

过渡期^的 GUODUQIDE

AOMENCAIZHENG YUBOCAISHUI

澳门财政与博彩税

郭健青(郭秦健) 著

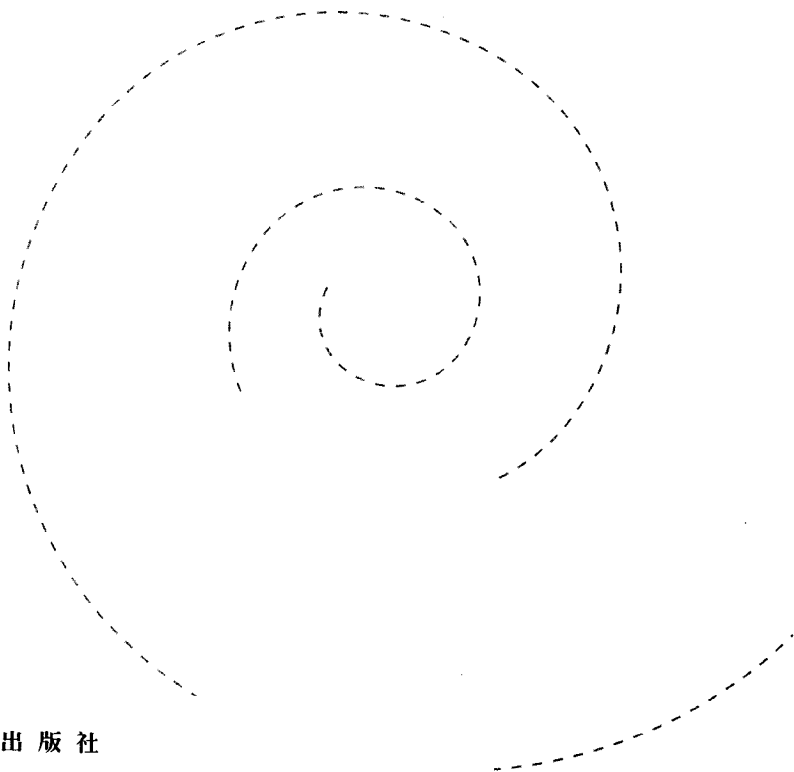


55.9

厦门大学出版社

过渡期^的 GUODUQIDE
AOMENCAIZHENG YUBOCAISHUI

澳门财政与博彩税



厦门大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

过渡期的澳门财政与博彩税/郭健青著. —厦门: 厦门大学出版社, 2002. 12

ISBN 7-5615-1999-0

I. 过… II. 郭… III. ①特别行政区-地方财政-研究-澳门②特别行政区-地方税收-研究-澳门 IV. F812.765.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 003221 号

厦门大学出版社出版发行

(地址: 厦门大学 邮编: 361005)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

沙县方圆印刷有限公司印刷

(地址: 沙县城西后路 10 号 邮编: 365500)

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 8.625 插页: 2

字数: 220 千字 印数: 1-1 100 册

定价: 20.00 元

本书如有印装质量问题请寄承印厂调换

序 言

健青要我为他的著作写个序,说起来,近几年我已经较少写序了,但对于他,一来他是我的学生,二来是我建议他把这篇博士学位论文作为专著出版的,所以为这本书写序也就成了我的一个“责任”。同时,我也确实为他的这本著作的出版感到欣慰。

—

澳门是一个狭小的地区,面积小、人口少,但它又是一个特殊的地区。澳门是中国的领土,历史上被葡萄牙管治四百多年,而主权却长期由中国行使,鸦片战争后被葡萄牙强占,变为葡萄牙的殖民地。新中国成立后,我国重申了对澳门的主权,中葡两国正式建立外交关系时,已基本形成了“澳门是中国的领土,由葡萄牙行使治权”这一共识。1987年4月中华人民共和国和葡萄牙共和国两国政府的总理在北京签署了关于澳门问题的《中葡联合声明》,正式明确了从1988年1月15日至1999年12月20日澳门处于“葡萄牙管治下的中国领土”这一特殊局面,即澳门进入政权移交的过渡期。澳门政权的特殊性也造成了澳门财政的特殊性:葡萄牙政府既要考虑到他的面子和形象,在政权移交前在澳门进行一些大型建设,又要考虑到在政权移交前如何尽可能利用执政者的地位,在澳门尽可能多地获取利益;而中国方面希望澳葡政府能留下一部分财政储备为政权的顺利移交和将来特别行政区政府成立后的正常运行提供一定的财政资源。由此产生了一系列矛盾,围绕着这个矛盾,中葡两国之间进行了一系列交涉与争执。

本书作者应用所学到的财政学原理,紧紧把握住问题的核心,

即过渡期的澳门财政问题就是经济利益的分配问题,财政体现了执政者的权力,既然《中葡联合声明》规定了过渡期的澳门由葡萄牙政府管治,葡国就要充分运用这种权力来为自己的国家利益服务。“国家分配论”是我长期坚持的财政理论,我始终认为财政的本质是以国家为主体的分配关系。这种本质联系是任何形态的阶级社会所共有的,适用于不同社会形态国家的财政,对处于过渡期的澳门财政也同样适用。作者应用“国家分配论”来解析过渡期澳门财政中的重大财政问题如财政支出的增长超过财政收入的增长、追加财政支出、动用财政储备等正是抓住了问题的本质和核心。确实,在有关经济利益问题上,掌握着政权的葡萄牙有着明显的优势来为自己的国家利益服务和为葡资服务,在澳门亲自见证了澳门过渡期的作者用大量的事实和数据阐明了这一论点,对始终围绕着澳门过渡期的财政储备问题进行了合理和正确的分析,对澳门过渡期财政这一特殊时期的特殊现象进行了总结,可以说是“学以致用”。

二

本书的第二部分是“博彩税在澳门财政中的特殊地位和作用”,着重介绍了博彩税这一澳门特有的税种。博彩税也就是所谓的“赌税”。我在没有到过澳门之前,还不能真正认识到博彩税在澳门财政乃至整个澳门经济中的特殊地位和作用,只是听说过澳门是个“赌城”,至于具体情况却不大清楚。

1999年夏,我应澳门经济学会和本书作者的邀请到澳门访问,在和当地的经济研究人员及当时的澳门政府财政司的主要官员座谈时才了解到澳门的财政收入一半以上来自博彩税;税收中70%以上来自博彩税,而澳门政府的财政支出,包括经济建设、市政、公共工程、公务员的薪酬、卫生与教育、福利等的支出均依靠博彩税的收入,博彩税这一税种在澳门的财政与税收中有着不可替代的地位。

税收是历史上最早出现的财政范畴。它是国家为了实现其职能,凭借政治权力,按照法律规定的标准,参与一部分社会产品或

国民收入的分配和再分配。葡国管治澳门期间,在澳门缺乏其他资源来发展经济、增加税收的情况下,为了管治者的政权能够正常运作,颁布了允许在澳门开赌,收取赌税的法令,以后又制定相关法律,将赌博定名为“幸运博彩”,而税收也相应改为“博彩税”。博彩税成为澳门一个特殊的、重要的税种,而它的地位与作用是随着澳门历史经济的发展而演变的,到 20 世纪的 80 年代,已成为澳门政府财政中最重要、最主要的税种,其作用也是决定性的。博彩税的决定性作用还决定了澳门经济的发展定位和发展方向问题,即以哪种产业为主导产业。作者根据澳门的历史和现实,经过认真的分析研究后提出:博彩业是澳门目前惟一有比较优势的产业,不能从道德的角度,而要从历史现实和经济的角度来看待澳门的博彩业,认识到博彩业在澳门财政、经济和政权稳定中的地位和作用。不论是葡萄牙管治下的澳门还是作为中华人民共和国特别行政区的澳门,离开了博彩业,澳门政府的日常运作、澳门的低税制、澳门的旅游业都无法正常进行,可以说博彩业是澳门经济的决定性产业,博彩税收入就是澳门经济状况的“晴雨表”。

作者在介绍博彩税这一特殊税种时,强调澳门博彩业实行的是一种根据政府与博彩专营公司签订博彩专营合约的专营制度,与世界其他国家和地区的博彩业的经营情况不同,根本的分别在于博彩是专营的还是开放的。澳门的博彩税是由澳门政府由法律规定的,专营者从博彩专营合约中获得博彩经营权后,被赋予一些特定的义务,其中有些是纳税性质的。这是一种与现行的为其他纳税人规定的正常的税制完全不同的特殊税制,是一种替代性的专门税,被纳入澳门税收体系中的直接税组别,成为澳门税收的主要部分(占总税收的 70% 左右)。博彩税额从一个固定的金额发展演变到根据博彩税收入的百分比征收,现行的税率则为 35%,是世界上最高的。

鉴于澳门特定的历史环境、自然条件和经济结构,根据“一国两制,澳人治澳”和“社会经济制度不变,法律基本不变”这一原则制定的澳门基本法规定了澳门特别行政区可以根据本地整体利益自行制定旅游娱乐业的政策,即在基本法这一澳门最高法律中实

实际上已用“娱乐”代替了“博彩”，规定了博彩业的地位和其存在发展的合理性。而在澳门特别行政区政府成立一年后，经过审慎周密的论证及仔细的研究，澳门特区政府确立了以博彩业为龙头，以服务业为主体，其他行业协调发展的产业结构定位，通过博彩业开放和经营模式的改革，提高澳门博彩旅游业的档次和竞争力，以博彩业带动相关行业的发展，使澳门逐步发展成为亚洲地区最先进、有特色的综合性博彩旅游中心。这种将澳门发展正式定位于“赌城”是建立在实事求是基础上的，也是澳门历史经济发展的必然选择，同时也是中华人民共和国中央政府坚定地执行“一国两制，澳人制澳”方针的具体落实，它体现了中央人民政府对澳门特别行政区的关怀、尊重、支持和特殊照顾。中央人民政府在内地坚决禁赌，对邻近的香港地区的博彩政策给予协调，为澳门发展博彩业提供了外部环境的支持。澳门特别行政区政府自 2002 年 2 月开放博彩专营权，受到国际博彩业财团的高度重视，美国、欧洲、东南亚、台港澳等国和地区的大财团纷纷组成竞投组合，积极参与澳门博彩经营竞投。这说明了澳门特区政府确定以博彩业为主导产业的定位、有限度地开放博彩经营权的政策是正确的。作者对澳门博彩税和澳门博彩业的探讨是大胆和有创新意义的。由于我国内地目前还没有博彩税这一税种，这对我国目前所发行的各种彩票如福利彩票、体育彩票、足球彩票等在税收的制定、用途的管理及对各种社会福利、慈善事业的资助等方面提供了有益的参考。

邓子基

2002 年 9 月 10 日

引 言

1987年4月13日,中华人民共和国和葡萄牙共和国两国政府的总理在北京签署了《中葡联合声明》。1987年6月23日,中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会批准了《中葡联合声明》。1987年12月11日,葡萄牙国会批准了《中葡联合声明》。1988年1月15日,中葡两国关于澳门问题的联合声明在北京互换批准书,正式生效,澳门进入过渡期。从1987年至1999年12月20日,澳门处在一个由“葡萄牙管制下的中国领土”这一特殊局面。作为管治澳门400多年的葡萄牙政府,在长期对澳门无所作为的情况下,为进行“光荣撤退”,要在澳门进行一系列的大型工程建设,而澳门的经济也正好于20世纪80年代开始有了较迅速的发展,为澳门财政收入的增加、政府大型建设的投资创造了有利条件,提供了丰裕的财力。

本书第一部分主要通过介绍1987—1999年的澳门财政收支,来评析澳门财政的基本状况和一些特殊情况,包括财政预算的编制,地方自治财政和整个澳门财政的关系;以财政学的本质——国家分配论原理揭示过渡期澳门财政存在的一系列问题的根本原因;分析财政对经济增长的作用,财政与本地生产总值的关系,澳门政府公务员退休金问题,财政储备问题,东方基金会问题,公务员纳税问题,土地基金的收入和应用问题等;见证整个过渡期澳门经济财政上的重大演变及中葡两国在有关问题上的分歧、谅解与

合作。第二部分则介绍澳门的税制,着重介绍澳门财政与税收中的一个特殊的税种——博彩税。这部分不是从道德角度,而是从历史、现实与经济的角度,介绍博彩税与博彩业的来源、演变、发展及其在澳门财政与税收中的特殊地位和重要作用,并介绍博彩业在澳门特别行政区政府成立后的经济定位、发展方向、对财政收入所发挥的作用以及澳门特区政府如何确定和制定新的博彩经营体制,以博彩业来带动和促进整个澳门经济的发展。

本人愿以在澳门工作十几年的经历及所学到的专业知识,把澳门财政及博彩税这个特殊税种介绍给大家,以填补我国财政税收学的一个空白。不足之处,尚请读者批评指正。

郭健青(郭秦健)

2002年10月

目 录

序 言

引 言

第一部分 过渡期的澳门财政

第一章 澳门的财政体系·····	(3)
一、殖民地时期的澳门政治体制与财政体制·····	(3)
二、新中国政权建立后对澳门政制的影响·····	(5)
三、《澳门组织章程》规定的澳门财政制度·····	(8)
四、澳门财政的主要科目·····	(10)
五、澳门财政的具体职能机构——财政司·····	(11)
六、政权移交后的澳门财政·····	(12)
第二章 前过渡期的澳门财政状况·····	(14)
一、20 世纪 80 年代初期的财政状况·····	(14)
二、20 世纪 80 年代中期的财政状况·····	(15)
三、前过渡期(1988—1994)澳门财政规模迅速扩大·····	(17)
四、澳门政府的财政预算与财政决算·····	(24)
五、造成澳门财政决算严重超支的原因·····	(29)
第三章 后过渡期的澳门财政·····	(36)
一、后过渡期的澳门财政规模趋于稳定,增长速度 放缓·····	(36)

二、整个经济停滞是后过渡期澳门财政规模趋于稳定， 增长放缓甚至下降的主要原因·····	(38)
三、政府卖地收入比前过渡期大幅下跌，直接导致预算 收入与实际收入有很大差距·····	(39)
四、社会治安不好及其他因素使得博彩税收入下降从而 导致财政收入达不到预算目的·····	(42)
五、在财政收入达不到预算目标下维持庞大预算 规模的原因·····	(43)
六、财政政策转向，后过渡期的财政中投资计划 减少，行政开支与公共福利、教育事业开支增长·····	(47)
七、财政支出与澳门本地生产总值的关系·····	(52)
八、澳门财政中的债务问题·····	(56)
第四章 关于澳门财政储备 ·····	(59)
一、财政储备的几个概念·····	(59)
二、财政储备问题的提出和由来·····	(60)
三、中方要求设立财政储备应付可能出现的财政亏空， 保证澳门政权“平稳交接”·····	(65)
四、中葡双方就澳葡政府大规模使用财政滚存正面 交锋·····	(70)
五、中方对设立财政储备的考虑·····	(75)
六、葡方不愿意设立财政储备的真实原因·····	(78)
七、中葡双方围绕着编制 1999 年财政预算的争议 ·····	(81)
八、财政滚存问题最终以双方妥协告终·····	(84)
第五章 澳门地区自治机构财政 ·····	(86)
一、澳门的地区自治机构·····	(86)
二、地区自治机构的财政·····	(89)
三、澳门地区自治机构财政的特点·····	(92)

第六章 对过渡期澳门财政的总结	(95)
一、基本确立了澳门地区财政收支预算制定、 执行、审议的体制	(95)
二、澳门财政也是按照“收一支一平一管”的轨道 运行的	(98)
三、整个过渡期财政支出中的公共支出对经济增长的 刺激作用不大	(100)
四、财政储备问题贯穿整个过渡期	(103)

第二部分 博彩税在澳门财政中的特殊地位和作用

第七章 澳门的税收制度	(107)
一、澳门税收制度的几个特点	(107)
二、澳门的直接税与间接税及澳门的主要税种简介 ..	(109)
三、关于澳门公务员不纳税的问题	(117)
第八章 澳门的博彩税	(122)
一、澳门博彩业的发展变化简述	(122)
二、澳门博彩业的一次突破——博彩正式合法化	(124)
三、澳门博彩收入在历史上与澳门财政的关系	(127)
四、博彩税正式介入澳门的财政和税收体系	(130)
五、博彩附加税——博彩专营公司承担的义务	(134)
六、东方基金会——澳门博彩税的重大流失	(137)
七、博彩税在澳门税收中的地位与作用	(140)
八、博彩税在澳门财政中的地位与作用	(144)
九、澳门博彩税与本地生产总值的关系	(153)
第九章 博彩税和博彩业在今后澳门经济中的地位和 发展	(161)
一、澳门以博彩业为主导的经济结构是历史形成的 ..	(161)
二、以博彩业为主导的澳门经济是否应该重新定位 ..	(166)

第十章 改变博彩专营的局面,以旅游博彩业为龙头	(181)
一、现行的博彩经营存在的主要问题是垄断性专营 ...	(182)
二、开放博彩专营是澳门特区政府最重要的经济 决策	(187)
三、赌权正式开放,澳门确立了以博彩业带动经济的 发展战略	(226)
第十一章 结束语	(236)
附录	(256)
参考文献	(258)
后记	(263)

第一部分

过渡期的澳门财政

第一章

澳门的财政体系

一、殖民地时期的澳门政治体制与财政体制

澳门的财政体制是与澳门的政治体制紧密联系的,而澳门的政治体制有很大的特殊性:一方面具有鲜明的葡萄牙管治特点,这与葡萄牙的长期管治分不开;另一方面它始终是中国领土,与其他殖民地包括香港都有着明显不同。在100多年间,葡萄牙在澳门的管治权是由自治管理逐渐过渡到占领的。鸦片战争前,葡萄牙每年须向清政府交纳500两白银作为地租,澳门仍是中国的内港,清政府并未承认葡占澳门及澳门作为通商口岸的地位。但鸦片战争后的1844年9月20日,葡萄牙玛丽女王二世颁布法令:澳门与东帝汶、索洛尔组成葡萄牙的一个海外省。1845年11月20日,玛丽女王二世宣布澳门为“自由港”,任何国家船只向澳门输入货物均豁免关税,允许所有外国商船来澳门自由贸易。1846年4月亚马留任葡驻澳门第79任总督,并推行一系列殖民政策:向关闸以内所有华洋居民征税,要求停泊在澳门的船只向葡澳港务局登记并每日交税,以所征收的税收支付葡在澳门殖民地机构的开支。这是近代澳门财政的开端。1849年葡萄牙人拆毁清政府设在南湾的税

馆,驱逐驻守澳门的中国海关关员,结束了澳门近 300 年华洋共处分治的局面。从此澳门成为葡萄牙长期直接管治的殖民地。1917 年 11 月 15 日葡萄牙通过的《澳门省组织章程》第二条规定:澳门享有行政财政自治权,受葡萄牙中央政府的领导和监督。澳门作为殖民地,本身有两个机关——总督和政务委员会。总督按照法律(葡萄牙的法律在其管治澳门后已作为当然的澳门法律在澳门延伸适用)和公共利益管理澳门,依宪法和法律规定来委任。总督直属葡国政府殖民地部部长,是殖民地的最高民事和军事权威,代表中央政府,拥有行政权、军事权、财政权和立法权。政务委员会是“总督之后首要和主要的管理机关,依法密切协同总督运作”。实际上政务委员会已具有官方立法会的功能,开始与总督互相制衡,总督须经政务委员会赞成才能立法,在施行某些政策特别是行使财政权前,亦须听取政务委员会的意见,与现行的行政部门提出的财政预算案须交立法会审核的模式已相当接近。1926 年葡萄牙再次修改有关管治殖民地的法例,通过《葡萄牙殖民地组织章程》,赋予殖民地更高的自治权,包括行政与财政权。但 1933 年葡萄牙又通过《葡萄牙殖民地帝国组织章程》,加强中央集权,强调本土与殖民地的政治、经济联系与统一,削减殖民地的自治权。其后 20 年各殖民地包括澳门都没有单独的组织章程,一概依《葡萄牙殖民地组织章程》和《海外行政改革法》进行内部管理,葡国殖民地部部长成为“殖民政策的主要指导者和领导人”,代表中央政府行使除立法权外的主要权力,包括编制、审核、执行财政预算案,成为“总督的总督”。

1951 年葡萄牙再次修改宪法,《殖民地法案》被撤销,有关殖民地管理的纲要直接写入葡国宪法的第二部分,曾使用多时的“殖民地帝国”一词也改称“海外省”,其组织章程也为《葡萄牙海外组织法》所取代。根据《葡萄牙海外组织法》制定的《澳门省章程》于 1955 年 7 月 5 日颁布,并于同年 8 月 1 日生效。澳门从此成为“公