

財政

澳門公共行政的預算周期（之二）

Jorge Bruxo *

翻譯：吳志良

發表於《行政》雜誌第三 / 四期的本文的第一部份，約略勾畫出預算周期的概念並描述了草擬及施行《澳門地區總預算》應遵守的預算原則。

現在，我們在進入預算周期動態分析之前，先描述一下地區總預算的結構，也就是做一個靜態分析，僅觀察地區總預算的架構，以便描寫和更好地理解其組成部份。

作為研究的基本素材，除開我們將在本系列最後一篇文章附錄的圖書目錄外，我們要特別留意有關此內容的現行法例，其中我們強調指出《澳門組織章程》第五十四和六十六條，以及現行一九八九年地區總預算和一九八六—一八七年度投資計劃執行報告（PIDDA 1986 / 87）

儘管澳門直至一九九九年依然在葡萄牙共和國的管轄範圍內，但本澳財政管理是自治的，從而擁有自身的預算。

根據《澳門組織章程》第五十四條的規定，澳門擁有自身的債權和債務，並負責以本澳政府機構名義承擔的決議和合約導致的債務和義務。

一、資源法

幾乎在所有的國家和地區，一般而言，向國庫上繳各種收入都預先有其居民代表頒發的政治許可。這不僅是在當今社會，遠古時期已經是這樣，只不過那時僅限於在政治上具影響力的社會階層的積極參與。

*勞工署

可以說，存在一個人民納稅合法性的古訓。依據此一古訓，統治者向私人“強加”的稅項，只有在需要納稅的社會成員的代表給予許可或表面上的許可後，才被認為是合法的。這樣，他們要抽減私人財產以充當公共財產，在古代，則是下屬或諸侯向主權持有人進貢。

後來，按照契約原理，納稅有了完全不同的性質。納稅是每一個公民和所處的政治社會或開展創造財富或利潤的活動的社會自然建立的社會契約的直接和必然的結果，政治行政機器向每一個成員要求的稅項，是他為實現所在的“共和國”的目標而作出的“貢獻”。此乃履行社會契約，由機構強加且同時為之接受的一種財產參與。

至於公共支出，自從最高政治職位的持有人的財產和集體財產不再存在混淆現象之後，公共財產也完全歸於在政治上有組織的集體的社會所有，不再屬於任何個別的成員，無論其持有和行使的職權是多麼突出和持久。

現代的國家和其他更小的公共實體，諸如地區、區、省或市或其他更大的公共實體，諸如國際組織（如聯合國）和跨國組織（如歐洲共同體），都有自身的財產。這些財產受到不同的法律體制的約束，根據其追求的目的而規定不同性質的權利。那些法律體制規定各種解決方案，從絕對不能動用公共財產到自由買賣公共財產，還有混合的方案。

跟公共收入相同，公共支出也接受規則的約束。有時，這些規則還相當嚴格，規定多種限制並制定有關事前、事後核准支出的政治、行政和司法等方面的各種監督。

我們現在要分析的是進行公共收入和支出之前的政治方面的問題，此乃立法會的職權範圍。立法會是澳門地區政府本身的機構，持有立法權最重要的一部份並代表澳門居民。

有的國家，譬如葡萄牙自一九八二年起，國會通過國家預算，詳盡討論預算的所有款項和撥款。而在另外的一些國家，國會僅是通過預算綱要法，規定預算應遵守的基本原則和准許的公共收支總額。

澳門採用的是後一種模式，事實上我們也認為這是最適合本澳的模式，賦於總督在預算問題上有巨大權力。

澳門的預算綱要法傳統上稱為資源法，因為透過此法例，可以運用必要的財政資源來執行澳門各項政策。

資源法是一部法例，由立法會頒發，授權總督在一定的原則下通過地區總預算。因此，也授權本澳財政當局依現行的司法財政規則或由資源法重新引入的規定來進行收支。例如，今年的資源法對私有的預算，對地區總預算的優先目標，對預算技術等問題都有規定，總而言之，採取各項措施，以獲得公共賬目、授權追加預算和開辟特別信貸的平衡。

資源法討論的問題，完全屬於立法會的職權範圍。澳門組織章程第三十一條第一款a) 項規定，由立法會負責“在每年十二月十五日前，授權政府征收本澳自身的收入和支付未來管理的開支，並在授權的法例之下規定預算中其數額不依法律或原有合約而決定的開支所應遵守的原則”。

二. 政府施政大綱

根據《澳門組織章程》第三十一條第一款m) 項，制訂本澳社會、經濟和財政的政策大綱同樣專屬立法會的職權範圍。

資源法明文規定，政府施政大綱要跟資源法一起通過和頒佈。

政府施政大綱不能被視為計劃，它僅總體指出澳門政府和立法會本身要達到的目標和要經過的道路。一般來說，都以扼要形式出現，有時甚至簡單重複過往的目的和途徑。

一九八九年的施政綱領中，探討了下述要推行的政策的內容：a) 公共部門的經濟、財政、金融、兌換，對經濟活動的支持，統計、旅遊、勞工；b) 本澳的治理和基本設施，諸如基本衛生、環境、交通、住房、能源、郵政、通訊、海事和漁業；c) 教育、青年、體育、文化和新聞；d) 衛生和社會事務；e) 行政暨公職、身份證明、司法警察、司法、監獄和社會重返；f) 公共治安和民事保護。

通常施政大綱一起並附錄於資源法，發表一份對上年度本澳財經形勢和與國際經濟關係的分析。

儘管慣例上僅僅起草並通過施政大綱，然而，我們看來，《澳門組織章程》中亦列出關於必須草擬本澳發展的年度或多年的財經計劃的指令性條文，因為地區總預算中有關公共投資的部份便是在這些計劃的基礎上起草的，這點似乎主要來自《澳門組織章程》第三十一條m) 項和第五十六條第一款後半部份。

三、預算法令

根據資源法和《澳門組織章程》第十三條賦與的立法權力，地區總預算是以總督法令形式通過和付諸實施的。該法令指出本澳公共收入和支出的總預算。此外，作為對資源法規定的條文的補充和發展，制訂一些執行預算要遵守的財政管理年度性規則，比如十二分之一制度，使用預算撥款的限制條件，對地區預算的津貼以及澳門元跟設於里斯本的澳門儲金局財政關係中的官方兌換率。同時，還規定了一些有關財政政策的條例。

此外，尚有收入冊和開支冊——即有關經濟年度的收入和支出的預算附錄於預算法令之後並成爲其一部份，然後以開支的三個提綱而結束，這些開支是根據發表於本刊上期的本文的第一部份所述的標準而分類的。

四、預算實際情況

地區總預算可以分成三大部份：a) 維持運作預算部份；b) 計劃投資預算部份；c) 日常帳目預算部份。

第一部份，顧名思義，用於保持本澳相對沉重的行政機器的運作。這是用於經常性開支的一部份預算，這些開支高達總開支的百分之八十，而資本開支或曰投資開支僅佔百分之二十。經常性開支中，地區總預算還負擔了相當高的人工開支。

計劃投資預算部份用來改變本澳耐用性資產的價值，直接反映在不動產和設備，或預先完成的行動上，特別是工程、研究、計劃和設計等。

前面已講過，從真正意義上來說，並不存在一個計劃，制定尤其是宏觀經濟領域的政治、經濟的重大目標，訂定實現這些目標所需的資源，譬如制定整體和局部的規劃和行動，對之進行詳盡描述並排期，並指出由此引起的財政負擔以及獲取必要的資源支持那類活動的途徑。

從法律和正規的角度看，存在那麼一個計劃需要獲得立法會的通過，因爲那屬於立法會的職權範圍，僅由本澳財政當局草擬是不足夠的。

從這個預算部份，可以看出澳府在公共投資方面的政治意圖。

指定性帳目預算指財政自治的公共部門的自有預算，從而，這些部門可以直接將收到的稅收應用到由其執行或資助的活動，這樣，從開始就影響了收稅單位執行自身的某些開支並逃避了公共收入的規章制度。

由於指定性帳目，我們面前出現了一個稱作“無預算”的現象，但並未影響前述的預算原則，我們看到的是一種真正的收入上繳和對預算完整性原則的一個明顯的例外。實際上，該原則受擱置。

指定性帳目預算儘管列入地區總預算中，但有特殊的法律財政體制，是依十一月二十一日的第41 / 83 /M號法令和主管上司的指示草擬而成，然後由澳督訓示通過的。

五月三十日的第42 / 88 /M法令和十一月二十四日第119 / 84 /M法令未被撤消的部份也適用於指定性帳目預算。

指定性帳目預算是如此獨立地“製造和引導的”，僅從名義或理論上可說是地區總體預算的一部份。

地區總預算的收入和支出均有固定的編號，方便執行預算及其電腦化。

地區預算中，有兩個顯著不同的部份，一部份是收入，另一部份為支出。

收入依前述總預算的不同領域而分門別類或經常性收入，資本收入和指定性收入。

經常性收入劃分成下面八類，並依包涵的主要情況舉例說明：a) 直接稅（收入稅、繼承稅、捐贈稅、物業轉移稅）；b) 間接稅（旅遊、印花、消費、一些利潤和費用）；c) 收費、罰款和其他懲罰；d) ；資產收入（利息、紅利、租金、牌費，發行機構部份利潤和造幣的利潤）；e) 滙款（外地或特別收入，其中一些款項規定給社會工作司或澳門基金會等機構）；f) 出售耐用性資產（不適用的物品剩餘物資）；g) 出售耐用性資產或徵收服務費（變賣樓宇、出租機器和流動物資，對醫療收費的參與和醫療衛生監督）；h) 其他收入（賠償、未歸類的偶然性收入）。

資本收入則分為下面五類：a) 出售投資資產（地皮和樓宇）；b) 滙款（資本參與）；c) 財政借貸（中、長期貸款）；d) 其他資本收入（上個經濟年度的盈餘）；e) 未扣入付帳的回流。

指定性帳目是一個剩餘組別，一般地包羅前述由具有財政自治權的公共機構所得到的經常性收入。尚要補充的是，這些收入也用於支付同一機構本身的支出

第一部份稱為開支表，由章組成，某些章還劃分為節。

依次序，各章的名稱如下：一般性開支、行政暨公職司、華務司、教育司、衛生司、統計暨普查司、建設計劃協調司、財政司、公債開支、退休金和撫恤金、普通開支、監務暨社會重返司、司法事務室、身份證明司、經濟司、工務運輸司、地球物理暨氣象署、旅遊司、新聞司、博彩監察協調司、海事署、保安部隊、勞工署、公眾服務暨諮詢中心、計劃投資和指定性帳目、地圖繪製暨地籍司，司法警察司。

上述每一章，原則上都構成一個組織單位成一組機構或公共部門的預算。

一般性開支那章包括澳門政府、總督辦公室、立法會、諮詢會、遠東傳教團，政務司和大型建設協調辦公室。

至於立法會，列入地區總預算的資料並非真正的預算，而僅是撥款總數，因為立法會有自身的預算。

開支部份的最後，有三部圖冊，每個都有開支的總提要。第一個的開支依機構劃分；第二個依經濟劃分，第三個按功能劃分。

五·一九九九年之後的地區總預算

考慮到計劃、程序和預算制度(Planning, Programming and Budgeting System, 縮寫為PPBS)及甚至稱作零預算或零基礎預算制度的原理和經驗,本澳的預算制度在創新的基礎上重新制訂是自然甚至值得稱道的。

將來的進化是極為重要的,因為將對二十一世紀中期前澳門的前途定型。

事實上根據葡萄牙共和國與中華人民共和國一九八七年關於澳門問題的聯合聲明,是可能對未來澳門特別行政區的預算作一些預測的。

預算的模式將會相同。此一判斷,源自“現行法律基本保持不變”這個事實。

依上述聯合聲明,“澳門特別行政區一九九九年保持財政獨立,中央人民政府不向澳門特別行政區徵稅”。這樣,本澳將依靠自己擁有的財政資源生存,這些資源全部歸澳門,但也不需要依靠納入其政治行政管理的中國中央機構實行任何“財政輸血”。

中葡聯合聲明附件一《中華人民共和國政府對澳門的基本政策的具體說明》第十一條指出:澳門特別行政區成立後,原在澳門實行的貨幣金融制度不變,澳門特別行政區自行制訂貨幣金融政策。顯然,金融制度中包括地區總預算的內容。

在同一附件的第十二條,明確補充如下:

“澳門特別行政區自行制定預算和稅收政策。澳門特別行政區的預決算須報中央人民政府備案。澳門特別行政區財政收入全部用於自身需要,不上繳中央人民政府。中央人民政府不向澳門特別行政區徵稅。”

一九九九年,當中華人民共和國行使對澳門的主權後,澳門特別行政區的公共財政除開正常收入外,還有一個儲備基金。這個儲備基金由澳葡政府批地或續地契所得的百分之五十的純收入組成。