

# 公共財政



# 淺談澳門公共財政制度<sup>\*</sup>

何浩然<sup>\*\*</sup>

## 引言

在任何一個公共行政系統之中，財政制度都佔著一個相當重要的地位，澳門地區的情況亦不例外。本文嘗試從不同層面簡略介紹及探討澳門地區之公共財政制度和一些在執行政策過程中遇到的情況。這些情況包括：參與執行之部門、法律制度及相關之法例、預算案的組成及籌組和最終執行等等。最後，內文除了會介紹近年公共財政一些運作情況外，亦同時提出澳門在1999年12月20日成為中華人民共和國特別行政區後，在公共財政環節上需要面對的挑戰及急務。

## 一、公共財政之執行部門

在組織層面上，澳門地區的公共財政管理是屬於由澳門總督領導下的七個政務司中之“社會暨預算政務司”的管轄範圍，而具體執行的司級部門則為“財政司”。有異於鄰近地區的行政安排，澳門政府財政司同時兼具統籌財政管理及稅收兩個職能，致使其成為澳門地區行政架構中一個頗為重要的部門（財政司的職能亦包括公共財產的管理）。根據1999年7月5日刊登於《澳門政府公報》內有關財政司最新組織法的第30 / 99 / M號法令，財政司除了透過將原來財稅處升格為廳級部門以加強稅務運作的力度外，更納入了向各自治機構及公營部門作出稽核及審計的職能。

除“財政司”外，其他公共財政運作的主要參與者包括“澳門貨幣暨匯兌監理署”及“大西洋銀行”，前者除了執行本身在澳門地區金融及貨幣管理領域中的職務外，更負責地區政府可動用資金之調動及運用（包括投資）；而後者作為一間商業銀行在公共財政管理中則主要扮演政府“出納銀行”的角色。

## 二、預算案之組成與籌組

作為公共財政管理的工具，預算案無疑是其中一份最重要的文件。澳門的財政年度是由每年的1月1日至12月31日止，故此，每年的預算案所涵括的日期亦與

---

\* 本文是一九九九年五月四日在北京舉行由行政暨公職司與北京語言文化大學合辦的“澳門公共行政前瞻”研討會的發言稿，文中所提及的財政司現稱為財政局。

\*\* 澳門特別行政區財政局副局長

此相同。每年由執行權呈交立法會審批的預算案文件，主要由兩個部分組成：預算案法律 and 預算法令。預算案法律基本上是一個法律工具，讓立法會透過行使《澳門組織章程》賦予之能力，批准行政權在有關年度內在本地區推行的社會、經濟、財政及行政各方面的施政方針。該法律亦正式批准行政當局在相關年度依據適用之法律規定收納有關的收入，與及支付各項登錄（或將會登錄）在有關年度之總預算案內之運作及投資之公共開支。這份文件有三個附錄：包括政府施政方針、澳門地區經濟及金融展望分析和公共投資及發展開支計劃。

另一方面，預算案法令除列出收支總額和各自治機關及市政廳之開支外，亦訂定了預算案在實際執行中各機關必須遵從的一些規則及指引。

一般來說，新一年預算案之籌組工作由每年的六月底開始，並通過總督的批示決定籌組工作小組的組成、成員名單及籌組的時間表。工作小組在經濟協調政務司的指導下進行工作。除了由該政務司指定的人員參與外，工作小組成員亦包括財政司、統計司、經濟司及貨幣暨匯兌監理署的代表，而有關工作一般可在十一月初完成並在總督審閱後先呈予諮詢會審議，繼而呈交立法會討論及通過。

在預算案的編製過程中，公共收入的評估原則上由財政司負責，當然在個別情況下亦需要其他政府部門提供資料，特別是博彩稅收入的評估，其主要是由博彩監察協調司方面提供有關預測數據。開支方面則基本上首先要考慮預視可供應用的資源（即各類收入的總數）、各項施政方針及各政府部門所呈交之預算提案，經過分析後才作決定。土地工務運輸司在這個開支預算的籌組過程當中，佔了一個很重要的角色，這是因為在各類型的公共投資及發展開支計劃中，有關工程及建造等方面的開支預算都是透過這一部門作出評估。

另一方面，各自治實體或具行政自治的實體，由於需要中央行政撥款資助又或者按照有關法例及條文得到中央行政的津貼，在籌組其預算案時除了必須考慮本身之收支外，還要等待財政司定出有關之資助或津貼金額後才能落實其提案之最終版本。基於這一原因致令此等機構之預算案編製時間表比起一般機構略遲。

### 三、預算案之執行

要了解澳門地區預算案之執行，必須先了解不同部門之財政及行政制度。一般來說，各部門之財政 / 行政制度可分為三大類別：（1）一般性部門（非自治部門）；（2）行政自治部門；（3）自治部門（具行政及財政自治）。各公共部門在財政制度中的分類主要視乎其組織性質、工作性質、服務對象和財務特性而決定。

作為財政運作及管理之基本法規，一般的非自治部門主要按照11月21日之第41 / 83 / M 號法令和其後對其作出修改的法令，與及7月13日之第30 / 98 / M 號法令。前者敘述了預算案的組成和執行時必須遵守的原則及規則，而後者主要進一步制訂各公共部門之常置基金<sup>1</sup>的運作指引以提高行政效率。

---

1. 擁有此類基金的部門主要用以支付一些金額較小的資產及勞務開支。然而在特別情況時也可用以支付金額較大和其他性質的費用。

另一方面，9月27日之第53 / 93 / M號法令和12月27日之第11 / 93 / M號法律則分別制訂了具行政及財政自治的實體和各市政廳在編製及執行其預算案時必須遵守的財政管理規則。

在預算案的執行中，各項開支的處理程序除了因應開支的性質而須按照不同的法規進行，亦視乎有關部門所屬之財政 / 行政制度而有所不同。

簡單而言，按照現時的法例規定，一般性部門（即非自治部門）之開支基本上必須事先得到財政司之審批才能予以執行，而具行政自治或具行政及財政自治的部門則基本上通過財政司按其應得之預算撥款總額之多寡按月撥款。部門內各項開支的審批則主要由該等部門所組成之行政委員會作決定，並定期向財政司匯報財政運作情況及呈交有關之證明文件，財政司基本上只派代表參與並監督該等委員會的運作。

值得一提的是，在現行的財政制度中，個別部門雖然本身收入未能達到有關法令的要求<sup>2</sup>，但因應本身的運作需求仍然可以經總督的批准而擁有財政自治的權力。

## 四、近年之財政運作情況

### 1. 收入

澳門地區其中的一個經濟支柱為博彩業，故此，博彩稅的收入在公共財政的總收入中佔了一個極大的比重。事實上，在過去數年間，正如下列有關九六至九九年度公共財政收入報表所示，博彩稅的收入均佔總收入百分之五十以上，在在顯示了博彩業在公共財政中的重要角色。這顯然是一個偏高的比重，故此，澳門地區的公共財政收入向來欠缺平穩性，進而加大了財政管理的困難度。因此行政當局未來必須以稅源多元化為長遠目標，以改善此一情況。然而考慮到澳門傳統以來傾向採用低稅率及簡單稅制，同時經濟規模亦不利太多不同種類的商業活動的運作和發展，故此，相信博彩稅作為主要稅源的情況在未來數年內是不可能扭轉的局面。相反，如果將博彩業深化和優化可能會為財政帶來更可靠和可觀的收益。

另一方面，來自“批地溢價金”的收益，比重逐年下降，由九三年的二十多億元下降至九九年的八億元左右，主要原因係自九四年開始房地產市道低迷所導致。總體來說，房地產業供求之不平衡、大量的空置單位和待建的土地都令批地溢價金在未來不會出現較好的增長。

其他直接稅收主要包括所得補充稅（九九年約六億）、職業稅（二億八千萬）、房屋稅（三億）、物業轉移稅等（二億五千萬）。上述幾種稅收，除了職業稅與房屋稅，因為其本身的特性而令這兩種稅收的收益相對比較平穩，甚至有些微增幅外，其他各項直接稅都因為近年經濟活動放緩而有不同程度的跌幅。值得一提

---

2. 按現時法令規定，具行政自治權的實體如其本身收入、指定之收入及共同分享之總數等同或超過其開支之首次預算之百分之三十者具有財政自治權。

的是九九年作為回歸年，其預算案內收入的項目中亦包括了二十八億多的歷年滾存（為避免扭曲有關比率，本文的收入表內並不包括此金額）。

## 公共財政收入

（單位：百萬）

項目	九六年度		九七年度		九八年度		九九年度預算	
	金額	比重	金額	比重	金額	比重	金額	比重
博彩稅	5,081	57.5%	6,125	59.2%	5,056	55.4%	5,545	56.7%
批地溢價金	577	6.5%	404	3.9%	418	4.6%	835	8.5%
其他直接稅	1,374	15.5%	1,463	14.1%	1,469	16.1%	1,523	15.6%
其他收入	1,537	17.4%	2,081	20.1%	1,944	21.3%	1,633	16.7%
自治機關及基金	267	3.0%	267	2.6%	233	2.5%	241	2.5%
<b>總收入</b>	<b>8,837</b>		<b>10,340</b>		<b>9,120</b>		<b>9,777</b>	

註：收入數據中“自治機關及基金”只包括各項指定收入。從歷年滾存中撥出之金額，即九七至九九年之四億、十五億七千萬及二十八億零六百萬等都不視為收入。表內九八年的數字為臨時數據。

## 2. 開支

開支方面，比重比較大的項目包括“人事”開支（約佔九九年預算開支九十七點七億中的百分之三十二）及“經常性轉帳”（約佔百分之四十）。需要注意的是經常性轉帳一項內包括了一系列撥予自治機構及基金的款項。此等撥款在有關部門之預算內當然亦包括“人事” “資產及服務”（九九年佔約百分之七）及其他經常及非經常性開支。因此，“人事”和“資產及服務”兩項開支在預算案內佔的實質比重比表內的數據要大。另一方面，考慮到目前公務員的人數和其組成（年齡相對年青），估計人事開支將繼續佔澳門地區公共開支一個較大的比重。

第三類比重較大的支出是各類型“投資項目”，九九年約佔總開支百分之十二點三。

## 公共財政開支

（單位：百萬）

項目	九六年度		九七年度		九八年度		九九年度預算	
	金額	比重	金額	比重	金額	比重	金額	比重
<b>經常性開支：</b>	<b>6,518</b>		<b>7,715</b>		<b>8,332</b>		<b>7,881</b>	
人事	2,579	29.3%	2,815	28.2%	2,979	28.0%	3,156	32.3%
資產及服務	526	6.0%	591	5.9%	574	5.4%	678	6.9%
利息	96	1.1%	74	0.7%	51	0.5%	20	0.2%
經常性轉帳	3,238	36.8%	4,113	41.2%	4,520	42.5%	3,885	39.7%
其他經常性開支	79	0.9%	122	1.2%	209	2.0%	143	1.5%



項 目	九六年度		九七年度		九八年度		九九年度預算	
	金額	比重	金額	比重	金額	比重	金額	比重
資本性開支：	2,021		1,998		2,082		1,655	
其他投資	1,343	15.2%	1,474	14.8%	1,598	15.0%	1,207	12.3%
財務轉帳	172	2.0%	113	1.1%	38	0.4%	28	0.3%
財務運作	507	5.8%	411	4.1%	447	4.2%	420	4.3%
自治機關及基金	267		267		233		241	
總開支	8,806		9,980		10,647		9,777	

註：九九年之開支不包括約二十八億八千萬的備用撥款。

以參與之社會範疇分類，下列之圖表顯示了澳門政府分配在各領域上之資源比重。其中治安、教育、衛生、經濟等領域均佔上一個比較大的比重。

#### 按功能分類的公共財政開支

(單位：百萬)

項 目	九六年度		九七年度		九八年度		九九年度預算	
	金額	比重	金額	比重	金額	比重	金額	比重
公共行政	1,770	20.1%	1,942	19.5%	2,012	18.9%	2,099	21.5%
治安	1,109	12.6%	1,200	12.0%	1,264	11.9%	1,291	13.2%
教育	822	9.3%	969	9.7%	1,005	9.4%	1,442	14.7%
衛生	969	11.0%	1,411	14.1%	1,143	10.7%	1,176	12.0%
社會福利	302	3.4%	344	3.5%	348	3.3%	652	6.7%
住屋	60	0.7%	61	0.6%	122	1.2%	116	1.2%
其他社會服務	751	8.5%	760	7.6%	979	9.2%	666	6.8%
經濟	1,023	11.6%	1,036	10.4%	989	9.3%	1,003	10.3%
其他	1,734	19.7%	1,989	19.9%	2,552	24.0%	1,092	11.2%
小結：	8,539		9,713		10,415		9,536	
自治機關及基金	267		267		233		241	
總開支	8,806		9,980		10,647		9,777	

註：九九年數據不包括約二十八億的歷年滾存。

## 五、未來的挑戰

正如其他地區或政府一樣，澳門地區公共財政的制度隨著社會及經濟的演變而出現了一些不甚合理或不完善的情況。在過去數年間，無論澳門政府內部又或者是

民間的訴求都顯示了澳門地區在公共財政管理的問題上有必要作一個總體的分析、檢討及改革，從而通過一些改善的措施及法規以便更有效益及有效率地管理公共資源。其中一些值得深入研究的課題包括如下：

### 1. 收入來源

正如前述，澳門地區的公共財政高度依靠來自博彩業的稅源，其過高的比重係造成地區財政不穩健的因素。故此，政府絕對有必要在兩個環節上多下功夫以保證公共財政的正常操作。首先，對於博彩業方面的收益必須加強監管，從而確保地區的財政命脈。當然，博彩業的整體政策及發展上的配合亦將影響此一稅收的多寡。其次，在平衡地區的稅收來源方面，政府有必要從開拓新稅源（稅種）和擴闊稅基方面著手。然而，這些工作明顯涉及政府的經濟發展策略，必須同時考慮其他因素，例如：民生、低稅率政策、稅務公平等等。

### 2. 監管機制

長久以來，輿論都認為澳門地區在公共財政監管方面的工作有待改善。按照目前之財政制度，正如前述，在預算案的執行中，開支主要由財政司及有關之行政委員會審批，而開支的監管基本上是通過審計法院向個別部門隨機及事後抽查。鑒於審計法院人手不足，再加上有關之審查原則上只規限在有關開支的合法性而非其合理性，使有關之審查的功效未如人意。估計將來在審計的環節中有必要加強這方面的工作。有關工作可通過財政司進行，亦可透過一些獨立及專責的審計部門進行（如日後特區政府的審計署）。

事實上，透過財政司最新頒佈的組織法的執行，在其內將會設立一個專門負責審查各公共部門包括自治實體的審計處，雖然組織尚屬雛型，但需要留意的是已向正確方向邁進一大步。盼望將來有關的審查（審計）工作不應只規限於開支的合法性，其合理性亦即是開支本身的效用也應該是審計過程中的一項重要目標（例如：透過一系列的效益分析報告）。此外，在法律的層次上亦可考慮改善目前有關開支之處理及審批的法規，特別是一方面給予各機關更多的自主權（例如：給予其行政自治權），裨能提高各部門處理開支的管理效率，而另一方面亦要建立一個完善的責任制度以保證公共資源的合法及合理應用。

### 3. 會計制度

由於在澳門公共財政制度中容許有不同的具行政自治及財政自治之機構及基金，而個別有關的機構及基金的預算案及帳目編排方式是與地區總預算案頗有差異，再加上行政當局在撥款資助此等機構時，在會計登記上只有比較簡單的闡述，甚至是以一個單項“轉帳”形式撥予該等機關，造成行政當局在處理及分析地區總體公共財政情況的時候遇上頗大的困難，例如前述有關人事開支在九七年佔總開支的百分之三十二強，其實是忽略了由經常性轉帳至各自治實體中理應分類為“人事開支”的部分，如果以此方法分析的話，公共行政之整體人事開支所佔的比重將會



大幅上升至超過百分之四十二。這方面除了說明目前的會計安排未能實際地顯示出開支比重的情況，亦顯示了自治實體佔公共資源的比重已到了一個不可被忽視的比重。故此，有必要重新評估此等自治機構與地區總預算案之間的財務及會計安排。

#### 4. 行政改革

正如前述，政府開支當中超過百分之四十實際上用於人事方面，而人員的多寡亦都直接影響到其他各類的開支。故此，在公共財政管理之範疇中，加強公共行政部門的人事管理將會起關鍵性作用。在這情況下，為著保證公共財政的穩健，實在有需要對目前整個公共行政架構、組織作出一個策略性研究，裨能一方面提高公共行政的效率來回應社會的訴求，另一方面亦不會有冗員的情況出現。當然，此等改革的大前提是必須以循序漸進的方式試行，並在不打擊公務員士氣的情況下予以執行。

#### 5. 財政儲備

一直以來，澳門地區都沒有建立一個財政儲備制度，而社會各階層在近年亦有要求認真評估建立此制度的可行性。考慮到未來澳門特別行政區成立時將有一筆接近一百億元澳門幣的土地基金，再加上九九年度年結時的結餘，未來特區政府將具備設立財政儲備制度的條件。當然，具體的建立及操作模式必須留待未來特區政府通過具體的分析及討論才予以執行。

## 總 結

澳門地區公共財政很大程度上是透過財政司具體執行。而預算案的執行除取決於開支的性質外，亦視乎各有關部門的行政 / 財政制度而須遵守不同的法規。

隨著社會的演變，目前澳門地區之公共財政制度出現了某些不合理的現象或需要改善的地方。這些可能涉及到欠缺適當經濟和稅務政策；有待改善的會計制度和操作；監管的不足；缺乏問責機制；法例的不清晰和甚至乎整個公共行政架構的安排等等。估計新一屆特區政府可在該等問題上詳加研究，從而進一步強化及優化公共資源的管理。

