

財政

澳門公共行政的預算周期*

Jorge Bruxo **

翻譯：吳志良

沒有或不應有一個機構，無論公共或私人、大或小，簡單或複雜，在推行其活動之前而不知它可運用哪些資源來實現其目標的：必須在行動前加以預測和策劃。

有組織的主要資源中，以財政資源為最，如果沒有這些資源，便無法履行機構的義務。

任何機構都可以根據科學或實用的准則而預測到它的利潤和其他收入。估測過可能獲得的收入後，便可依據現有的資源擬定出機構達到其目的所需要的支出的預算。

這個收入與支出的預測稱作預算。如果說，該預算在任何活動或機構中是一個重要的因素，那麼，當它作為一個國家或地區的財政管理時，其重要性便要大得多。因為除了上述預測外，它還包括准許徵收稅項和進行支出，並制約有關行政當局每年度的財政活動。

澳門地區總預算，以下簡稱總預算，是一份具法令形式的官方文件，裏面記載着澳門地區公共行政當局每年度的財政收入和支出的預測。

根據八三年十一月二十一日頒佈的第41 / 83 / M號法令（地區總預算架構法）前言所指，總預算是：

《……政府施行財政活動的基本法律文件和圖冊。

透過預算，政府動用公共資源裏最重要的一部分，協調及制約各部門的活動，實現其追求的目的。》

* 《行政》雜誌今期開始發表的一系列文章，是在業餘時間寫作而成的。如果不是根據作者以及馬丁斯和皮辛諾等共同完成的一篇論文，便沒有拙作的問世。那篇論文題為《預算周期的分析》，於一九八五年一月在葡萄牙國立行政學院提交，作為三位作者一九八四年就讀公共行政領導人培訓課程的結業論文。

本文以及本系列其他（可能是兩篇）文章的書目，將隨同最後一篇一齊刊出。

** 勞工事務署技術員

總預算的制定與執行受制於一項年年如是重複的規矩，而其在實質以至形式和各項活動的編排方面，都顯示出每個年度要做的事情實際上與上一年度的相同。從這裏衍生出周期的概念，即從每個預算案的過程的規律性重複以及每個預算案承上啓下的必然性的連接中產生出這一概念。

包羅與一個預算有關的所有方面的法例、行爲及文件，從其設計、草擬以至政治、法律和經濟的最終直接效果的產生，都構成一個周期。

在下一篇文章將會更清楚看到預算的周期中有四個不同的階段：第一、草擬；第二、通過；第三、執行；第四、監督。

然而，在討論澳府預算的周期之前，我們認爲有必要參考一下構成預算的各項原則及其特徵，然後再概括地講述一下跟總預算結構密切相關的澳門地區的預算實況。

一、預算的原則

制定預算的原則與規則的法律文件爲一九八三年十一月二十一日頒佈的第41 / 83 / M號法令，以下簡稱總預算法。法令規定了關於地區總預算的草擬、通過、修改及監督的規則，並在第一章第一節闡明了下列原則：年度性、單一及普遍性、平衡性、毛預算性、非轉交性、規範性以及收入與支出的分類。此外，還有公開性。

這些原則是在歐洲自由主義時期被理論化的，儘管其形式已經更加完美且內容也得到更好地確定，但至今未變。這些規則都是經典的，它的持久性是其固有價值的一個特徵，這些原則幾乎已被世界各國所接受而且獨立於政治意識形態。

二、年度性原則

前述總預算第三條提到的年度性原則，是指一個與曆法年相同的經濟年度單位，但並不妨礙裏面包含涉及多年度的費用的計劃、政策和活動的可能性。

從該原則得出，總預算法是個財政和法律的文件，有效期按年度計算，並遵循以下兩項要求：

甲、預算案每年須經立法會通過，即透過政治立法行動核准行政當局征收稅項及進行支出，然後再由總督頒佈法令通過總預算。

乙、由澳門政府和行政當局執行每年度的總預算。

從政治上看，年度性之所以存在，乃因爲需要確保立法會正常地實行監督，以防止政府施政方針既定的目標落空。

從經濟上看，年度是經濟估算的理想期限，至少在平常財政管理領域是這樣。

從履行年度性原則的必要性中可以看出，總預算從根本上是一個《管理預算》，因為預算中僅訂定該年度可征得的收入與及為這一年預計的支出，而不管那時是否已經出現法律認可的收入和支出。然而，某些編製人認為那些與地區總預算具有相似特徵的預算，不應歸納為純管理預算，因為其結賬期延至翌年一月三十一日——所謂的補充期，而與《實際預算》略有出入。

年度性原則是如此之重要，以至《澳門組織章程》在第五十七條第二款這樣訂明：

《[……] 無論任何情況，當預算冊不能在本經濟年度之始即行實施時，在不定期限或新經濟年度有效期內訂定的收入，按照前存的法律規定征收；至於經常支出，則以上一年度的預算以及在上年度已獲批准用作支付長期性新的費用的十二分之一的款項，臨時繼續進行。》

三、單一及普遍性原則

單一及普遍性原則，又稱預算完整性原則，要求地區總預算是單一的，並包括地區公共行政所有公共部門，無論財政自治與否，也不管是中央行政還是地方行政的所有收入和支出。值得注意的是，公共部門一詞具有建制性，包涵極廣，連自治基金也容納在內。

地方行政和自治部門，尤其是公共機關和自治基金的預算，在總預算的草擬、通過、執行幾個階段都得到特殊的處理並相對獨立，僅須在總預算的總體撥款中，列明其財政狀況的要點且把特別發展事項另外刊行。這些自治機構的財政制度，由八四年十一月二十四日的第119 / 84 / M號法令和八八年九月三十日42 / 88 / M號法令作出規定。

一句話，單一性要求預算只有一個，而普遍性則要求所有的收入和支出都列入此一預算。換句話說，只有一個包羅全部的預算。

此一原則的根本目的是防止出現秘密的撥款和基金以及預算登記的疏忽和重複。

總預算法第四條第二款明確規定這個原則。根據該法律條文，公共行政發展的投資和支出計劃，如果被裁定為最合適的方案，可以納入特別預算，其中收入和支出的分類應適合投資預算的性質。

四、平衡性原則

這條在《澳門組織章程》第五十六條第三款明確規定的原則，在總預算法第五

條是這樣確定的：

- 《一、地區總預算應預計必需的資源以支付所有支出。
- 二、普通的收入至少應相等於普通的支出。》

預算的平衡性原則具有極大的重要性，它不僅是一種正式指標，而是對總預算預測的開支全部由該項預算登記的收入來支付的真正基本要求。

該原則所要求的嚴肅性和精確性很容易達到，因為預算在“字面上”得到平衡總是可以做到的。

至於普通收入與普通支出起碼要一致，也是同樣的道理。再則，與葡國現行法例相反，在澳門沒有任何手段可防止以發行貨幣來支付赤字。然而，在目前情況下並無採用此一手段的需要，儘管有可能，但不論在何種情況下都不是可取的，因為那一手段將導致一系列負面反應，特別是通貨膨脹失控和金融財政系統失信。

除普通或正常開支之外，地區總預算一如所有國家的預算，還能預測資本或投資開支。這些支出，既由普通收入超出部分也由特別收入或資本收入來支付。

預算平衡性，正如前面依澳門實証法闡述，被條約專家稱為國家財富。

五、毛預算原則

毛預算原則又稱收入與支出非補償原則，在總預算法第六條規定如下：

- 《一、所有收入都應按其估定之完整數額登記於地區總預算，而不減去征收或其他性質的費用。
- 二、所有支出都應如數登記於總預算，而沒有任何削減。》

這樣，總預算法只承認所謂的毛預算。毛預算跟只登記純收入和純支出的淨預算相反，不列入花費時可得到的收入亦不列入收入時要付出的費用。

該原則要求簡單、合理和明確，方便有效的政治和行政監督。

六、非轉交性原則

根據非轉交性，在地區總預算裏，不能用某一收入的成果來支付某些支出。總體而言，可以說此一原則要求所有的收入用來支付全部支出，而沒有用某些收入專門支付某些支出。

然而，此一項規則有許多例外。實際上，總預算法在第七條第二款也承認例外情況：

《 [……] 在財政自治或其他特殊原因的情形下，法律明確規定某些收入用於某些支出。》

非轉交性原則的出現，是對公共行政內，每一個大的組織機構（部、國務秘書處、地區秘書處、局或司）擁有自己的收支以及貧、富單位，各自為政，妨碍合理、有效地管理公共財政資源的一種反應。

然而，某些機構的收入用於支付自身的全部或某一組別的費用的現象還是存在的，譬如財政自治機構、公共基金和地方政府，便各有本身的預算。

七、規範性原則

規範性原則規定地區總預算要詳細列出收入和支出並客觀指出收入的來源和支出的目的。

該原則在總預算法第八條明文規定，因此，我們認為把多種用途列入一總標題內，譬如臨時撥款，是違反規範性原則的行爲。

該原則之所以存在，乃因為需要保證使用公款時清楚、透明和誠實。另一方面，把上述目的列入預算機構之內，也才能達到財政合理化和執行政治監督。

由此一原則，自然衍生出依特定的標準將收入和支出分類或分組的需要。這些標準，後面將會提到。

這個原則的必然結果是杜絕那些用於機密用途或秘密基金的撥款的預算信貸，但不影響公共治安款項使用的特殊和例外。

八、收入及支出分類原則

分類即將收入和支出分門別類，並將公共收入和支出依相似或相同的特點分組納入這些門類中。

分類是依某種目的設立次序，等級和組別，而按其他方式則不可能進行分析。透過分類，某些方面——諸如結算期限，經濟效益，財政主題和預測程度會變得更加分明。

如果分類是由法律概念或由公共財政的學者和專家提出的學說所決定，分類才算合法。

總預算法第九條規定收支的經濟分類為經常收支和資本收支。同一條還規定了所謂的公共支出的組織和運作分類。

前一種分類有一個經濟分類法規。法規考慮到收入或支出的性質並給分類以常規數碼。

經常的收入和支出指那些既不縮減也不增加本地區經久性資產價值的收入和支出，它們有來源並同時在執行一個總預算的財政管理中用盡。

資本收入和支出則指那些改變本地區經久性資產的盈餘或虧損形勢的收入和支出。

這樣，稅收是經常收入，員工工資和辦公材料的購置則為經常支出。資本收入是，譬如出售不動產和上年預算的剩餘，出售設備或長期貸款也是資本收入的例子。

正如前述，組織和運作分類僅限於支出。

組織分類按公共行政架構合計各種支出，結果是每個司或與之平級的機構在預算中都自成一章。顯然，若地區公共行政架構有所改變，那麼，組織分類也隨之變動。

運作分類則根據公共行政的功能或追求的目的，譬如司法、教育、衛生和住屋等，將同類支出劃在一起。

收入和支出分類的原則以及從中衍生的法律條例，如果有特別預算的話，並不適用於特別預算。

九、公開性原則

總預算公開性無論在《澳門組織章程》還是在總預算法皆無明文規定，但應視為一條基本的預算原則，因為該原則與政權行為的透明度緊密相連。根據此一原則，司法和社會變革在民主因素、新聞媒介發展和公共機構跟居民接近的推動下，使得政府行為的保密範圍日益縮減。

總預算法第十一條要求該原則具備法令形式，而《澳門組織章程》第七十三條又規定，所有的法律文件只有在《憲報》上刊登後方生效，否則，沒有法律效力（八四年六月三十日第57 / 84 / M號法令第一條），這樣，上述兩條條例連在一起，使得總預算的公開性原則也有法律效力。

蘇沙、法蘭高教授在其著作《公共財政與財政法》（科英布拉，一九八六年，第三百二十五頁）寫道：“……一個未發表的預算不算是預算”。他又說：

《由於其政治性後果，預算要求公開發表，因為正式發表是收入和支出的許可產生效力的有效形式。另一方面，公共行政從整體上看並不完全知道預算許可的內容；而從現代的眼光來看，可以說只有公佈預算，市民才能瞭解預算並監督和批評其執行情況。》

這一原則可禁止未經法律許可的收入和支出或秘密基金的存在。