同樣是來自國內外的精英，近二十年間扣除通脹後真實回報率為4.9%，⁶略高於挪威主權基金，但相應地其透明度在Linaburg-Maduell指標中獲得6分。

相對地淡馬錫控股追求更純粹的經濟收益，其業績出色，近二十年間回報率為9%。⁷透明度方面在成立初期相當神秘，至今發展成高透明度的另一代表，在Linaburg-Maduell指標中亦獲得滿分10分。淡馬錫出色的回報率及其高透明度的管治模式使其成為許多主權基金的研究對象。淡馬錫成立初時政府賦予它的宗旨是：“通過有效的監督和商業性戰略投資來培育世界級公司，從而為新加坡的經濟發展做出貢獻。”故初期的作風比較神秘，直至2002年時任執行董事兼CEO何晶對淡馬錫進行一系列改革，投資

6 新加坡GIC官網：<http://www.gic.com.sg/>

7 新加坡淡馬錫官網：<http://www.temasek.com.sg/>



目標轉向國外，才使淡馬錫走向今天的高度透明、商業化模式，雖然其股份與GIC一樣由政府全數管有，但淡馬錫擁有極高的獨立性，是自由管理的商業化機構。憲法規定其董事會成員由政府官員、企業代表、民間學者組成，經總統任命後就不再受政府干預，而總裁等管理層在全球範圍進行招聘，實現政府不干預、監督權與管理權分離，一種典型的商業機構管治模式。

三、對澳門主權基金的啟示

四家主權基金的回報不一並不全是受透明度高低所決定，更受於基金的投資種類、所受風險大小、投資組合、投資地區、時局因素甚至是配合國家戰略性投資等多方面因素影響。而在當今國際社會上，提高主權基金透明度成為大趨勢。澳門主權基金可從外國主權基金獲得啟示，正視提高透明度的積極性，積極研究提高回報率的制度及管治模式。

（一）提高透明度有助降低風險及提高信譽

主權財富基金不透明，又沒有制定明確投資策略時，會導致投資的隨意性較強，使風險加大，迪拜世界違約事件就是一例證。低透明度除了會引來投資策略不合理、監管缺失的風險增加等負面影響外，還會引致國內公民的不滿，畢竟主權基金本質上是公帑，政府有義務向市民交代這筆巨款公帑的動向，以維護市民對公帑的知情權。而且提高透明度有利於減少

管理單位有可能出現的道德風險甚至是腐敗問題，在澳門市民對特區政府工作公開、透明、廉潔的期望下，低透明度帶來的民間壓力就會增大，而且投資難免會有波動，萬一出現虧損，低透明背景下政府要負上更大的責任，甚至會使市民對政府產生不信任，影響政府在其他政策的有效施政，把投資失利的問題上升到政治危機的高度，這種風險遠超出正常投資所受風險，因此澳門主權基金應保持較高透明度，可以考慮公布不涉及敏感數據的絕大部分資料，也可考慮由具公信力的獨立機構對代理人工作進行評估，把評估結果公布，以受到各界的監管，得到市民的理解和信任。

（二）回報率更取決於管理團隊的水平

上述四家主權基金的透明度定位不盡相同，但其取得良好收益的共同基礎有一共通點，即具國際水平的管理團隊，政府只決定董事會的組成架構，一般由政府高官出任董事會主席。特區政府在組建基金管理團隊的時候要注意兩點，第一是高水平的董事會，主席可由政府高官出任，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，以確保基金長遠發展的大方向，行使監察基金的職責，第二是行政總裁的招聘，應由全球範圍物色人選，確保管理者的水平達國際水平。淡馬錫之所以能取得良好回報率，其高效運作的商業模式是基礎，具獨到眼光的管理層更是功不可沒，淡馬錫的管理模式對澳門有十分重要的參考意義。

（三）完善的法律法規與監管制度保障基金運作獨立性與有效性

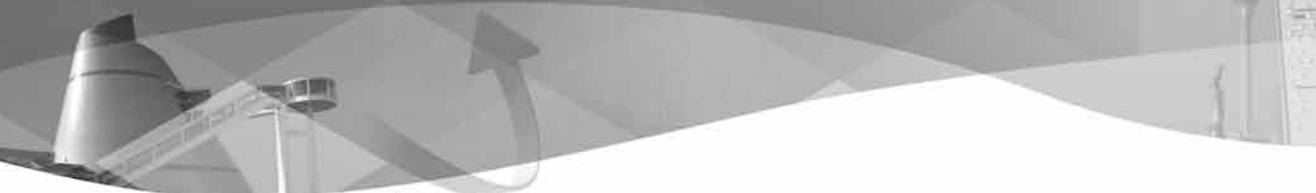
要確保主權基金能正常運作，有必要訂立專門的法律法規，挪威就管理制度訂下一系統法律法規，新加坡亦有立憲保持淡馬錫的獨立性，接受特別的監管而不受政府部門過多的干預，新加坡政府對淡馬錫監管通過四種方式進行：一是直接派人參加董事會由財政部等部門共派出四位司（局）級和副部級官員，直接參加公司董事會；二是通過財務報告和項目審批制度，對公司重大決策進行監管；三是不定期派人到公司或其子公司調查了解情況；四是通過輿論監督，除由總統直接負責的反貪局對國家公務員的公務活動進行監督外，政府還鼓勵新聞媒體對侵吞國家財產和貪贓枉法行為進行公開曝光。⁸淡馬錫內部亦有規範的管理流程，邀請全球性會計機構對公司的營運及投資情況作審查，以致自 2005 年至今，淡馬錫一直獲標準普爾與穆迪投資評為最高級別的信用評級。澳門主權基金可參考淡馬錫的經驗，建立健全的管理流程和監管機制，接受獨立的審查，既可保障基金的透明度，提高運作效率，亦可在基金表現不如意時迅速發現問題所在，對公眾作出合理、全面的解釋。

四、結語

通過參考外國主權基金的成功例子，可以發現提升透明度亦有對回報率的正面影響，而且澳門主權基金即使成立亦屬微型規模，對其他市場

8 孫加順.《新加坡國有資產管理概況》.新加坡文獻館, 2005

參與者的決策影響有限，因此特區政府應為基金保持充足的透明度，定期發表基本運作信息，保障公眾對公帑運用的知情權。應設立完善的相關法規，確保基金在充足透明度下進行商業化模式的運作，保持其獨立性而不受行政程序拖累其決策效率，建立完善的監管制度，防止內部運作出現腐敗現象，亦應訂立明確的經濟績效指標，邀請具公信力的獨立機構對基金管理層進行評核，以更科學的方法衡量基金的運作情況，在提高透明度的同時給公眾更客觀的交代。另一方面應及時聽取民意，了解公眾對基金的期望，制定更符合民意的風險管理，聘請具團際水平的管理團隊，使基金能在公開透明的前提下獲得合理的回報率。



參考文獻：

1. 何毓海.《阿拉伯主權財富基金構成與戰略分析》.2013
2. 蔡學儀.《各國主權基金的運作與管理》.全球政治論壇第三十七期，2012
3. 任學謙.《主權財富基金國際法律規制研究》.2010
4. 李虹.《主權投資基金的法律屬性及其監管》.政治與法律，2008
5. 孫加順.《新加坡國有資產管理概況》.新加坡文獻館，2005
6. 趙剛.《淡馬錫去政府化》.新加坡文獻館，2008
7. 陳婷.《從迪拜世界事件看主權基金的運行模式與國際監管》.經濟論壇，總第479期第7期，2010
8. 郭茵，任若恩.《國外主權財富基金投資取向借鑒與啟示》.生產力研究，2010
9. 浦潔.《主權財富基金透明度法律監管研究》.新加坡文獻館，2011
10. 鄧偉強.《澳門公共財政盈餘合理分配初探》. “21世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會，2010
11. 盧璋.《澳門公共投資問題分析及對策》.2010

“善用”澳門財政儲備運用細則方向思考

復旦大學財政學 梁雅瑩

一、前言

財政儲備是公共財政組成的一部分，國際貨幣基金組織的一篇研究指出：強而有力的預算制度是政府財政實力的秘密武器¹，而財政儲備作為彌補預算功能失效時的挽救者，那麼有效財政儲備運用制度將是有助於維持政府的財政實力。基於澳門以往超收的預算趨勢在2014年有所減緩，但預算支出却逐年上升。在公共財政學角度和經驗，財政收入的彈性大即容易受經濟波動的影響，然而財政支出一旦形成就難以縮減因其事關社會經濟發展的穩定，所以為了社會的穩定和發展，未來使用財政儲備的可能性將會提高。

然而，現今社會缺乏關注財政儲備的運用，社會各界大部分的目光投放在對財政儲備保增值的投資方案，並且澳門第8/2011法律《財政儲備制度》（以下簡稱法律）的管理投資部分也比運用規定詳細，如機構的指定和監管具有明細法律規定，但對於財政儲備的運用只有相關四項規定：基本儲備是特區政府公共財政支付能力提供最後保障；超額儲備用於年度財

1 Holger van Eden “The Secret Weapon for Fiscal Strength—Strong Budget Institutions” iMFdirect May 29, 2014



政預算赤字及有利於社會和經濟發展的資金需求提供財政支援；在審批方面，運用到財政儲備進行公共支出時需經過立法會審議和通過；以及規定需在超額儲備完全耗盡方可使用基本儲備。

除此之外，財政儲備的增加是基於預算盈餘的存在，因此存量是有限的並且每次的運用都會降低政府的財政實力，無論財政儲備存量多與少，在運用財政儲備必須是基於一定的必要需求方可使用，必須符合審慎原則。所以設立財政儲備運用細則是必然的趨勢，而成立的目的也與《法律》第一章第二條對財政儲備制度成立的目的相對應，即妥善管理澳門特區的財政盈餘，以取得有關資源的最大效益及防範財政風險。

本文按照《法律》中財政儲備儲備組成的兩部分：基本儲備和超額儲備進行思考，並結合中國政府財政應急風險及美國預算穩定基金作例子，探討並提出澳門財政儲備運用的原則和方向，以防止財政儲備的不當流失和資源浪費，從而長遠保持財政儲備維持政府財政實力和社會穩定發展的功能。

二、財政儲備運用細則的有效影響

（一）規範政府行為

政府在運用財政儲備資金時具有最大的權力，因而具有道德風險和逆向選擇。動用政府資源包括財政儲備，如支持企業發展等這些政策不僅屬

於社會經濟方面，還屬於行政性層面²，因為政府資金（包括財政儲備）的使用涉及為何分配給A項目（情況）而不是B項目（情況）。政府依據哪一項規定使用財政儲備資金成為決定財政儲備資金的使用效益及影響範圍。政府使用資金政策時所產生的道德風險，必然會造成市場的“不良反應”³，如市場競爭的不公平或市場不思進取地進行更多的冒險，若果資金政策涉及以下的政府部門，也可能導致政府部門只懂得“開源”而不顧“節流”，因為市場和政府部門會認為政府動用更多的資源承擔支出和成本是“應份的”。

基於現時財政儲備使用，如超額儲備為澳門年度財政預算赤字及經濟社會發展的資金需求提供財政支持⁴；基本儲備為澳門公共財政支付能力提供最後保障⁴，以及上述提到的使用規定，並無其他細項的規則（一共4項規則）。那麼政府在定制財政儲備使用方案時，如何解釋財政預算赤字、經濟社會發展等術語，政府及其政府部門可自圓其說，然後等到市場對其計劃實施後的反應才來分析政府財政儲備使用的效果，但事後才來檢討未免太遲因為部分資源可能已流失。

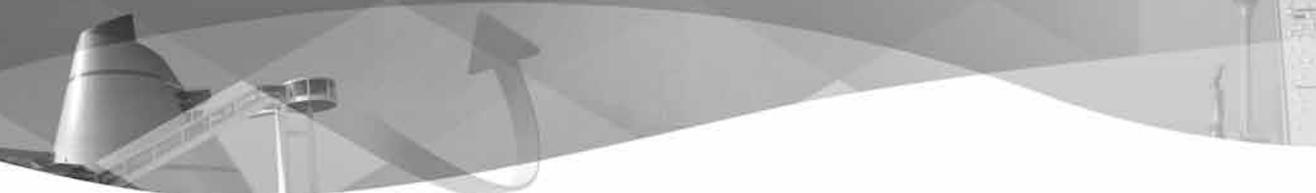
政府官員也是普通人，在缺乏有效約束機制下，他們往往也追求自身

2 韓朝華中國社會科學院經濟研究所《明晰產權與規範政府》《經濟研究》2003年第2期18-26

3 劉洪《政府幹預與市場報復》新華社經濟參考報社2011-09-06

4 澳門第8/2011法律《財政儲備制度》第四章第二條第一項。

5 澳門第8/2011法律《財政儲備制度》第四章第一條第一項。



利益最大化，具有“經濟人”的行為特點，加上信息不對稱因素，他們在財政資源形成和分配過程中的利己傾向⁶。因此深化財政儲備運用的細則，才能夠規範政府行為，指引政府依法按照程序辦事，從而杜絕或減少“市場——政府”和“政府——部門”的“尋租”行為，保障財政儲備使用效果。

（二）立法會監督政府使用財政儲備的有效依據

儘管《法律》規定對財政儲備使用方案具有審核權和通過權，但即使是具有財務等諮詢智囊團的立法會也並沒能完全掌握及瞭解政府的政策的意圖及效果，因此立法會的監督及評審具有一定的“無知”風險。

財政儲備使用細則規定對立法會最大的影響，就是加強其監督力度及審議的效果，因此立法會可根據較為全面的使用規定對政府提出使用財政儲備的前提原因進行針對性詢問，促進立法會瞭解《法律》的目的性，同時更能提高立法會的審議速度。

在行政主導體制下的澳門，要加強立法會的監督力度同時不違反基本法的初衷，那麼定制財政儲備的使用細則能使立法會利用法律制度，在不違背行政主導原則下，有據可依地對方案進行審議和監督，保持公共財政管理體制的原則。

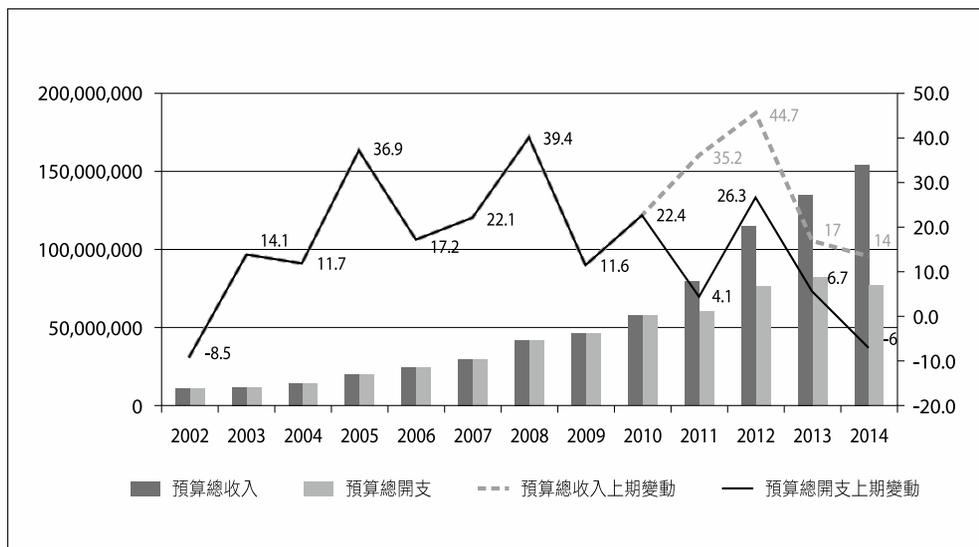
6 羅哲段海英《財政赤字中的道德風險》《四川大學學報：哲學社會科學版》2002年第2期

（三）防止財政儲備的流失和浪費

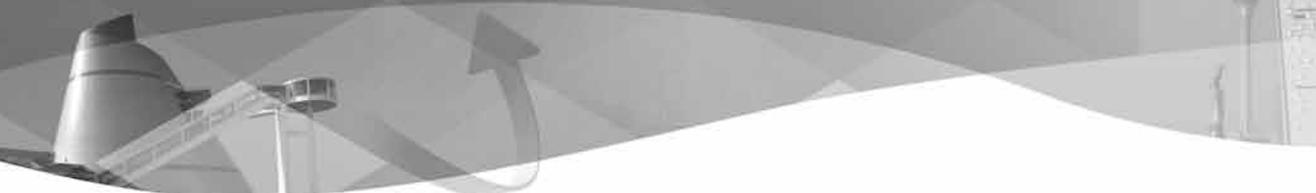
細則的設立能規範政府行為和加強立法會的監督審議，其最終的目的和作用在於防止財政儲備的流失和浪費。根據法律第一章第二條對《財政儲備制度》成立目的在於妥善管理、效益最大化和防範財政風險，因此建立財政儲備運用細則能加強並延長財政儲備的作用，這一目的符合澳門《基本法》對公共財政第105條“量入為出”原則，這兩者可體現公共財政制度中的審慎原則（又成穩健原則）。使用細則的規定能將財政儲備的審慎原則落到實處，讓概念轉化行動，從而保證使用財政儲備時防止其資金不必要的流失和浪費。

三、使用財政儲備情況的概述與國際思考

圖一：2002-2014 澳門預算總收支走勢



資料來源：澳門統計局公共賬目



圖一所示2002-2010年間澳門總預算收支的增長比例是相等的，但在2010年這一趨勢開始變得不平衡，在2011年度總收入的升幅程度是政府公共支出預期無法與實際情況結合，經過2012年的調整支出的增加幅度後，但在2013年開始總收入的升幅大大下降，而支出却未能隨之大幅度調整，這就證實了澳門政府開支也擺脫不了“易開難收”的狀況，隨著收入上升而上升卻無法隨收入的大幅度下降而相對地下降。若這種現象持續出現，那麼運用財政儲備以防範財政危機的幾率將會加大。

所以，法律對財政儲備中基本儲備和超額儲備的描述與規定，可將財政儲備的運用情況分為兩大類：赤字性支出和發展性支出。其中赤字性運用是指在一般情況下政府總預算收支不平衡時導致政府財政赤字（也可稱預算赤字），本文將分析其赤字支出的結構性赤字、管理性赤字和周期性赤字；而發展性支出則包含經濟社會穩定性支出和經濟社會繁榮性支出，本文將從緊急性和功能性角度分析。

（一）財政儲備運用於赤字性支出

在預算收支不平時，使用財政儲備維持政府支付能力應該衡量支出的結構性、管理性及經濟週期性。這三點同時適宜用澳門財政儲備中基本儲備和超額儲備，因為其兩者都可用於保障澳門政府公共財政支付能力。以下情況的討論前提在於：預算收入小於預算支出。

1. 結構性赤字

結構性赤字是指當支出需求不能被收入所滿足、收入水平難以支付預期的公共服務成本時便出現了結構性赤字，屬於短期的年度不平衡。這是在編制預算期間已遇見“收不抵支”或是決算支出與預算相等但決算收入與預算不等的情形下出現的。結構性赤字的解決辦法或是提高稅收，或是減少政府服務範疇或降低服務質量。但在澳門《基本法》規定和微型經濟體特徵下，以上哪個方法都不容易實行。

根據澳門預算支出的分類，其中經常性支出是維持社會正常運作的支出，而資本性支出是協助維持社會正常運作及發展，所以兩者在收入不足時也是需被支付。對於結構性赤字，美國各州政府也是要求執政官（行政司長）必須向立法部門（立法會）遞交一份平衡預算；其立法部門必須通過一項平衡預算，然後由執政官（行政司長）簽署這份平衡預算使其成為法律⁶。澳門財政儲備運用細則對結構性赤字也可沿用此規定，只要政府向立法會證明這是因為結構性問題而導致的支出，那麼運用財政儲備來進行平衡預算必定是需被通過的，並且這是澳門《基本法》第105條“避免赤字”的硬性規定。若果財政儲備的存量不足以支付年度總赤字，那麼應該在彌補經濟性開支後仍然剩餘的財政儲備才用於協助資本性支出。

6 侯一麟《逆周期財政政策與預算的多年度視角》公共管理研究（第5卷）P264

2. 管理性赤字

管理性赤字的產生是預算整體過程中可能因忽略了預算的控制和管理功能導致的，即過度支出或對非預算項目進行支出視為控制不足所致；管理方法的不足從而導致生產技術及操作層面上效率和效能問題。⁷也就是說立法會在分辨赤字時尤其注重管理性的赤字，基於這種赤字是可避免的，可透過強化預算計劃來加強日常控制和管理，避免讓政府形成“不思進取”的執行態度，即防止過度利用財政儲備。

如跨年度項目的開支管理也可做成管理性赤字，如在預算收入不豐足的年度情況下，更應透過多年支付手段減輕該年項目造成的年度赤字可能性；另外政府在編制預算提供時，所服務水平應該被控制在可支付程度內；再者，避免出現“歐文龍事件”。對於一些管理性赤字，細則應該規定政府除了向立法會遞交財政儲備運用法案外，也應遞交一些相關證明文件，如審計或廉政公署等，尤其是涉及到財政支出十分龐大的公共政策或公共活動。

針對管理性赤字的問題發現，台灣“行政院主計總處”編訂的《支出標準及審核作業手冊》對政府會計處理「憑證」的規定和準則非常細緻，並且規範人員薪金情況、津貼報銷期限情況等，如要求會計部門以「憑證」核准以上信息才方可記錄或給予資金。因此「原始憑證」和「記賬憑

7 侯一麟《逆周期財政政策與預算的多年度視角》公共管理研究（第5卷）P264

證」則變得非常重要，利用憑證對預算執行進行檢驗評價，有利於管理性問題的發現。

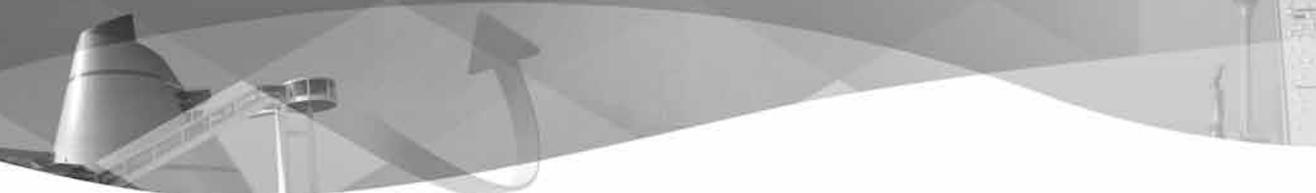
其支出憑證的好處在於對澳門自治機構也同時適用，利於審計署對政府執行及管理財政資金進行有效評價和檢查。除此之外，「憑證」也能細分跨年度項目的年度支出和非年度支出，方便政府進行適當的年度支出規劃，並且遏制腐敗是最重要的。

3. 週期性赤字

周期性赤字，這種赤字的出現原因僅僅是因為由於經濟衰退，導致收入難以滿足支出需求的狀況，這一赤字的出現還意味著當前年度預算評估的失敗。再者，周期性赤字的出現通常伴隨著服務縮減、職位遞減（甚至是失業增加）和稅收增加，而且確切出現時間和強度是難以預期的，因此無法利用年度的平衡預算消除周期性赤字的長期影響，無法使政府超越經濟周期以維持財政穩定。⁸因此周期性赤字的出現，對“財政儲備的實力”的要求更為顯著著重。

市民作為政府的收入來源，即使放眼全球也具有同等明顯的傾向，那就是總是要求超出他們繳稅額所能支付的公共服務，即使在經濟不景氣的年代，政府提供的公共服務項目也不能因收入縮減而停止，因為普通公眾難以忍受在最需要的時候縮減服務，現今最典型的例子便是希臘政府拒絕順

8 侯一麟《逆周期財政政策與預算的多年度視角》公共管理研究（第5卷）P265



從債券人的要求——削減退休金、增加醫藥和電力行業的增值稅⁹。

解決周期性赤字，需著眼於要著眼於在經濟周期的高峰與低谷之間維持結構性平衡，將高消費能力轉移到低消費能力時代，而財政儲備正是這樣的一個機制。美國的預算穩定資金也是透過授權立法部門而設立，而運用的前提是只有當因預算短缺而需要特殊撥款時才能獲得預算穩定資金平衡。利用美國在從 1979—1999 年間三個全國性經濟衰退期和多次地區性經濟衰退期中的數據作回歸分析，經驗檢驗證明預算穩定資金都是一個有效的逆周期財政工具¹⁰。

因此在這一依據上，利用財政儲備作為周期性赤字的財政補貼是必然的，那麼延長財政儲備就需要對赤字組成的支出進行篩選。如 2013 年政府決算中經常轉移賬目中外地轉移的超支（見表一），政府帳目審計報告中的解釋為“外地經常轉移主要是澳門特別行政區政府支援四川地震災後重建的援助金，2013 年金額為澳門幣 1 億元”，即在經濟衰退期間這種支出在預算編制過程中必定會避免安排，因此若在赤字中出現類似的支出，那麼就不符合財政公共服務支出的原則。對於此等支出，本人認為立法會有權警告政府或否決政府相同類型的支出，而這一規定應該被作為財政儲備運用細則的規定而存在。

9 杰弗里薩克斯希臘的終局《財政》雜誌 2015.8.31

10 侯一麟《逆周期財政政策與預算的多年度視角》公共管理研究（第 5 卷）P271-272

表一：2013 年度政府預算及決算比較

項目	預算	決算	差額
經常轉移	澳門元	澳門元	澳門元
公營部門	1,098,361,500	1,089,020,816	9,340,684
私立機構	4,851,481,600	4,503,457,095	348,024,505
私人	13,767,004,800	12,594,858,740	1,172,146,060
外地	98,972,800	156,891,118	-57,918,318

數據整理：澳門特別行政區第17/2012 號法律《2013 年財政年度預算案》
澳門特別行政區審計署《二零一三年度政府帳目審計報告》

此外在周期性赤字的情況下，支出更應考慮其目的性原則，這是對行政主體實施行政行為上的一種目的要求，即行政主體實施行政行為必須能夠實現其所宣稱的行政目的，至少是有助於該行政目的的實現¹¹。參照這一行政要求時可利用其特點思考財政儲備的運用前提，需考慮超額支出中的目的性是否符合財政儲備及政府職能。再看下圖圖二：

11 張永華《行政法學》廣東高等教育出版社 2008.09

圖二：2013 政府帳目審計報告——其他經常開支附註（澳門元）

	二零一三年	二零一二年
土地租金	385,501	371,418
保險	35,505,991	29,310,641
退稅及其他款項返還	176,062,625	182,705,483
公務員退休及撫卹制度之共同負擔	779,801,856	733,667,455
公務人員公積金制度之共同負擔	659,936,844	578,198,631
社會保障基金（僱主實體之負擔）	7,677,740	7,387,984
其他福利基金	102,996,938	97,250,551
兌換差額	1,708,532	226,763
其他	(a) 154,847,825	173,222,423
	<u>1,918,923,852</u>	<u>1,802,341,349</u>

資料來源：澳門特別行政區審計署《二零一三年度政府帳目審計報告》

圖二中為“其他”的經常開支，2013年在報告中的解釋為“解決公共運輸服務的破產財產之規定而作出之保證金¹²”，而2012年的解釋為“橫琴爆破工程導致天然氣暫停供應澳門而產生的新增供電成本¹³”，兩者涉及社會正常公共事務的運作範疇，也是政府公共事務開支，因此若果處於週期性赤字年度時這兩項支出目的符合財政儲備的運用目的。

12 透過刊登於二零一三年十二月十八日第五十一期《澳門特別行政區公報》第二組的初級法院第一民事法庭於第CV1-13-0002-CFI號破產案中作出的判， “維澳蓮運”公共運輸股份有限公司（下稱“被告破產的公司”）已被宣告破產。基於公共利益，澳門特別行政區與“維澳蓮運”公共運輸股份有限公司的破產財產（下稱“破產財產”）於二零一四年三月三十一日簽署了《商業企業租賃公證續期合同》，以確保道路集體客運公共服務得以正常及持續運作。透過上述公證合同，破產財產延長向澳門特別行政區提供構成破產財產並用於提供先前由被告破產的公司提供的公共客運服務的所有有形及無形資產的享益期限， 期三個月，因此，有需要採取適當措施以確保服務的提供。

13 澳門特別行政區審計署《二零一三年度政府帳目審計報告》

因此比較這三種赤字情況可以得出，財政儲備運用細則的定立應該圍繞著赤字的性質，來命定財政儲備支出的方向，如在結構性赤字和管理性赤字利用財政儲備支出應為平衡預算，其中立法會對於管理型赤字的補貼更應更為關注，；而對於周期性赤字，財政儲備的支出應成為預算收入的一部分，而非事後補貼的性質，並且著重考慮支出目的性，因此在細則也應制定相關加強放大立法會監督權的規定。

（二）財政儲備的發展性使用

根據《法律》第四章第二條第一項的規定，以下的財政儲備使用將僅限於超額儲備：

1. 經濟社會穩定性支出：應急風險支出

突發事件的發生，對國家或某一地區帶來的不只是經濟範疇的影響，更對整個社會和當局政治可能帶來不可估計、不同程度的侵染。而對於這些突發事件的處理，就需要通過法律程序使整個國家或者某個區域進入一種臨時性的非常狀態，以便使國家可以依法採取特殊措施及時控制危害¹⁴。

假設澳門博彩企業破產，其所最顯著的負面影響是澳門政府稅收減少超過一半、失業人口暴增、並且對GDP的增長帶來嚴重打擊甚至倒退。典型實例為2008年金融海嘯期間威尼斯人的工程停工，令上萬人失業外，在

14 國務院法制辦公室副主任汪永清《緊急狀態法律制度》十屆全國人大常委會法制講座第十三講 2005年2月28日。

職人員減薪幅度也很大¹⁵，當時需要政府與工會介入。而其中對於類似情況的處理，只有澳門第16/2001號法律《訂定娛樂場幸運博彩經營法律制度》中第44條“暫時行政介入”¹⁶等指示，而澳門《財政儲備制度》中超額儲備的解釋也只有“可對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財政支援”，整個法規並未對財政儲備運用應急風險的實際相關內容做出說明，缺乏明確的挽救指示。以中國的“應急資金不應急”為例，基於其法律基礎的薄弱，導致中國面臨應急事件時出現責任基礎薄弱、管理者缺位、“四川地震”的預備費具有很大的隨意性、“亂花錢、錯花錢”的現象不可避免，甚至出現有的地方政府虛報補助、謊報災情、誇大損失。這就是制度落後或模糊導致的失誤。¹⁷

因此需要強而有力的法律制度來實現財政儲備中應對“超額儲備”批准使用的前提說明，如自然災害、訴訟和解、自我保險、經濟危機、公共安全、公共秩序、生態環境、基本生活保障等，除此之外，還需加入使用

15 呂開顏張偉璣《論澳門博彩業的反脆弱性》澳門日報 2015年1月18日 A11版

16 澳門第16/2001號法律《訂定娛樂場幸運博彩經營法律制度》第四十四條暫時行政介入

一、遇有以下任一情況，可暫時行政介入娛樂場幸運博彩之批給經營：

(一) 發生或即將出現無合理理由中斷經營之情況；或

(二) 在承批公司之組織及運作上，或在設施及在供經營之用之物品在總體狀況上出現嚴重混亂或不足之情況。

二、在暫時行政介入期間，批給之經營由政府之代表執管，而用作維持正常經營所必需之開支，由承批公司支付。

三、如認定屬必要，可維持暫時行政介入；政府可在撤銷暫時行政介入時，通知承批公司取回經營之批給；如承批公司不接受，則按第四十七條之規定解除批給。

17 徐濤侯一麟《預算穩定基金：應對經濟衰退的工具》《國際經濟評論》2009.3-4 P49-53

之後的補足等，將其法規清晰化，防止政治撥款和保護稀有資金，讓澳門具有持久的財政實力安全度過每一個非常時期。

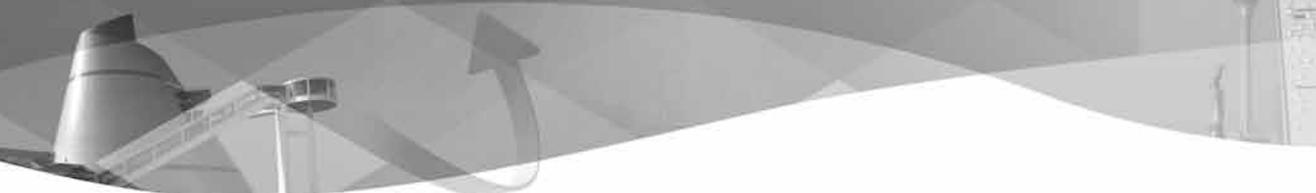
2. 經濟社會繁榮性支出：與預算區別

利用財政儲備中的超額儲備進行投資，在這一基礎上讓澳門的發展錦上添花，即促進其發展而非保持其發展，所以發展與繁榮還是已有一定程度上的區別。根據本人對《法律》“經濟社會發展”有第二個的理解，也就經濟社會繁榮發展，涉及超額儲備的投資方案，基於現時社會各界專業人士已提出許多可行投資方案，本人認為政府在策劃或定制超額儲備投資方案時還應該小心考慮其投資方向，避免與預算功能重疊。

對於屬於預算投入的範疇，如本地社會經濟基建投資等，這些利用超額儲備進行投資本地發展也未能保持或增加“超儲”資金的價值。而財政儲備（即超額儲備）的投資方案應是至少實現保值或能增值水平，並且超額儲備其性質也屬於彌補預算的不足和維持公共支付能力，所以財政儲備應該是以追求長期收益最大化為目標的投資基金，而不應是支援本地經濟發展為目的的產業發展基金¹⁸。

只有在當年實際收入小於支出時，並且預算投資的支出形成，這樣才可以利用超額儲備進行支付，但這一情況不屬於超額儲備的投資，而是超額儲備履行為年度財政預赤字支付職能。當然為履行制度中對超額儲備的

18 黃貴海《阿拉斯加州永久基金對澳門管理財政儲備的啟示》《行政》第23卷2010 P69-70



規定支持澳門經濟社會發展，如設定上限也可利用超額儲備的一小部分用於支援本地經濟企業發展，協助澳門經濟新一輪增長。

四、總結

現時澳門是典型的單一產業的經濟體系並且稅制簡單，因此導致政府收入來源具有局限性，其次澳門公共財政以量入為出和避免赤字為原則，因此即使在政府收入不足時不能發行公債，所以財政儲備是保障澳門政府、社會和經濟整體政策運作的重要手段，必須審慎地善用財政儲備資金。

若果動用財政儲備進行“維穩”，證明澳門社會經濟處或多或少面臨財政問題或是非常時期，即每次動用財政儲備都會降低儲備維持政府財政實力的長遠性，因此必須對運用財政儲備的支出進行仔細規定，利用細則降低財政儲備運用出現流失、浪費風險，將其保護效力提升至法律層面，不但規範政府合理運用財政儲備的行為，並讓立法會有據可依地對政府使用財政儲備行為進行有效監督。

參考文獻：

1. Holger van Eden “The Secret Weapon for Fiscal Strength—Strong Budget Institutions” iMFDirect May 29, 2014
2. 《澳門公共財政政策與財政儲備制度研究》澳門經濟學會 2011年3月
3. 韓朝華中國社會科學院經濟研究所《明晰產權與規範政府》《經濟研究》2003年第2期18-26

4. 劉洪《政府幹預與市場報復》新華社經濟參考報社2011-09-06
5. 羅哲段海英《財政赤字中的道德風險》《四川大學學報：哲學社會科學版》2002年第2期
6. 孫玉棟譚雲《我國公共預算管理中超收超支問題的實證分析》《21世紀的公共管理：機遇與挑戰：第三屆國際學術研討會文集》2008年
7. 澳門經濟學會《澳門與香港財政政策比較研究》2013年 P57
8. Sugata Ghosh & Andros Gregoriou “The composition of government spending and growth : is current or capital spending better?” Oxford University Press Oxford Economic Papers 60 (2008)
9. 陳紀瑜張宇蕊陳英李希文趙合雲《典型例題與全真題解析：財政學》國防科技大學出版社 2005.07
10. 張永華《行政法學》廣東高等教育出版社 2008.09
11. 黃貴海《阿拉斯加州永久基金對澳門管理財政儲備的啟示》《行政》第23卷2010 P69-70
12. 劉熹明蕭楊輝澳門大學《澳門財政儲備制度的建立與發展問題研究》提升公共管治能力2013年兩岸四地學術研討會澳門
13. 朱小川金融危機中的美國立法——簡評《緊急經濟穩定法案》《中國金融》2008年第22期
14. 徐濤 侯一麟《預算穩定基金：應對經濟衰退的工具》《國際經濟評論》2009.3-4 P49-53
15. 侯一麟《逆周期財政政策與預算的多年度視角》公共管理研究（第5卷）

參考資料：

1. 澳門特別行政區印務局：第8/2011法律《財政儲備制度》
2. 澳門特別行政區印務局：第16/2001號法律《訂定娛樂場幸運博彩經營法律制度》
3. 澳門特別行政區印務局：《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》
4. 澳門特別行政區印務局：《澳門特別行政區公報》
5. 澳門特別行政區審計署：《政府帳目審計報告》
6. 澳門特別行政區行政長官辦公室：《財政年度施政報告》
7. 澳門特別行政區統計局
8. 澳門日報

出 版：澳門發展策略研究中心

排版設計：堅藝創意

印 刷：城市印刷廠有限公司

版 次：二零一五年十二月（第一版）

印 數：1500本

定 價：澳門元60元正

I S S N：1813-288X

版權所有 翻印必究