

澳門特別行政區

# 新《預算綱要法》

公開諮詢總結報告



財政局

二零一六年一月



## 目錄

前言 .....	1 頁
第一章 諮詢工作概況 .....	3 頁
第二章 意見收集方式、性質及議題分佈 .....	11 頁
1. 意見收集方式 .....	11 頁
2. 意見性質 .....	12 頁
3. 議題分佈 .....	12 頁
第三章 諮詢意見表答問結果統計 .....	13 頁
1. 問題一：預算平衡原則 .....	13 頁
2. 問題二：提高資訊透明度 .....	13 頁
3. 問題三：可持續性原則 .....	14 頁
4. 問題四：專款專用制度 .....	14 頁
5. 問題五：備用撥款 3% 上限 .....	15 頁
6. 問題六：跨年度指示性開支 .....	15 頁
7. 問題七：預算執行中期報告 .....	16 頁
8. 問題八：預算修改的制度性與靈活性 .....	16 頁
9. 問題九：向財政局提供執行預算資訊 .....	17 頁

<b>第四章 諮詢期間收集的意見和建議分類 .....</b>	<b>19 頁</b>
1. 財政預算監督 .....	19 頁
2. 跨年度工程項目 .....	25 頁
3. 預算編製 .....	28 頁
4. 預算執行 .....	32 頁
5. 專款專用 .....	34 頁
6. 透明度 .....	37 頁
7. 備用撥款 .....	40 頁
8. 會計基礎及會計系統 .....	42 頁
<b>第五章 意見及建議之回應 .....</b>	<b>45 頁</b>
1. 財政預算監督 .....	45 頁
2. 跨年度工程項目 .....	51 頁
3. 預算編製 .....	53 頁
4. 預算執行 .....	56 頁
5. 專款專用 .....	58 頁
6. 透明度 .....	60 頁
7. 備用撥款 .....	61 頁
8. 會計基礎及會計系統 .....	62 頁
<b>第六章 總結 .....</b>	<b>63 頁</b>

## 前言

澳門特別行政區現行的預算法律，以第 41/83/M 號法令《本地區總預算及公共會計之編製及執行》（又稱《預算綱要法》）為基礎，實施迄今已超過 31 年，期間雖然屢經修改，但面對本澳經濟迅速發展和社會事務越趨紛繁，部分條文顯然不合時宜，不能配合經濟和社會發展需要，又為了更好地落實《澳門特別行政區基本法》相關規定，體現其立法精神，有需要重新訂定《預算綱要法》。

為讓社會各界瞭解是次修法方向，同時為充分聽取公眾及各專業社團的意見，財政局於 2015 年 7 月 7 日至 8 月 20 日期間，展開新《預算綱要法》公開諮詢，期間獲得社會高度關注和積極反饋，共收集各專業團體及市民大眾文本意見 300 份<sup>1</sup>，發言意見 110 份<sup>2</sup>，合共 410 份意見，歸納意見共 703 條。

為讓社會各界瞭解本次諮詢的總體情況，現根據《公共政策諮詢規範性指引》的規定，匯集整理了公開諮詢期間收集所得的意見，編製成本總結報告，而為方便閱讀，有關意見及建議已經綜合整理，使內容更易理解。總結報告分為六部分：第一部分介紹諮詢工作的概況，第二部分是意見統計及議題分佈的摘要，第三部分及第四部分列出公眾對新《預算綱要法》的意見和建議，第五部分是財政局的回應，第六部分則是總結。

---

<sup>1</sup> 文本意見包括書面意見、網上意見及電郵意見，以文本數量為統計單位。

<sup>2</sup> 發言意見包括拜訪團體代表意見、講解會出席人士意見、電台聽眾及電視觀眾發表的意見，以發言人數為統計單位。



## 第一章 諮詢工作概況

為讓市民大眾知悉有關修法內容，在諮詢期內新《預算綱要法》諮詢文本分別擺放於財政局大樓、氹仔接待中心及龍成大廈辦事處，以供市民索取。截至諮詢期結束，共派發中文諮詢文本 793 本，葡文諮詢文本 162 本，共計 955 本，而相關諮詢文本亦上載特區政府入口網站及財政局網頁，供市民查閱或下載。同時，財政局亦透過新聞稿、社團拜訪、出席電台電視台節目等不同方式，推動社會各界及市民大眾積極參發表意見及建議。

2015 年 7 月 6 日就公開諮詢舉行記者會，介紹諮詢詳情；7 月 7 日至 8 月 20 日期間，就新《預算綱要法》內容舉辦了 1 場公眾講解會，對象包括公眾及受邀團體代表，約 130 人出席；隨後再舉辦 1 場專業團體研討會，約 50 人出席。財政局代表也出席了澳門電台直播節目“澳門講場”及蓮花衛視電視節目“澳門開講”，與主持、市民直接互動交流，廣泛收集市民的意見和建議，共同探討預算法規的議題。另外，在公開諮詢期間，財政局代表共拜訪了 17 個團體，向不同範疇的專業團體，收集對新《預算綱要法》諮詢文本的意見(見表 1)。

表 1 講解會及拜訪活動統計

序號	日期	社團名稱
1	7月14日(二)	公眾講解會
2	7月15日(三)	民眾建澳聯盟
3	7月16日(四)	專業團體專場講解會
4	7月17日(五)	澳門銀行公會
5	7月17日(五)	澳門中華總商會
6	7月17日(五)	澳門婦女聯合總會
7	7月20日(一)	澳門工會聯合總會
8	7月20日(一)	澳門公務華員職工會
9	7月21日(二)	澳門管理專業協會
10	7月21日(二)	澳門街坊會聯合總會
11	7月21日(二)	澳門公職人員協會
12	7月22日(三)	澳門會計專業聯會
13	7月22日(三)	澳門公務專業人員協會
14	7月27日(一)	澳門紡織商會(澳門毛織毛紡廠商會)
15	7月29日(三)	澳門廠商聯合會
16	7月30日(四)	澳門出入口商會 / 澳門付貨人協會
17	8月5日(三)	澳門經濟學會
18	8月11日(二)	澳門發展策略研究中心
19	8月14日(五)	澳門歸僑總會

在為期 45 日的公開諮詢期間，社會各界及市民大眾透過各種管道踴躍發表意見，財政局共收集 300 份文本意見<sup>3</sup>，110 份發言意見<sup>4</sup>，合共 410 份意見，從中歸納意見 703 條，涉及財政預算監督、跨年度工程項目、預算編製、預算執行、專款專用、透明度、備用撥款及會計基礎與會計系統等不同範疇。為了科學地梳理這些涵蓋廣泛的意見，採取了分類和歸納的方法，將收集的 703 條意見分類整理，為完善新《預算綱要法》法案提供參考。

<sup>3</sup> 文本意見包括書面意見、網上意見及電郵意見，以文本數量為統計單位。

<sup>4</sup> 發言意見包括拜訪團體代表意見、講解會出席人士意見、電台聽眾及電視觀眾發表的意見，以發言人數為統計單位。



記者會

日期：2015年7月6日

地點：財政局大樓地庫演講廳



公眾諮詢會

日期：2015年7月14日

地點：澳門世界貿易中心蓮花廳

諮詢對象：社團及公眾



拜訪民眾建澳聯盟

日期：2015年7月15日



專業團體專場講解會

日期：2015年7月16日

地點：財政局大樓地庫演講廳

諮詢對象：專業社團代表



拜訪澳門銀行公會

日期：2015年7月17日



拜訪澳門中華總商會

日期：2015年7月17日



拜訪澳門婦女聯合總會

日期：2015年7月17日



拜訪澳門工會聯合總會

日期：2015年7月20日



拜訪澳門公務華員職工會

日期：2015年7月20日



拜訪澳門管理專業協會

日期：2015年7月21日



拜訪澳門街坊會聯合總會

日期：2015年7月21日



拜訪澳門公職人員協會

日期：2015年7月21日





拜訪澳門會計專業聯會

日期：2015年7月22日



拜訪澳門公務專業人員協會

日期：2015年7月22日



拜訪澳門紡織商會  
(澳門毛織毛紡廠商會)

日期：2015年7月27日



拜訪澳門廠商聯合會

日期：2015年7月29日



拜訪澳門出入口商會 /  
澳門付貨人協會

日期：2015 年 7 月 30 日



拜訪澳門經濟學會

日期：2015 年 8 月 5 日



拜訪澳門發展策略研究中心

日期：2015 年 8 月 11 日



拜訪澳門歸僑總會

日期：2015 年 8 月 14 日



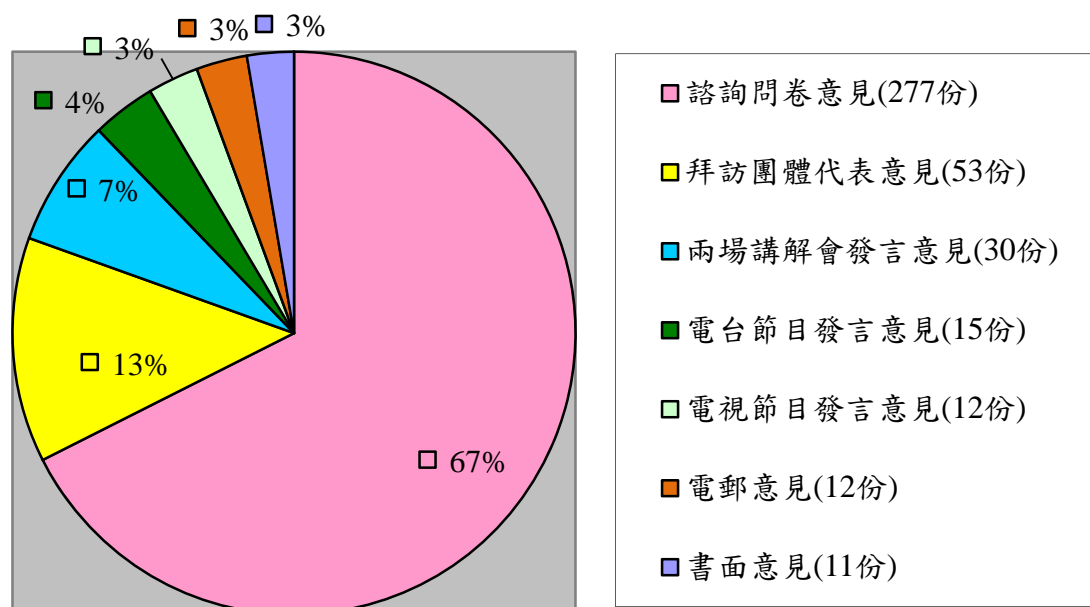


## 第二章 意見收集方式、性質及議題分佈

### 2.1 意見收集方式

以意見收集方式作統計，410 份意見中，依數量排列包括諮詢問卷意見共 277 份，佔 67%，拜訪團體收集意見共 53 份，佔 13%，兩場講解會<sup>5</sup>意見共 30 份，佔 7%，電台節目意見共 15 份，佔 4%，電視節目意見共 12 份，佔 3%，電郵意見共 12 份，佔 3%，書面意見共 11 份，佔 3% (見圖 1)。

圖 1 意見收集方式分佈<sup>6</sup>



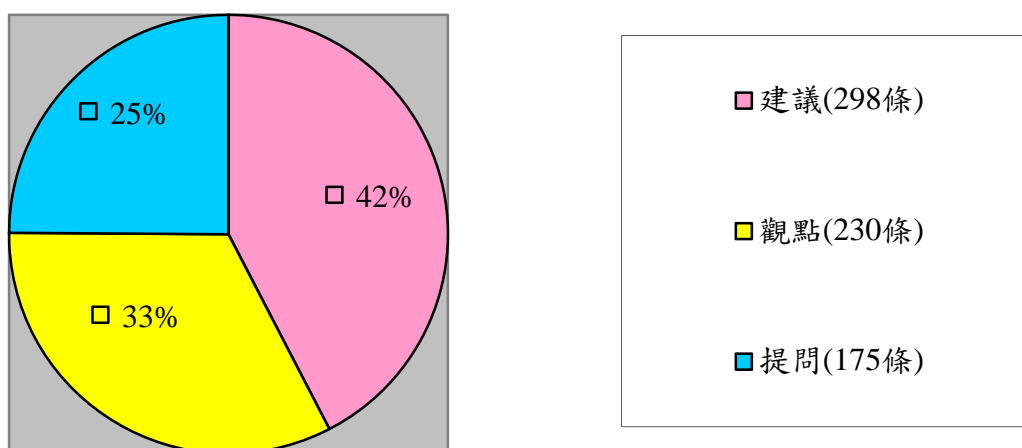
<sup>5</sup> 包括 2015 年 7 月 14 日舉行的公眾諮詢會及 2015 年 7 月 17 日舉行的專業團體專場講解會。

<sup>6</sup> 諮詢問卷意見、書面意見及電郵意見以文本數量為統計單位；拜訪團體活動、講解會、電台及電視節目收集的意見以發言人數為統計單位。

## 2.2 意見性質

以意見性質作統計，屬建議性質的意見有 298 條，佔 42%，屬觀點性質的意見有 230 條，佔 33%，屬提問性質的意見有 175 條，佔 25% (見圖 2)。

圖 2 意見性質



## 2.3 議題分佈

在 410 份意見中，意見總數為 703 條。關注的議題如下：

1. 財政預算監督，共 168 條，佔 23.9%，
2. 跨年度工程項目，共 51 條，佔 7.3%，
3. 預算編製，共 78 條，佔 11.1%，
4. 預算執行，共 50 條，佔 7.1%，
5. 專款專用，共 79 條，佔 11.2%，
6. 透明度，共 69 條，佔 9.8%，
7. 備用撥款，共 44 條，佔 6.3%，
8. 會計基礎與會計系統，共 26 條，佔 3.7%。
9. “其他”議題，共 138 條，佔 19.6%，主要關注新《預算綱要法》的基本原則、政府收入對支出的影響、諮詢方式、電子政務的推進、財政儲備的使用、採購法、稅收等問題。

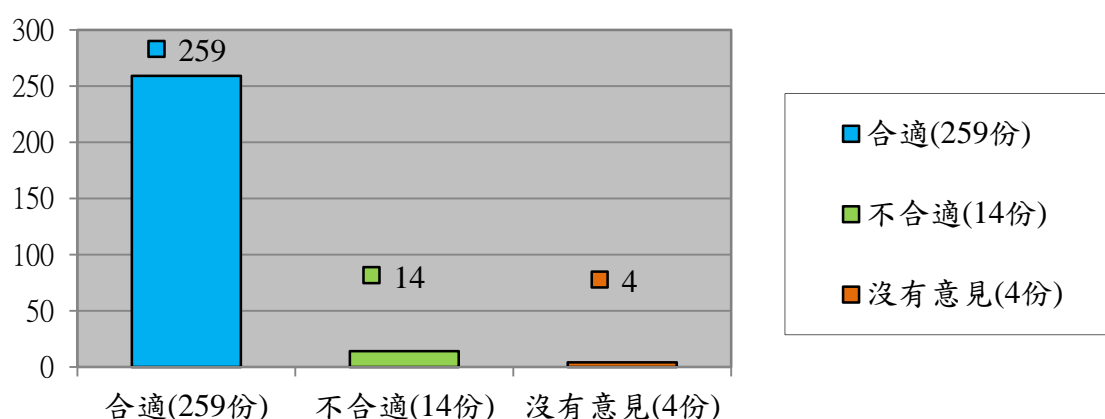


### 第三章 諮詢意見表答問結果統計

以下是從新《預算綱要法》諮詢文本的諮詢意見表中，收集的意見統計：

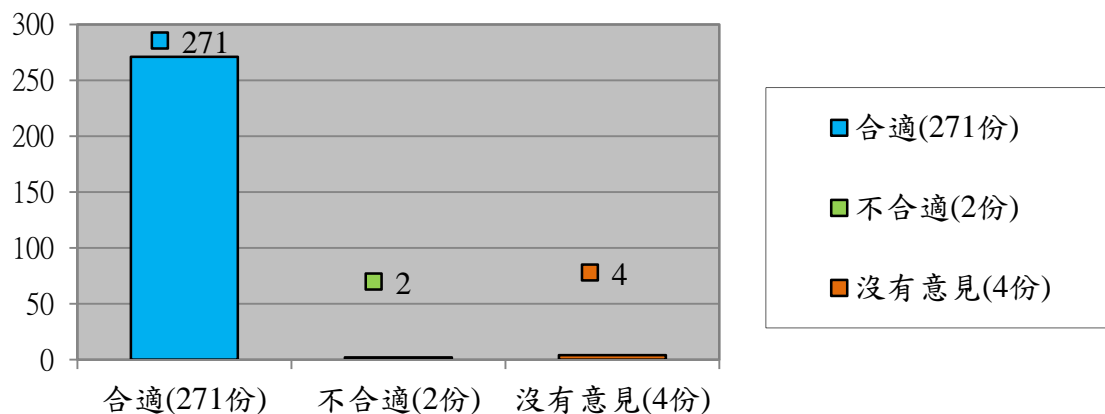
Q1：新《預算綱要法》將引入“預算平衡”原則（可參閱諮詢文本第 13 頁及第 25 頁），強調特區預算收入應等於或大於預算開支，力求保持預算平衡，避免赤字。換言之，須按預測收入的多寡，決定開支預算的規模；且當經濟出現調整以致收入受到影響時，開支也應得到控制和進行相應調整。做到有多少錢，辦多少事。對此您認為是否合適？有何建議？

圖 3 對預算平衡原則的意見分佈



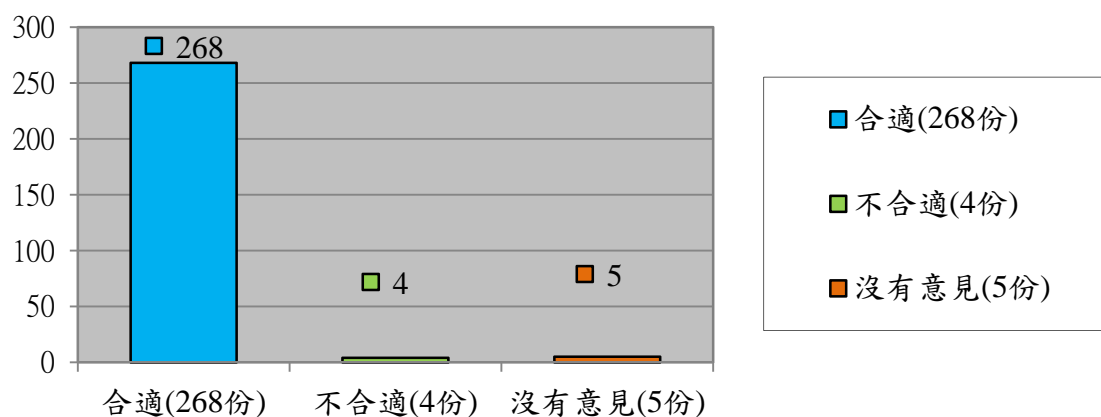
Q2：為了讓公眾更好地獲得及瞭解特區預算執行情況，為監督政府的預算管理創造更好的條件，提高資訊的透明度，新《預算綱要法》建議公共部門應全面、可靠及適時公佈具透明度的預算執行資訊。您認為此規定是否合適？有何其他建議？

圖 4 對提高資訊透明度的意見分佈



Q3：新《預算綱要法》擬引入預算可持續性原則（可參閱諮詢文本第 14 頁及第 25 頁），規定除須確保特區的長期支付能力外，尚須維護特區經濟及社會的可持續發展。您認為是否合適？或有任何其他的意見？

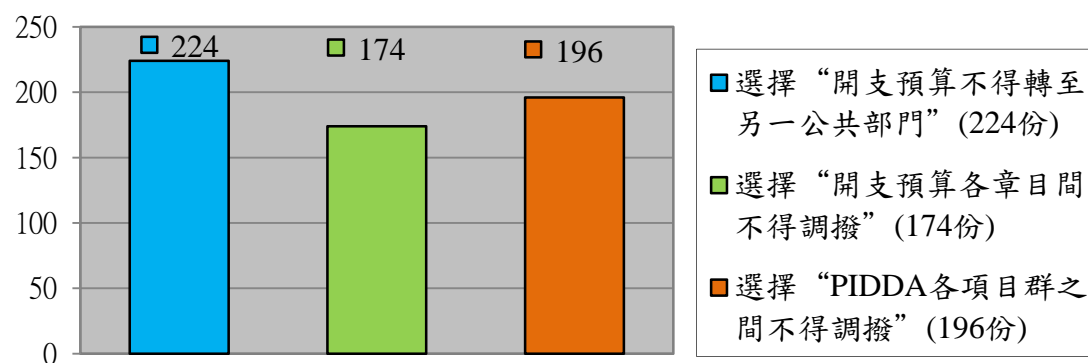
圖 5 對可持續性原則的意見分佈



Q4：為嚴格規範預算的修改，新《預算綱要法》擬實行“專款專用”制度（可參閱諮詢文本第 17 頁及第 30 頁）。您認為以下哪些措施可以做到“專款專用”（可多選）？或有任何其他的意見或建議？

- 某一公共部門的開支預算，不得轉至另一公共部門；  
（例如：衛生局的預算不得轉撥予民政總署使用）
- 公共部門開支預算各章目之間，不得相互調撥；  
（例如：涉及人員開支的款項，不得挪用至購買部門設備之用）
- 行政當局投資與發展開支計劃各項目群之間，其預算撥款不得相互調撥。  
（例如：興建公共房屋的款項，不得轉至碼頭建造的項目）

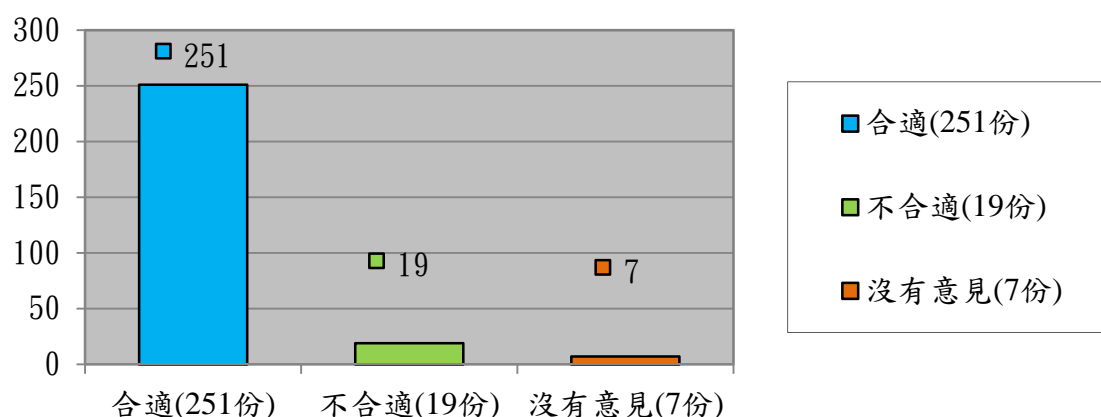
圖 6 對專款專用制度的意見分佈<sup>7</sup>



<sup>7</sup> 收集書面意見表及網上意見表共 277 份，此問題屬多選題，故三項加總後數目高於問卷數目。

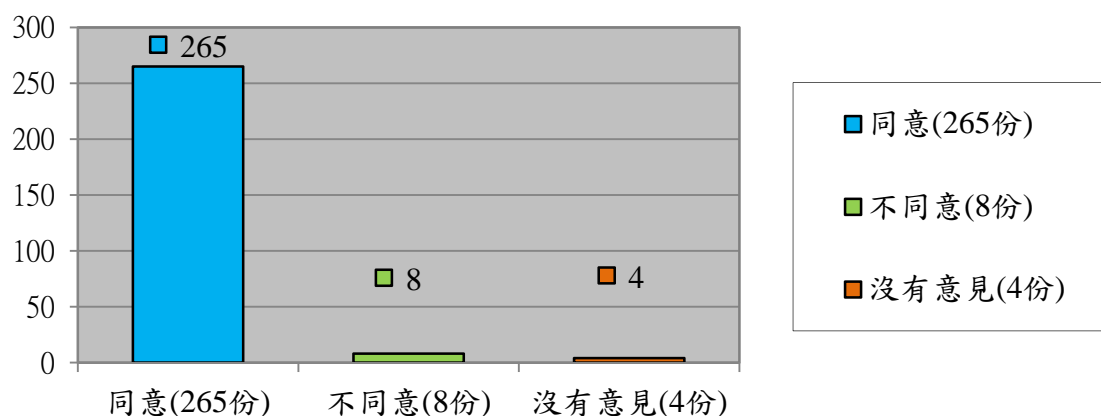
Q5：由於政府在計劃下一年預算時，不可能完全準確預測所有金額，因此，需要準備一定的“應急備用金”（即諮詢文本第 17 頁所指的“備用撥款”），現行《預算綱要法》對備用撥款的金額並無設置上限，新《預算綱要法》建議備用撥款不得超過開支預算總額的百分之三。您認為此項規定是否合適？有沒有其他意見？

圖 7 對備用撥款 3% 上限的意見分佈



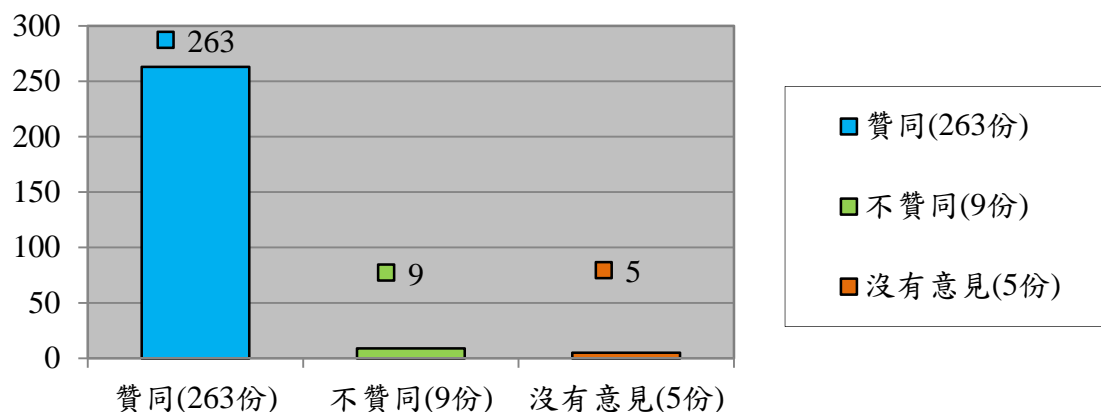
Q6：就跨年度的開支項目（如公共工程），其各年度的預估開支金額，現行《預算綱要法》並無規定須予提交，而新《預算綱要法》建議（可參閱諮詢文本第 18 頁）涉及跨年度的開支項目，除預算年度的開支外，各公共部門還要提交隨後各年度的估計開支。如此安排，您認為是否有利於監督公共部門每年的實際開支是否按計劃進行？有沒有其他意見？

圖 8 對跨年度指示性開支的意見分佈



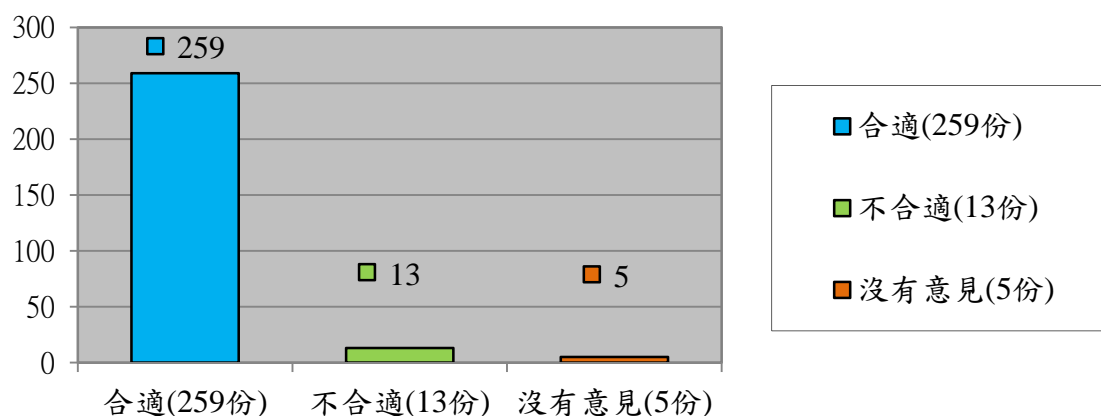
Q7：新《預算綱要法》建議（參閱諮詢文本第 19 頁）特區政府須於每年七月底  
前，向立法會提交截至當年度六月三十日止的預算執行中期報告，此為現行《預  
算綱要法》所無的新創設。您認為此規定是否有助立法會履行預算監督工作？您  
是否尚有其他建議？

圖 9 對預算執行中期報告的意見分佈



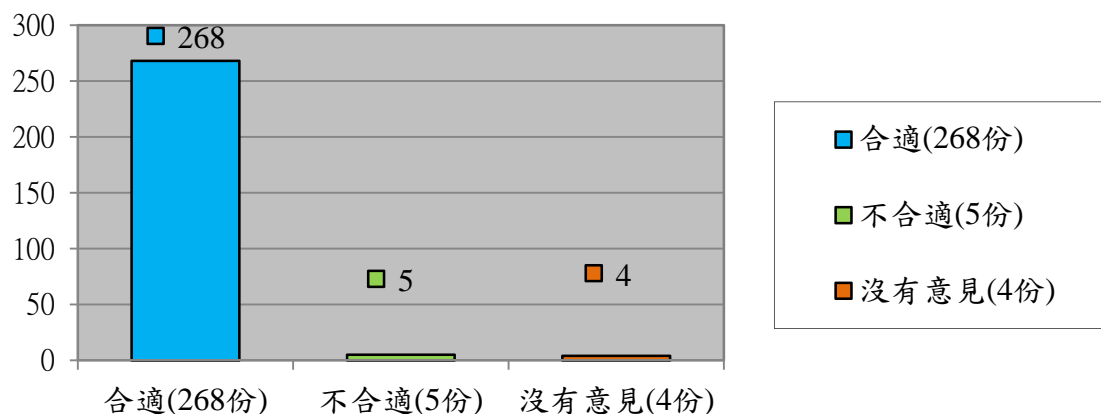
Q8：由於預算編製與預算執行相距一段時間，在預算執行階段，往往因情勢變化  
致使原政策需作變更，故此，預算的修改或調整有其必要性，此亦是不同國家或  
地區的慣常做法（參閱諮詢文本第 29-30 頁）。因此，您是否贊同預算修改應同時  
兼顧制度性與靈活性；如各項開支應按預算的計劃進行、非經立法會批准不得增  
加總預算開支等，同時，又容許有一定的彈性，如在法定的情況下由行政長官核  
准預算款項的適當調撥。對此您認為是否合適？有何建議？

圖 10 對預算修改的制度性與靈活性的意見分佈



Q9：除了立法會、審計署及社會大眾外，財政局亦屬公共財政監督之一環，按照法律規定，有權指導、統籌及監察特區公共行政部門的財政活動。新《預算綱要法》建議加入各公共部門應按規定的要求和時間向財政局提供有關預算執行的資訊。您認為此項規定是否合適？有沒有其他意見？（參閱諮詢文本第 33 頁）

圖 11 對向財政局提供執行預算資訊的意見分佈



按上述圖示資料，茲歸納相關內容製作下表：

表 2 諮詢意見表收集的答問結果統計百分比<sup>8</sup>

題目	合適/同意/贊同	不合適/不同意/不贊同	沒有意見	總數
Q1	93.5%	5.1%	1.4%	100%
Q2	97.8%	0.8%	1.4%	100%
Q3	96.8%	1.4%	1.8%	100%
Q5	90.6%	6.9%	2.5%	100%
Q6	95.7%	2.9%	1.4%	100%
Q7	94.9%	3.3%	1.8%	100%
Q8	93.5%	4.7%	1.8%	100%
Q9	96.8%	1.8%	1.4%	100%

從諮詢意見表收集的答問結果統計所得，社會大眾多數對上述問題表示合適或贊同，贊同比例超過 90%。整體而言，社會大眾認為本次新《預算綱要法》的修法方向正確。

<sup>8</sup> 因問題 4 屬多選題，故沒有該題的百分比統計。



## 第四章 諮詢期間收集的意見和建議分類

在新《預算綱要法》公開諮詢期內，共收集到 703 條意見和建議，多集中在預算編製、執行、監督、工程項目、專款專用、透明度、備用撥款、會計基礎等方面，為有效梳理這些複雜、豐富的意見和建議，現整理、歸納為 8 個範疇，內容摘要如下：

### 1. 財政預算監督

意見、建議要點：

#### 1.1 預算及開支的審核

- 跨年度的大型工程，立法會只是就當年度的開支作審理，還是估算總開支？
- 跨年度支付方面，新法是否可理解為數年開支均先經立法會審批再執行？是否仍需經行政長官審批？
- 新法會不會參考香港的模式，會不會出現議會拉布，影響民生開支？
- 增加預算須立法會批准，會否影響行政主導？
- 立法會如何有效監督？科學方法？
- 按照《澳門特別行政區基本法》，立法會必須審核預算。如何保證立法會的審核？什麼時候向立法會提交預算？如何保證立法會的審核意見不被忽視？
- 大型基建開始前，可否先給立法會審議再落實，現時的做法是做了才給立法會看，如執行情況出錯或超支，要改善是有難度的。
- 新法回應了社會監督的需求。關於項目送審的問題，額度不宜太小，否則影響民生。
- 新法只是小幅度改良，重大工程仍不會交立法會審批，香港的監管會更好。

- 現時政府行政主導，現在是單向的預算，立法會不能駁回細則性的撥款，因關係到市民的利益，應考慮未來如何分配立法會在審批預算中的權力。
- 預算編製的單一性及整體性原則，由政府編製一份整體財政預算案，提請立法會審議，立法會只能贊成、反對或棄權，無法作細則性調整或修改，這是不恰當的。
- 政府的財政由誰監管？特別是財政細項的監管。現時是預算案整體通過，應分類甚至分項列出。
- 每一重要工程應由立法會批准。
- 希望預算之估算金額和實際金額之差距不應太大，明白到執行預算時會產生一定差距，假如每個項目事無大小都須經立法會審批，會影響行政效率，尤其有關民生方面的事情，政客亦容易藉此進行拉布。
- 所有的預算修改均應經立法會批准。
- 出現任何預算修改，即使不涉及總金額增加，也必須報立法會並向社會公開。
- 建議在一定金額，如澳門元一千萬以上的預算修改，均應經過立法會的有關委員會進行審核，澳門元五千萬以上的預算修改，更應通過立法會的大會進行審核，以加強立法會的審核功能。
- 大型工程預算宜提交立法會審議，至於對每項預算都要交這點就不太認同。
- 要根據《澳門特別行政區基本法》的精神，需注意《香港特別行政區基本法》的制度是立法會批准財政預算，《澳門特別行政區基本法》的制度是立法會審議財政預算，兩者是不同的。
- 在《澳門特別行政區基本法》下，都可加強立法會的監督權，不等於需要修改《澳門特別行政區基本法》或重新分配權力。



- 明確修法方向，要更好地與《澳門特別行政區基本法》規定及精神銜接，明確融入《澳門特別行政區基本法》就立法會在財政預算活動中的職權規定，體現立法會對財政預算活動的監督權。
- 一些專業性問題，並不是議會上所有議員及發表意見的市民都深入認識及瞭解的，政府部門對於專業性及技術性的問題，是可以持開放態度聆聽各方聲音，但本來就是正確的問題則必需要堅持的，這樣才能確保行政效率。
- 應銜接《澳門特別行政區基本法》的精神，根據《澳門特別行政區基本法》的內容，編製並提出財政預算是特區政府的職權，立法會是審核政府提出的財政預算案。近日有議員提出4千萬元以上的重大工程預算需在立法會上辯論，根據《澳門特別行政區基本法》的規定，立法會行使的是監督權，對於重大的工程項目預算的決定權應是行政長官的權限，為讓市民和立法會有更多的訊息，建議加大立法會監督權力及公眾知情權，可考慮由該相關部門就工程項目的進展情況、困難等問題定期到立法會辯論。
- 監督權要與決定權分開，如果把決定權交給監督者，誰來決定監督者？這樣會變成監督者權力過大，帶來另類貪腐問題。
- 《澳門特別行政區基本法》立法在後，但沒有參考《香港特別行政區基本法》對批准公共開支的表述，證明有其原因及涵意，故不認同任何公共開支應經立法會審批或辯論。
- 建議可組織具專業資格的團隊作為監察角色。

## 1.2 預算執行中期報告、行政當局投資與發展開支計劃(簡稱：PIDDA)預算執行季度報告及其作用

- 預算執行中期報告提交立法會後的監督性質是什麼？是單純匯報？可刪除某

些項目開支？

- 在預算執行中期報告的提交方面，新《預算綱要法》有無設置寬限期？
- 關於預算執行中期報告，要注意與立法會關係的處理，例如追加不合理，立法會或小組會不同意時，如何追究責任？後續如何處理？
- 以後部門要交很多預算執行的報告到立法會，一些跨年度的大型工程項目除了每季度完結後的 30 日之內要交報告，在年中及年底亦要提交報告，立法會內會否堆積很多報告？
- 當某項目在預算執行中期報告已顯示重大差異時，行政當局應採取什麼措施處理？
- 新法的目的可以看出是希望有效運用資源，並且在跟進方面以報告為主，但僅依靠匯報的方式在監察方面的力度是否足夠？
- 預算執行中期報告會否向大眾公佈？
- 七月底前提交立法會，相當於部門提交予財政局要七月二十日或之前，而每月正式銀行月結單一般都要每月的 10 號才收到，故真正月結工作時間可能只有 2 至 3 日，因為還要計算給上級簽署時間等，故建議可否於 9 月立法會復會時提交會較適合？
- 7 月提交預算執行中期報告，立法會會否不夠時間，因為 8 月會期結束，7 月議案較多。
- 對增設預算執行中期報告無異議，但監督成效存疑。
- 預算執行中期報告的好處是可及時檢視預算執行情況，但同時亦增加了立法會的工作量，特別是立法會會期通常於每年 8 月中旬完結前都已累積一定數量的議案需作出討論，建議特區政府當發現預算執行情況有重大差異時，應即時向

立法會提交報告並提出討論議案，亦應提前至每年七月中旬前向立法會提交預算執行中期報告。

- 建議 PIDDA 預算執行季度報告，只公開披露即可，而不需經立法會審議。因立法會每年有兩個月休會期，且報告資料專業性強，會增大立法會議員工作量。
- PIDDA 預算執行季度報告亦不應矯枉過正，第一季時工程一般進度較少，第三季則可能開展得較多。議員可能會覺得季度間變化大。預算執行中期報告與季度報告間可相輔相成。
- 不太贊成每季有 PIDDA 預算執行季度報告，實務上 3 個月未必有什麼進展，尤其工程前期可能只是籌備工作，報告會增加很多工作量，但預算執行中期報告我覺得可以。
- 向立法會每季提交 PIDDA 預算執行季度報告，出發點雖好，但作用及意義不大。理由：1、三個月間隔期很短，不易發現問題，不符合會計上的“差異管理原則”；2、立法會有較多法案處理，個別議員對財務會計也未必專業，這樣做只徒增立法會及議員們的工作量。建議 PIDDA 預算執行季度報告不必一季提交一次，只隨公共財政收支的執行報告，每半年一次同時呈交即可。
- 支持以預算執行中期報告作為監督的重要資訊，但應同時考慮金額以外的資訊 (qualitative information)。中期及年度報告的及時性將大大有助監督及以後年度的預算編製。

### 1.3 內部監察

- 財政局具有何權限監管各一般部門，以及自治部門預算執行情況？
- 如何做好內審和配合立法會及審計署的監督。

- 財政局要有大權力去管理預算，尤其以後可能經濟不景。
- 應有一機構對財政做最後把關，但我覺得現在自治機構沒有人把關。
- 不少部門的開支涉及專業和內部運作，財政局或公眾根本難以知悉和評鑑相關公帑是否真的用得其所，當局在加強預算監督和調用監管的同時，更應建立公帑使用效益的客觀評鑑機制，以避免有意誇大預算逃避監管。

## 2. 跨年度工程項目

### 意見、建議要點：

- 大型工程出現嚴重超支，如何監控？避免相關情況發生。
- 跨年度開支在工程執行期間會出現很多追加項目，在追加項目當中，很多時候是等待跨年度批示，或工程已完成但要很久政府才支付，這是程序問題。
- 在新《預算綱要法》中，會如何處置超支或未執行預算的問題？會否有相關機制跟進？
- 跨年度工程開支超支後到立法會的監察機制是怎樣？政府有否後備應急方案？
- 立法會可否否決超支申請？
- 建議超支 10% 或 20% 時，須經由知名人士和會計師組成的專職委員會審理，監察超支是否合理。
- 對於一些預算項目達某個較大金額時，如一百萬，可在項目/活動起始時已成立一個跨司的監督小組，讓特定小組成員可由開始至項目終結進行適時監督，以免超支。
- 於工程進行時，會發生很多不可預視的情況，政府部門工程部缺乏專業預算，怎樣預算是靠則師估計，沒有很科學的方法，所以預算都很粗略。圖則與現場不吻合，會出現後加的工程；後加工程是必要做的，但曾經很多繁瑣的步驟，工程有次序，又沒人肯負責，結果無了期拖下去。輕軌是好例子，因其沒有周詳計劃(預算案)，最初 70 億，後來不知變了多少億，缺乏完美的預算案。財政局只是一個行政機構去處理預算問題，但預算計劃靠各部門去做，最後預算執行不好，受害是執行工程的人。

- 本人從事工程工作 30 年，希望新《預算綱要法》改善財政預算問題。政府工程 1 月 31 日後就不用想可以領工資，最快要到 5 月 31 日才可以領，這期間要吃“穀種”，也就是說 1 月 30 日發了薪水就要熬到 5 月 31 日。新《預算綱要法》會否提高發放薪水效率？不是所有承建商都可以墊支，有很多需要向銀行借，銀行一定會借，因為利息高，但建築工程利潤低(雖然金額大)，這樣其實是三輸。
- 新法規定每 3 個月提交 PIDDA 預算執行季度報告，但現時公共工程承攬制度已經規範開標程序，開標時已知道工程跨年度預計開支是多少，是否可依據此資料，於每季或每年 11 月提交預算案時，列出進行中的跨年度工程預算總表，讓公眾知道現時澳門政府有多少跨年度工程，每年度費用是多少。
- 跨越幾年的話，估算相當不容易，從過去經驗看，很可能由於通脹、物價等因素，使最後實際數與估計相差太遠，這是預算嚴肅性的問題，如果估計不準確，會為社會製造更多矛盾，大家會認為預算是亂做或是經美化的，我覺得這方面要特別留意。
- 有關 PIDDA 項目除需提交當年度預算外，亦需提交未來數年總開支的做法，是很好的，因為可以不斷修正預算，增加預算準確性。
- 跨年度工程問題較大，這涉及預算執行力的問題，應可與供應商訂定“封頂”金額。
- 有關跨年度之預算，公共部門須提交整體預算總額有助加強預算之監督，希望憑藉新《預算綱要法》，使政府公帑得以更有效運用。
- 跨年度項目的預算，準確度不高，預算編製的原則和準則可否提供給各部門，防止項目大額追加。
- 政府工程超支嚴重，證明當初的預算不準確，不知完成工程真正需要的金額。

新法在這方面能否改變？

- 同意列明跨年度指示性開支，能加強大型工程的開支透明度，有利監察。
- 擔心屬運輸工務範疇的大型工程難於適應及配合法律生效後的要求。
- 不同意跨年度開支項目，因估算很多時會被很多因素所影響(如通脹及本澳未有合適供應商)，以致估算估額未能很準確的作出。
- 政府部門在監察公共工程時，要盡力確保工程不延誤，否則，跨年度開支並不能達至準確要求。
- 大型工程存在超支問題，但要完全改善，不能單靠預算法，所以預算法的重點應是回歸預算制度本身。
- 列明“跨年度指示性開支”是針對跨年度項目，尤其是為公共工程超支問題而設。有關跨年度指示性開支列明需要具有“動態預算編製”技術，跨年度項目預算需要評估宏觀經濟發展、通脹等各項因素，項目預算制訂人員現實上有一定的估算難度。
- 我覺得工程超支時，相關部門要提交合理理由，這樣才可批准有關超支，因此提交解釋報告是必須的。
- 大型工程經常超支，而超支的透明度也很不足，超支的資源及申請超支期間的上限應該確立，到底超支的部分是否為合同的義務內容，還是後期因各種擴建加進去的部分，也應該深思。
- 針對工程預算的原因，追加的超支部分和後加工程部分要作出明確的標示。而工程進度有很多方面的指標，有款項的進度和工程完成的進度等，但這些進度也是應由協商去作進度考查，才有監督和公平公正的效用。
- 建議加強與公眾溝通，讓其正面瞭解及掌握公共工程預算的使用情況。

### 3. 預算編製

#### 意見、建議要點：

- 預算何時編製、誰負責編製等，諮詢文本並無提到。
- 預算的準確性如何保障，如何與效益、經濟及效率原則相符，一個工程是預算法通過就可以，還是要某個機構再審議，例如大型工程要經立法會研究，去決定是否符合效率、經濟、效益三原則？
- 新《預算綱要法》有否監管預算編製的準確性？
- 政府大型公共工程的預算要如何判斷做得好或準確？或財政局有無任何指標或教導相關部門如何估算？
- 增加某些專業人員與指導，對統籌及監察有幫助，尋求專業意見可以減少不懂裝懂的情況。
- 彈性是必須，但應該盡可能減少，因彈性增加會形成編製預算時馬虎進行。
- 建議對部門的預算編製作出一定規範，例如預算編製時的具體依據及合理性，防止部門不合理地把預算擴大(即把預算灌水)，避免對預算嚴謹編製的原則。
- 新法應從嚴謹性和透明度兩方面作優化，強化預算修改過程的嚴謹性，深化事前、事中、事後報告的功能，以提升透明度，以滿足社會對加強監督公共資源的期待。
- 對於跨年度開支，有利率、折舊等因素，做預算時是否應考慮？
- 有關跨年度開支方面，建議做預算時要加入利率或者折舊這些因素，要更為科學地去估算。
- 請問現在每次是做幾個年度的預算？如果要預計兩、三年後的開支有較大難度。



- 預算此類跨年度的項目，應考慮尋求專業方面的意見，以支援項目的預算準確性。
- 每年預算應與年度計劃書相關，以免部門先拿了預算，但又無法執行。
- 工程項目預算管理相對常營運開支要求更為嚴格。預算的編製必須有專業工程人員參與，並且要考慮到工程期間未來成本的變化如工資成本、材料成本以至天氣影響施工等因素考慮。在工程進行期間針對工程進度與成本開支狀況的及時匯報將有助議會的監督，亦能及時對項目預算的修訂或追加有充分及專業的判斷。
- 跨年度指示性開支建議要求提交緊接一年的較合適，因為預算一般不能精準。
- 預算平衡是否以一年為單位？還是按可持續性原則，以更長的時期來衡量？
- 特區政府宜考慮在年度預算以外，增加制訂二至五年中期預算的機制，這套預算宜粗不宜細，須逐年滾動修改，在新條件下調整下年度以至未來數年的預算收支，這部分預算只交立法會參考，不必在立法會審議。
- 預算的編製除了分各個經濟分類，亦要分項目。
- 預算案有要求分類列明，可有助立法會議員審議，這樣市民可對預算案有更清楚的認知。
- 政府部門應避免一個活動由三、四個部門支出，應統籌由一個部門支出。
- 以功能分類的開支有局限，如教育應細分為高等教育、基礎教育等。
- 有部分部門沒有獨立預算，如保安部隊高等學校，影響開支計算。
- 可加入總結用於公幹、活動、宣傳、人事等範疇的開支分類。
- 新法修訂應落實一套既具事前公佈、可及時監督執行、評估公帑使用效益，以及可以追責的完整可行性法律，當局除要完善公共會計制度的嚴謹性外，更應

人性化地站在公眾的角度，系統性整理所有大型活動或工程的開支預算和執行情況，讓公眾能及時查閱任一活動或項目的總預算、不同年份的支出，以及年度開支變化等等，以便立法會和公眾對其進行監督。

- 量入為出是否指特區政府不能發債？未來能否為了一些特定開支而發債呢？這裡好像否定了發債的機制？
- 出現大的經濟波動時，赤字將不可避免。可考慮“如出現赤字，3年內須達到預算平衡”。
- 政府現時採用的是以年度為單位的預算，而一個修讀學士學位的學生，則以四年為單位去預算，兩者在本質上已經出現了差異，故在《預算綱要法》修改之時，應該就某些特殊團體，作出特定的修法或解釋。
- 高等院校對於社會議題的研究，當中會牽涉時效性，就算是相關的專業人士都沒有辦法在今年預知下一年社會發生的事件，更有可能在作出下年預算後，突然出現更具有迫切性的議題。
- 對於幾所屬於公立高等院校在使用資源時，是否需要對它制訂特別的法規，以增加其彈性，因政策欠缺彈性，甚至“綁得太死”，都有可能阻礙高教發展。
- 從如何讓市民或立法會更了解預算的角度看，預算是年度預算，現在增加預算執行中期報告及季度報告，想問是否有季度預算？如民政總署、體育發展局有些因應不同節令的活動開支，如果只有季度報告，但沒有季度預算，結果是不清晰的，故應考慮製作季度預算，與季度報告一併參考才較有價值。
- 不論收入或開支皆為“預算”，非真實正確數字，何不收入及開支之間留下一定百分比(如5%至10%)作為偏差值，較為靈活，非收入大於開支，否則只會越估越少。
- 預算編製在持續性外應考慮前瞻性，例如成立未來基金，應付未來發展。

- 建議諮詢期間及諮詢後繼續多聽取各政府部門的意見，讓他們瞭解如何以更符合《預算綱要法》的標準制訂預算，並定期適時與他們作內部溝通，以讓部門可減少不必要的行政手續。
- 預算平衡方面，建議將來也可以制訂縮減開支的程序、縮減開支項目的先後次序。
- 特定機構的收入預算因外圍因素影響，可能未必能夠準確估計，但合理的估計收入和開支以及可承受的彈性預算仍有參考和監督價值。
- 引入可持續性原則合理，但亦應考慮其他基本原則，例如一致性原則，即自治機構亦應被納入新《預算綱要法》之內，又或採用權責發生制的原則以取代現金制原則制訂預算。
- 建議利用資訊科技等手段，簡化有關表格的填寫及補交手續，落實電子化政府的施政理念。

#### 4. 預算執行

##### 意見、建議要點：

- 新《預算綱要法》對自治機構有什麼針對性的規範或監管？
- 就現行新法取消第一補充預算，多出的收入會撥入什麼項目？
- 對於文本中提及預算執行的功能分開原則，批准開支與批准支付應採用互相監督功能(即同一個人不應同時負責批准開支及支付)，對於行政自治及自治機構將來在實務操作上如何執行上述原則？因現時上述部門批准開支與支付大多為同一實體。
- 新法建議每季結束後 30 日內提交 PIDDA 預算執行報告，財政局是否為每個 PIDDA 項目的執行率設定目標？如無法達標，有何後果？
- 常設基金可否提早開放，因為年初時款項沒有到位時，往往領導和主管需要自己先掏錢應付。
- 十二分之一制度涉及部門的公函多、程序多，在年初時肯定有需要，可否有彈性，在年初多撥一些款項？
- 預算平衡原則執行起來有難度，由於有些公共部門收入較少，在財政局整合成財政預算後才得知是否預算平衡，屆時要對預算支出作出調整有難度。
- 政府財政年度預算之執行率長期偏低，為何一些政府部門會出現此現象？
- 如出現一些不確定因素，新《預算綱要法》是否容許出現超支情況？
- 預算執行率低是否因大型工程超支？是否制度存有漏洞？有那些環節可改善？
- 新《預算綱要法》中之監督機構有立法會、公眾、財政局及審計署，現時執行

率低要等審計報告事後公佈才知道，新法有什麼環節令部門有更高執行率？

- 現在世界訊息萬變，有很多危機，如果澳門突然急著用錢，有無任何應急方案？
- 在預算編製或執行中公共部門有違反《預算綱要法》原則或規定的，有無設置懲戒性條款，追究責任？
- 各項目種類多，有無進行分類，每一項目有無設定超支上限？
- 執行與監管之間的協調，需有靈活性及可操作性。
- 要考慮執行時會出現的問題，考量實際可行性，如設置追溯期、過渡期。
- 預算法不應只是披露資料，還要關注執行情況。
- 要關注各部門年底將預算全部花完的風氣，是否可以考慮用不完的預算明年不要刪減，以鼓勵各部門“該用則用”。
- 需考慮部分支出並不會得到金錢上的收入，或只有少部分，如教育、培訓，如何衡量其收益或成效。
- 目前政府的開支都使用“執行率”作為指標，但“執行率”僅僅代表該年度預算的使用程度，而非工作的成效或效益，建議政府加上說明有關財政預算使用所衍生的效果或績效指標，在收入下降時，能按輕重緩急知道調整的方向及項目。
- 要解決眾多基金會的帳目問題，要將基金的收支歸納入政府預算中，不能一筆資金撥給基金會後可自由操作。
- 對於預算的制度性與靈活性，權責應同在一身，每事都經多層審批，凡事都要經行政長官，部門/機構主管如何問責？而且待批下來，也沒有時間執行。
- 有關預算平衡，建議設獎罰制度，經常要追加預算的部門應檢討。

## 5. 專款專用

### 意見、建議要點：

- 新法規定專款專用，各章節又不能調去其他章節，這樣限制了一定的彈性，又影響執行率。要怎樣解決？
- 修改預算有否加設任何問責制度？
- 專款專用的措施好，但會否降低公共行政的效率，在特殊情況下，需要款項的時候，可否設定司長或局長有裁量權？
- 有否評估預算非增加調整（如預算調動）等由行政長官審批上的行政成本增加？
- 在實行按分類專款專用後，如部門有超支或其他違反時，如何執法和處理？現有審計署、財政局與該部門間的職責如何分配？
- 專款專用是否有設置例外情況做為彈性的空間？又如何防止部門濫用例外情況？
- 專款專用的規定會否影響做預算的靈活性？不能調撥會否使部門將預算“做大”，以防無錢用時要再申請或解釋？又或者年底時發現預算“做太大”，用不完，只好胡亂花費？
- 未必是部門想超支，而是未來幾年的變化因素太大，如果真的超支，有無改預算的機制？
- 如何判斷是否專款專用？
- 專款專用，不能矯枉過正，須注重溝通，而不是只有冷冰冰的法律。
- 應考慮行政長官批示修改預算是否需要向立法會報備，會否讓市民知悉。

- 備用撥款、專款專用等的新規定，加大人員工作量，須注意對職員工作壓力、士氣的影響。且擔心新規定影響預算執行率，因為在年底不能通過調整來完善執行率。
- 人員與資產的款項不可調撥，要考慮會否對工作有影響。
- 現時可進行三次預算修改、一次補充預算。但部門的運作中可能遇到好多情況，預算修改只容許三次，認為較少。
- 如何界定由立法會或行政長官作出決定調撥。
- 宜清楚訂明在何種情況下，在哪些科目，部門之間、章節之間要經由廳、局、司級官員，或行政長官審批。
- 同意專款專用，但需留意不要作太強行執行，欠缺彈性及靈活性。因為會有可能導致在實際執行不能執行，甚至有可能令部門只按章工作，有特別需要之開展項目也因在預算案未有預計已不實施。最終市民受害。
- 自治機構開支預算各章目之間不得相互調撥，並不可行。如原預算預計聘用全職人員(01 章)，但在實際財政年度時未能聘到合適人員，改為聘用兼職(屬勞務提供 02 章)，如不允許相互調撥則會造成很大的困難。
- 具體項目之間可適當相互調撥，但須設一定的比例限制。
- 除突發性開支，不應該將預算全額隨便更改，預算應審慎而為之。
- 公立高等院校的研究有時候有時效性，如當年度有突發事情，會否受限於專款專用，限制了院校發展。
- 專款專用是應該，但立法會已批准預算，是否應再經行政部門許可，這當中是否有重覆，降低了效率。
- 預算修改的法定情況必須嚴謹，亦應設調撥上限。

- “專款專用”制度不適宜應用到預算支出項目中過於細節的項目內容，否則只會增加行政成本、降低預算計劃項目的執行效率，帶來反效果。
- “某一公共部門的開支預算，不得轉至另一公共部門”以及“公共部門開支預算各章目之間，不得相互調撥”，都不適用。由於編製預算和執行相差一年之久，世界轉變很快，故要能作出適時的應對，必須讓執行部門有決定的權力，如可容許 20% 改變。
- 專款專用應考慮與“預算修改”章節的銜接。
- 可否允許同一部門內部預算的調整，而非專款專用，使部門有靈活性去運用資源。
- 專款專用制度如過於硬性，可能會造成行政效率低下，故應保有自由裁量權。
- 新法的專款專用彈性過大，公共部門日後會更多地尋求制訂較大規模的預算，以不擴大總開支預算金額，來避過立法機關的規管，而只需經過行政長官核准。
- 涉及預算修改等實際操作程序時，瞭解到各部門提出預算修改是符合必要性和實際需要而提出的，因此，建議預算修改應授權部門局長審批，此安排更加適當及在操作執行層面上具有可實現性，部門局長與財政司司長相比更為瞭解部門需要，局長批示預算修改能加強其部門預算的執行率、效率和效益。
- 支持不涉及整體預算開支的增加時由特首按既定原則批准調撥，在超出整體預算開支時得由立法會審議。



## 6. 透明度

### 意見、建議要點：

- 現時財政局公共財政這部分有網頁公佈簡單數據，以後有關透明度與資訊是否會增加？其他先進地區的資訊透明度很高。
- 公共財政年度帳目應於立法會通過後儘快刊登於政府公佈上，目前存有重大時差。
- 新法透明度的廣度和深度如何？每個項目的開支是否可以得知。
- 政府的財務資料以類似統計局統計簡報的方式呈現已足夠，不必太技術性。
- 8 個特定機構中，有部分比較大，有部分比較細，如汽車及航海基金好像規模很小，對於這些基金的財務資訊，是否已有一個管道，如在網頁提供？
- 可否增加網上方法讓公眾對預算案有監督及知情權，以及有不同年份預算的比較，讓市民知道其時間上、項目上、工程上具體的變化等。
- 預算的彈性、專款專用、調撥，不超上限則毋須立法會審議，只需交行政長官批准即可，但為增加公眾知情權，可否設立事前公佈機制？
- 立法會在審議過程中公佈的內容，會公佈總體數目，但具體細項則沒有公佈，一般公眾難以理解，可否有電子化方式讓公眾查閱財政預算案及預算執行情況。
- 有關財產方面，現時市民是看不到資料，不知各部門是否已有財產清單，或是否有資產負債表。這些財產清單會否有透明度，讓公眾瞭解。因為國內省、市級的財務報表公眾都有管道知曉。
- 新法規定預算的修改須由行政長官審批，可否於相關批示生效前 15 天公示，避免審批完公眾才知悉，亦是間接回應了項目逐項審批的訴求。

- 政府官員應思考如何增加透明度才是重點，因為透明度增加，大家才有信心。現在大型公共工程超支，市民往往在審計報告才知道。
- 宜具體在法律上說明如何透明，如於局級網頁公報預算執行情況、去年同比等資料，以便整個特別行政區的各部門做法統一。
- 建議設立資訊披露機制，一段時間後需向立法會提交運用資訊報告，以便檢視過去的預算運用上是否到位，從而對將來進行的預算評估進行反思，讓立法會知悉有關的內容，促進監督的具體操作。
- 應該加大對批給工程和資金利用的透明度，讓公眾可以知悉每年的預算是否符合應用得用的原則，監督政府之外，也對相關的工程公司給予壓力，以便更好地善用公共款項。
- 現行的預算乃係以一個財政年度編製，新法規定須提交跨年度指示性開支，對於續後年度的開支須進行預計，當實際情況與預計的存在偏差時，就必須解釋以釋除公眾的疑慮，這可大大增加透明度。
- 部門應在工程進行期間，定期主動在社會上發放訊息，並且讓市民知道工程的困難點，需要什麼方法才可適時解決處理等等，這樣市民才會接受工程出現追加款項支出的情況。
- 新法確實相當部分提高了透明度，但資訊是否需要全面地公佈？因為全部顯示市民也未必看得明白，重點是要簡而精。
- 對於提高資訊透明度，要小心考慮成本和人力需求。過分的要求會導致成本過高。
- 希望活動的開支要有年度的比較，加強公眾的信心，希望進一步加大透明度。
- 向社會公佈的資訊應該是淺白易懂的，讓市民能夠理解得到。另外，資訊公佈

是否宜有統一的格式及方式，不會引致不同部門間公佈的資訊各自為政。

- 諮詢文中缺乏預算透明度評估機制。建議可參考國際組織 International budget partnership (IBP) 計算 IBP 預算透明指數方式 (預算前報告、預算提案、財政預算案、公民預算案、年內報告、年中審查、年終報告和審計報告) 對澳門預算情況進行評估。

## 7. 備用撥款

### 意見、建議要點：

- 備用撥款上限 3% 的標準從何而定?
- 備用撥款 3% 如當年度未用完，可否延用至下年度?
- 當某活動進行中而發現資金不足時，是否只能動用該部門 3% 的備用撥款?如是，3% 的備用撥款約束性何在?
- 如有部門每年都參照上一年用合理的原因超支，政府又是否會一直准許其運用預備金?如果一直都通過批准的話，這個 3% 備用撥款是否會變成很多部門的依賴，如果出現這樣的狀況，應該怎麼控制?
- 不按部門而將備用撥款統一訂定為 3%，缺乏靈活性。有部分部門如工務部門，其利用備用撥款的機會較高，政府可考慮針對不同部門，以附表形式規定各部門的備用撥款標準，以更好的因應部門特點進行調整。
- 備用撥款上限定為 5% 較合適，例如假設公務員於當年度五月獲加薪 5%，如僅計算薪俸支出，則已超出應急備用金的 3% 限制。
- 備用撥款上限的設置是否按每一款項的金額來設置?
- 列明跨年度指示性開支中，雖然進一步規定了大型項目的預算年度計劃，但如果之後出現資金不夠，是否利用“應急備用金”來解決?還是只可以再申請追加?
- 由於每年的市場價格調整很快，當下一年活動開展的時候，才發現超支嚴重，備用撥款都不足以填補漏洞時應怎麼辦?是否會造成根據預算削減成本、降低活動質量來配合預算和 3% 範圍內的備用撥款?
- 備用金設定在 3%，在面對一些難度較高的工程時，以在香港的工作經驗，一

般設定在 5%，原意是不想有少少超支就要上級審批，建議放一個可操作性的條款，讓特殊情況可作另外操作。

- 備用撥款金額不得超過開支預算總額的 3%，且每個項目的財政預算修改都要通過行政長官批示公佈的規定，屬政府內部的監督，站在公眾的監督和知情權的嚴謹角度，當局亦應考慮設立公示機制等類似制度，讓公眾能夠對相關修訂提前知悉。
- 建議為 5%，以保證執行的效率和質量，但對於應急備用金的使用，需要充分的理由並公開。
- 備用撥款 10% 較好。
- 備用撥款不得超過一定的次數。
- 備用撥款上限應與過去三年通脹平均百分比或過去三年與未來一年預算百分比掛鉤。
- 備用撥款不設置上限具彈性。
- 對於出現動用備用撥款時，必須具體說明原因，同時財政局應定期收集相關資訊並定期作出公開，讓市民知悉部門在預算執行方面的情況。
- 現時不少自治部門累積的備用撥款金額龐大，應規範有關備用撥款金額的用途，例如一定比例需用於投資或是做定期存款，避免出現資金閒置情況。

## 8. 會計基礎及會計系統

### 意見、建議要點：

- 複式會計在計算上更準確、更嚴謹，亦方便查閱，可否擴展至所有自治部門？
- 澳門基金會採用權責發生制，會依法例獲得 2%撥款作為收入，如開支少於收入時，相關差額如何處理？
- 是否所有部門都從單式會計轉為複式會計？我知道這個很難，香港都是部分做到，但現在好像強調全部使用複式會計，澳門是否做到？
- 財政局可否通過電腦系統即時掌握各部門的財務數據？
- 是否確定採用權責發生制？
- 目前財政局電腦系統是否已支援複式會計？如何未有相應系統，何時完成？
- 澳門現在用現金收付制，以後會如何發展？會否參考香港同時保持現金收付制和權責發生制的做法？
- 複式記帳法已是大勢所趨，但借鑒香港經驗，建議開始實行“複式記帳法”時，“現金收付制”與“權責發生制”雙軌並行。
- 對於政府的長期支付能力，現時的現金入帳法會令政府帳目未能準確反映其支付承諾，如已出之購貨單/合同。
- 根據新法案內容，所有政府部門將採用複式會計系統記帳。假若 2016 年剛剛通過新法案，財政局便著手編製 2017 年預算案，在剩餘不到一年時間內，人手、電腦軟件設計可否配合？可否達至全面複式記帳的目標？建議宜慎重並實事求是地啟動複式記帳的時機。
- 支持政府預算由單式記帳法改為複式記帳法，更能清楚瞭解政府的資產及負債

情況，並能對政府的在建工程的財務承擔能力有一定的判斷。

- 政府應就未來逐步採用《國際公共部門會計準則》制訂目標時間表，無論是現金收付制或權責發生制，皆能遵循統一及國際認可標準。
- 長遠應以權責發生制為目標，在此之前，政府亦應提供現金收付制及特定機構的權責發生制的財務訊息的經調整(reconciled)的匯總資料，有利社會大眾及海外投資者對政府財政狀況的瞭解，增加投資經營的信心。





## 第五章 意見及建議之回應

### 1. 財政預算監督

#### 意見分析：

##### 1. 預算開支的審核

在財政預算監督方面，首先引起社會關注的是跨年度公共工程項目是否應先交立法會辯論、審議或審批的問題。部分意見認為達到某一金額的公共工程項目，應參考香港特區的做法，先提交立法會審批立項或進行公開辯論。從意見中可以看出，提出這一問題的原因主要是認為現時跨年度公共工程的執行和落實情況，只有在項目完成後翌年提交給立法會的年度帳目（預算執行情況報告）中才能得知，立法會只能被動地接受執行的結果，較難起到監督的作用。

必須承認，近年的跨年度公共工程時有發生延期落成及追加開支的情況，出現這種情況是受多方面因素的影響，後文將詳細討論這些因素，這裡先集中探討公共工程預算開支審批的問題。對於改善公共工程的問題，拉近與社會期望的距離，監督財政資源的使用，堅守審慎理財的原則，政府責無旁貸。然而特區政府的依法施政，離不開《澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《基本法》）的規範與指引，必須在《基本法》的框架下開展一切行政活動，也充分相信《基本法》相關制度安排符合特區情況和發展需要。

按照《基本法》的規定，澳門特別行政區的政治體制體現為行政主導，行政與立法相互制約、相互合作，並以相互合作為基礎。特區政府一直按照《基本法》和《立法會議事規則》，積極配合立法會依法行使職權。《基本法》第七十一條第（二）項規定，立法會行使“審核、通過政府提出的財政預算案；審議政府提出的預算執行情況報告”的職權。特區政府每年將翌年的預算收入及預算開支分類列明編製成財政預算案（包括按經濟分類、組織分類和功能分類），提交立法會審核、

通過。而政府的每項跨年度公共工程，都作為財政預算的部分內容列入公共開支，編入財政預算案中，並無預算外的開支。除了預算案本身大量的附帶資料，在立法會審核、通過財政預算案的過程中，政府代表需要在立法會全體會議或委員會會議上充分回答議員提出的問題，以及提供更多的資料，配合立法會的審核工作。

立法會按其立法程序通過財政預算法案，行政長官按《基本法》第五十條第（三）項賦予的職權簽署財政預算案、公佈成為正式生效的法律，並報中央人民政府備案。政府依法執行經公佈生效的預算案。

有意見表示澳門特區政府不應參考香港的模式，即當政府申請使用金額超過所規定的上限時需交立法會審批或辯論，擔心像香港一樣出現「拉布」的情況，這將影響涉及民生的公共開支的落實。從港、澳兩部《基本法》的對比中，我們不難發現，兩部法律在財政預算權力配置方面的規定並不相同。《香港特別行政區基本法》第七十三條第（三）項規定立法會有權“批准稅收和公共開支”，其中明確提及了立法會批准公共開支的權力。正是憑藉《香港特別行政區基本法》上的此項依據，香港立法會享有對政府的公共開支進行審批的權力。晚於《香港特別行政區基本法》制訂的《澳門特別行政區基本法》第七十一條，並沒有賦予澳門立法會批准公共開支的權力。

無論是特區預算收入還是預算支出，都關係到澳門居民的切身利益，因此保障財政資源得到合理、有效運用、防止濫用財政資源是十分必要的。與此同時，我們認同有關立法會對財政預算的監督權不同於其對財政預算的決策權的意見。政府按照施政方針和政策目標，編製由預算收入和開支組成的財政預算案，並按《基本法》第七十五條的規定擁有涉及公共收支方面的專屬提案權，這些規定都體現了政府在財政預算上的決策權。而立法會審核、通過政府提出的財政預算案，則屬於立法會的監督權。監督關係體現為不同主體或不同權力之間的關係，如果

同一主體本身行使同一項權力，那就不存在監督關係。加強立法會對財政預算的監督權並不涉及對《基本法》規定的財政預算權力配置的重新調整。

將「每一項跨年度公共工程提交立法會審核或公開辯論」、「超過一定金額的公共工程應參考香港先交立法會審批」或者「認為立法會應能駁回財政預算案細則性的開支」，顯然與現行規定和法定程序不相符合，立法會通過要求政府定期提交報告、答覆質詢、作出解釋以及對政府提出批評、意見等形式對政府運用財政資源的行為施加影響，行使監督權，避免特區政府肆意或濫用財政資源。所以，新《預算綱要法》將引入多項規定及措施，加強立法會對財政預算的監督。

## 2. 預算執行中期報告、PIDDA 預算執行季度報告及其作用

現正修訂的新《預算綱要法》力求在《基本法》的框架內，進一步保障財政資源的合理運用，加強對財政預算的有效監督，增加財政預算的透明度。為此，新《預算綱要法》在跨年度公共工程的監督方面，擬加入跨年度指示性開支的規定，經對「年度性」原則作出補充，規定“行政當局投資與發展開支計劃”（以下簡稱 PIDDA）項目除提交建議年度所需的預算撥款，還須列示隨後年份以至完成執行項目年份的各年度的指示性開支，以便立法會在審議預算案時能清晰瞭解公共部門對 PIDDA 項目的整體規劃。這就要求公共部門對投資項目或工程的估算作更科學仔細的考慮及估算，從而達致改善 PIDDA 項目預算的估算機制，在有需要時，公共部門可在每年提交的預算提案中，就項目總預算的調整作出解釋，並可適時向立法會交代項目的開支出現偏差的原因，以便讓立法會於審議預算案時能更清楚知道項目預算調整的合理性，將以往在項目執行後才得知結果的事後監督前置為事前和事中監督。

《基本法》第七十一條（二）項賦予立法會審核、通過政府提出的財政預算案的實質性權力，同時還規定立法會有權審議預算執行情況報告。既然有權通過預算案，自然也有權對預算的執行情況加以監督。對執行情況的監督屬於事中和

事後監督，包括對執行階段和決算階段的預算監督。立法會對預算執行情況的監督，重點在於分析各項收支是否符合已經通過的預算案，是否存在重大偏離，這是對預算執行合法性的監督。

為此，除保留提交預算執行情況報告的機制外，新《預算綱要法》擬增設年中預算執行報告。按照有關規定，特區政府須於每年七月底前，向立法會提交截至當年度六月三十日止的預算執行中期報告，報告須附錄跟進預算執行所必需的會計資料。年中報告發揮事中監督的作用，在預算執行的年度中，及時檢視預算執行現況，有利於立法會適時瞭解財政預算執行情況，加強對政府的預算管理和財政活動的監督。此外，還規定在每季完結後三十天內向立法會提交 PIDDA 預算執行情況報告。另有意見認同中期及年度報告的及時性將大大有助監督及以後年度的預算編製，這也是新《預算綱要法》希望達到的目標。

有意見反而認為預算執行中期報告和 PIDDA 預算執行季度報告規定的設立，可能加大立法會的工作量。表示立法會會期於八月結束，在七月往往有一定數量的議案需要討論和審議。一種意見認為，應提前至每年七月中旬提交；另一種意見認為，為讓立法會有更充裕的時間研究和審閱預算執行中期報告，應於每年九月立法會復會時才提交較為合適。必須指出，無論是預算執行中期報告或 PIDDA 預算執行季度報告都是希望及時地將相應的執行情況向立法會匯報，其性質不同於年度財政預算案的審核和通過，由於不存在審核和通過的需要，所以應不會直接加重立法會在七、八月份內的工作量。對於第一種意見，因為一般而言，每月的十號才能收到銀行正式的月結單，之後才能開展月結工作以及相關的簽署確認程序，因此如提前至七月中旬向立法會提交預算執行中期報告，在實務上並不可行；然而為了保證匯報的時效性，政府有責任儘早匯報已掌握的情況，但如果確實出現第二種意見所言，匯報會對於立法會的工作造成不便，我們可考慮相關的意見，調整提交報告的時間。

### 3. 內部監察

有部分意見和問題關注財政局對公共部門和機構財政監督方面的權限，認為財政局應有較大的權力去做好對財政預算的管理和把關；也有意見提出內部監察如何配合立法會和審計署的監督。

現行經第 426/2009 號行政長官批示重新公佈的第 6/2006 號行政法規—公共財政管理制度第三編“預算的監控”，對財政局作出了內部監察者的角色定位，尤其是按財政局組織法及其所定的職權範圍內對部門及機構實施監察。第 30/99/M 號法令訂定的財政局組織法明確賦予了財政局“指導、統籌及監察澳門特區行政公營部門之財政活動；確保特區財政之正常管理；監管公款之調動；在稅務及公共財政方面進行監察，以預防及糾正異常狀況”的職權。該法規亦規定明確了違反預算編製和執行、違反公共開支的許可或支付等規定的將承擔財政責任，並訂明行政違法的罰則，以及指明財政局依法具有追究上述財政責任的職權。

自治機構擁有法律人格，可獨立行使權利和承擔責任，具備行政、財政及財產自治權，但從財政監察的角度看，財政局在職權範圍內對於自治機構與非自治機構、行政自治機構的監督並無差異，雖然自治機構可以不經財政局，自行決定和執行開支，但是落實開支的過程不但受許可開支上限的限制，從開支的許可、結算到支付同樣必須符合相關法規的規定，並且在整個過程中同樣須受財政局的監督，財政局須與自治機構保持緊密的聯繫，財政局下設的公共財政稽核處亦按規定具有對任何公共部門，包括自治基金組織之管理以及經濟及財政狀況進行審計，旨在查核及評估有關管理的職能。基此，財政局無論從法律規範、機構設置、程序要求和日常管理中，都具備了適當的權限和措施對公共部門的財政運作實施監察，而在對自治機構的監督方法和力度也並無差別，希望藉此釋除公眾的疑慮。

如果將財政局、立法會與審計署在監督的角色上進行比較，應該說在層次和定位上各有不同。立法會行使《基本法》賦予的職權，監督和配合政府的施政，主要表現在審核、通過財政預算案，審議預算執行情況報告，更多地體現為政治

上的監督。按第 11/1999 號法律的規定，審計署的主要職責是審計澳門特區總帳目，對公共行政部門等“審計對象”進行帳目及運作上的各項審計工作。通過公佈審計報告，讓公眾瞭解相應部門或機構對公帑的管理和使用情況；公共部門則通過審計報告的意見及建議，改善行政及財政的管理。財政局更傾向於在預算編製、財政運作、公共收支的合法性及規範性等做出日常和實務性的監督和預防，通過與各部門財政工作上的聯繫來實施各項管控措施，所以立法會、審計署和財政局對公共財政的監督和監察層次不同，各有側重，相輔相成，組成了一個多方位的監控體系。

## 2. 跨年度工程項目

### 意見分析：

首先，探討一下公共工程項目超支的問題。從嚴格意義上講，政府每年的一切開支都按當年度的財政預算執行，在未有預算修改的情況下，每個預算開支項目均設有撥款的上限，而公共部門運用預算開支不得超過預算上限，否則即屬違法。尤其在新法的“專款專用”制度下，即便於同一章節的經濟分類進行調撥，該章節的總開支亦不得增加，所以從每項開支必須依從已核准的預算而言，並不存在超支的可能。社會上常常提到的“超支”，應該是指工程項目實際的執行情況與原定的計劃不符，表現為在實際總金額上比預計的多，或者落成的時點較預期的遲。那麼出現“超支”的原因不是原計劃預計得不準確，就是實際執行過程的監控或其他無法預計的問題。

在大型公共工程的估算上，尤其是跨年度的項目，有工程界人士表示要進行準確的預估是相當困難的，從過往經驗可見，受地理、天氣等自然條件，還有原材料、人力資源、物價通脹等經濟因素的影響。在客觀上，受許多不可控制因素的影響，要進行準確的估算並不現實。在主觀上，一方面有意見認為負責工程的部門應參考專業人士的意見，不斷改進估算方法。另一方面，我們認為對於跨年度工程的預估，可以嘗試以發展的眼光去看待和評價，面對估算客觀上的困難，我們不能奢求實際的執行與原計劃的估算一成不變，達到百分百的一致。在具有合理解釋的情況下，對於必須的變動和追加應該視為是可接受的，且應摒棄以往執行完成後才向外公佈的做法，應加強資訊的公佈（如 PIDDA 預算執行季度報告），使得工程在持續有效的監督下進展。

就上文提及的“跨年度指示性開支”，有意見贊同這一新規定可以對跨年度工程的監督和透明度起積極作用。如認為 PIDDA 預算除需包括當年度預算外，亦需提交項目總估算的做法可取，因為可以不斷修訂預算且適時提供有關工程項目

的執行報告，增加預算準確性；公共部門須提交整體估算總額有助加強預算之監督；能加強大型工程的開支透明度，有利監察等。



### 3. 預算編製

#### 意見分析：

在預算編製方面的意見中，最多提及的是如何保障和提高預算編製的準確性，以及關注新《預算綱要法》如何規範預算的編製、有無訂定判斷預算編製的指標、財政局是否為各部門提供具體的指引和規則等。的確，預算的精準性對於整個預算管理而言是非常重要的，預算與實際的執行情況越接近，進行預算修改的機會也就越少，一方面可保證每一所需的項目能有足夠的財政支援，另一方面又可以避免因為某一項目預計過多而佔用了其他項目的預算資源，使得預算執行的結果更符合立法會和公眾的預期。但是，如前文所述，特別是在工程項目的預估上，預算要達到極高的準確性並不現實，而從制度上提供指引，引入科學有效的估算方法相信可以改善預算的編製工作。

新《預算綱要法》除了沿用現行規定，強調法律與合同義務的履行，以及滿足涉及多個年度的計劃或項目的支付需要外，增加了在訂定開支預算的編製時應確保向市民提供基本服務，切合公共需要及實施社會經濟發展的重點項目，在兼顧剛性開支和發展的需要下，為預算的準確編製指引方向和路徑。新法在預算的編製和執行中也都確立了效益、經濟及效率原則，規範公共部門應爭取以最少的成本或支出獲得最大的效益，將各項開支計劃按效益和優先次序排列，向社會和市民提供符合要求的服務。而如何落實這一原則，諮詢文本第三編第四章中已作出簡述。《預算綱要法》作為規範預算活動的綱要性法律，重在對預算管理整體和各關鍵性環節作出提綱和概要式的規範，提煉出基本的原則，供各公共行政部門和機構遵守和執行。我們認為在綱要法中不適合作太細則性的規定，相關的補充規定和指引宜在配套法規中規範，如此可更切合實際操作上的需要。

其次，有較多意見提及編製預算時尤其涉及跨年度開支時，有否考量利率、折舊和通脹等因素。部門在編製預算時，首先以去年的預算和預算執行情況為基礎預計剛性開支，再按今年新的政策安排和活動計劃進行調整和補充，而在此過程中必然要考慮到因時間發展而變動的經濟因素，雖然這些因素同樣受全球經濟大環境的影響而較難提前準確預測。也有意見提出對於涉及跨年度開支的工程項目應該尋求專業的意見，認為此類預算的編製須有專業工程人士參與。我們對此並不反對，因為這種方法會有助提高預算的準確性，而至於是否需要、哪些項目需要則按具體情況由部門自行決定，我們認為在《預算綱要法》中不必對此做出專門的規定。另有意見指出每年的預算應與年度計劃書相關，確保預算是按實際需要編製，對於這一意見，其實在現行的經第 426/2009 號行政長官批示重新公佈的第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》第四條已有規定，部門及機構應編製年度活動計劃作為籌備財政預算草案的基礎，在新《預算綱要法》的配套法規也將保留有類似的活動，使得預算與部門來年的工作規劃相匹配，做到既不影響施政也不浪費預算資源。

財政局是預算編製的統籌部門，在每年預算籌備階段收到公共部門的預算建議後，在不干涉執行部門自身政策和計劃的前提下，財政局會從財務可行性和合法性方面提供意見，並會連同土地工務運輸局和行政公職局的意見，建議部門對提交的預算作出適當的調整，以此起到把關的作用。關於跨年度開支，有意見表示要預估多年度的開支有困難，應只提交緊接一年的預算即可，亦有意見表示應有多年度的中長期預算。在此，應該重申澳門特別行政區的法定預算是年度性的，即每年由立法會審核通過的財政預算案，也是政府執行財政預算的基礎。然而基於跨年度開支項目的特殊性質，如果只掌握當年度的預算開支，而沒有披露整體和各年度的估算，則難以有效監督。所以，新《預算綱要法》增設了“跨年度指示性開支”的規定，透過該規定能讓立法會除掌握當年度預算外，也能知悉跨年度工

程開支的整體性規劃，有利於部門持續自我審視實際的開支是否按計劃進行，當出現偏差時需要解釋，讓立法會知悉變動的原因，以加強資訊的透明度。

在預算編製的分類方面，新《預算綱要法》確立了“分類列明”的原則，收入與開支須按經濟性質分類，開支須按組織和功能分類。對於有意見提出應有公幹、活動、宣傳和人事等範疇的開支分類，目前的預算編製已經有進行相應的分類，新《預算綱要法》也將保留並進一步優化。另外，在諮詢過程中，出現兩種不同的意見，一種認為現實的預算分類不夠明細，一種則認為現時的預算資料已經很多，從每年過千頁的預算案印刷冊看，資料是充足的，反而需要簡化，以方便市民閱讀和瞭解財政預算狀況。任何資訊的提供都是為了滿足資訊使用者的需求，立法會由於本身的職權需要審議財政預算案，所以需要審閱大量的預算資料，甚至在有需要時政府須再提供更多的資料。而對於市民大眾，我們正構思可以簡潔易明的方式披露預算和預算執行資料，方便公眾的查閱。

最後，有意見談到要優化編製和提交的手段，提倡用電子化的方式。我們是絕對贊同的，在方便公共部門的提交工作外，也有助提升工作效率。其實，採用電子方式傳送數據，已經實施多年，並且在不斷地改進，未來期望通過新的財務系統進一步簡化資料的提交，並提升數據的分析和匯報工作。

#### 4. 預算執行

##### 意見分析：

在完成預算的編製，預算案經立法會審核、通過後，就進入預算執行的階段。預算執行階段是將預算由計劃變為現實的具體實施過程，是預算管理工作的中心環節。預算執行的程度一般以“預算執行率”來衡量，即實際執行的金額與預算金額的百分比，預算執行率越高代表開支的落實越接近預算，資金的使用情況更符合預期的計劃。在預算執行方面的意見中，較多提到如何改善預算執行率和加強監督的問題。在這裡首先要指出，“預算執行率”是一個反映開支執行程度的重要指標，但提高預算執行率是監督預算使用的手段而非目的，預算執行率高固然好，但是如果執行率不高也不直接代表執行部門的資金利用得不好，因為預算執行率受幾方面因素的影響：如預算編製的準確性，預算編製得越準確，與實際情況越接近，預算執行率自然越高；再者，受客觀因素的影響，例如前文已述關於公共工程超支的問題，如果出現例如地理、天氣等原因而無法開展工程，預算的開支無法如期落實，最終由於工程落成的延期和物價的上升，成為導致工程的實際開支超出預期的原因之一。

如果部門原先計劃要開展的活動，由於客觀的因素出現變動或取消，則會影響預算的執行率，因此從觀念上應該認識到“預算執行率”並不是評價部門財政管理效率的唯一標準，應當配合部門是否具有合理的解釋加以評判，新《預算綱要法》增設“預算執行中期報告”和“PIDDA 預算執行季度報告”正是提供了一個對預算執行情況進行階段性檢視的依據，也是給予部門作必要說明解釋的時機和平臺。

另外，有意見表示開支相關的審批等行政程序需時，間接影響了預算執行率。對於這一意見，本局認為政府財政活動的根本原則是“量入為出、審慎理財”，任何開支根據現行法例都要有一系列程序才可做結算，在公共財政管理制度下，

結算有一定程序，開支要符合條件才能結算，適當的程序對開支進行監控是必要的。但是，透過適當合法的授權和優化日常的操作流程相信有助於提高行政效率。

對於有意見指出，部門為了提高預算執行率，可能會採取在年底集中用錢的方式，要求加強這方面的監督。這裡應該分情況看待這一現象，如果年底的開支是符合預算規定和安排的則是允許的，例如有些工程項目，從年初的規劃、設計和施工，可能到年底才具備條件驗收結算，這種情況就只能在年底支付。現時每年都設有結算補充期，即翌年一月份內仍可以支付至當年十二月止結算的開支，保障當年度必要開支的執行，而如純粹為了提升預算執行率，有意的在年底加大開支，則在違反預算規定和開支的條件下是不允許的，也將產生相應的財政責任。如財政局發現有任何相關問題，會通知部門作出糾正。我們認為在目前的監管體系下，很難存在年底所謂“亂花錢”的現象，這一點市民是可以放心的。

## 5. 專款專用

### 意見分析：

立法會審核、通過的預算案是政府執行預算的法定依據，政府應當按照預算案的安排落實各項財政收支。由於在編製預算時，不可能完全準確地預測到來年的一切開支，在預算執行過程中難免需要進行預算修改，所以預算的執行需要在強制性和靈活性兩者間取得平衡。新《預算綱要法》通過實行“專款專用”嚴格控制預算修改，擬規定預算不得由一個公共部門調用至另一公共部門；開支預算不得在不同章節間調撥；登錄在 PIDDA 預算的不同項目群之間不得轉移。

對於新法中擬實行的“專款專用”制度，在諮詢過程中有意見認為，規範會否過於嚴格，會否出現有些未能執行的開支項目剩餘較多的預算餘額，或者額外需要資金的開支項目不能追加預算等情況，表示擔心彈性和靈活性不足，會影響行政效率和預算執行率。有意見則擔心部門為了防止在“專款專用”制度下開支項目預算不足，而在編製預算時刻意增大預算，以增加執行過程的靈活度。然而，部門並不會也不能“誇大”預算，因為這不利於其預算執行，況且，部門每年提交預算建議時必需提供充分的說明及解釋所需預算撥款的因由。

也有意見提出，實行這一制度將加大公共行政人員的工作量和工作壓力。實行“專款專用”後將較現時做法更加嚴謹的限制了預算修改的方式，也間接提高了預算編製準確度的要求。我們認為，預算的執行原則上不能偏離立法會通過的預算案，在結合彈性需要的情況下，容許適當的預算修改，例如同一章節內的預算調撥。任何一個新制度都需要一定的適應期，將來在實行的初期的確可能出現靈活度不足，甚至影響預算執行率的情況，但是相信隨著經驗的不斷積累、預算編製準確度的逐步提高，這種不適應的情況會慢慢減少，最終達到“專款專用”的目的。

其實，“專款專用”制度的設計並不是沒有留有餘地，當出現“不可預計、不拖延或不可抗力的情況，例如暴風雨、火災等公共災難；因內部公共安全或涉及公共利益；因新增、重組、合併或撤銷部門；運用備用撥款作為追加的抵消款項。”新法仍可允許進行必要的修改或追加預算。

## 6. 透明度

### 意見分析：

為了加強財政預算及帳目資訊的透明度，新《預算綱要法》明確規定所有公共行政部門須適時公佈其預算執行之資訊，讓公眾能夠監督特區政府的預算管理，此為新《預算綱要法》其中一個非常重要的規範。

根據收集的意見所得，部分市民反映部門現時提供的數據過於簡單，亦有部分市民希望政府的財政數據簡潔清晰易明便可。新《預算綱要法》只是訂定了公共行政部門須披露預算執行資訊的大原則，而沒有明確規定各公共行政部門透過何種媒體或渠道公佈數據，主要是由於現今科技日新月異，市民獲取訊息的方式隨年代轉變，故此不宜在新《預算綱要法》作出更明細的規範，否則妨礙了特區政府披露財務訊息的發展。在新《預算綱要法》生效後，相關配套的行政法規將會對公共行政部門披露預算執行的資訊作出更深入及具體的規定，其方向是以簡單、易明及適時的方式將財務數據通知市民，讓廣大的市民能夠隨時隨地掌握特區的財政狀況。



## 7. 備用撥款

### 意見分析：

現行《預算綱要法》備用撥款的金額並無上限的設置，而由於特區政府基於審慎理財的原則，透過財政預算案向立法機關作出預算建議。故新《預算綱要法》擬訂定，無論特區中央預算或自治機構的本身預算，備用撥款金額不得超過開支預算總額的百分之三。

有部分意見和問題關注到備用撥款設定為3%，是否能夠應付整個特區政府之運作需求，其金額是根據什麼標準來設定？特區政府在訂定該金額主要是參考了鄰近地區的預算法及結合特區過往年度預算的實際執行的情況。在此要強調的是，備用撥款僅是用於一些不可預視的情況，讓特區政府在執行預算時存有一些彈性，倘若備用撥款金額設定得太高，市民則會認為政府在編製預算時不夠精準，倘若金額定得太低，則特區政府執行預算時不夠靈活，往往不能應付一些突發的開支，故此，新《預算綱要法》設定備用撥款為開支的3%。

新《預算綱要法》明確規定了動用備用撥款之情況，故此，特區政府在動用相關之預算撥款時，亦必須受到相關限制，不可任意使用。

## 8. 會計基礎及會計系統

### 意見分析：

除特定機構外，新《預算綱要法》擬規定所有公共行政部門採用現金收付制並以複式記帳法記錄所有財務數據，複式記帳法是一種較為完善及完整的財務記帳方式，引入此方法有助於提升特區編製帳目的準確度。現行國際上所有的會計準則皆以複式記帳法為記帳方法，為讓特區政府能夠在將來能與國際認可的會計準則接軌，新《預算綱要法》將要求所有部門須要採用該記帳方法。

為著上述目的，財政局已適時開展財務系統之購置及設定，該系統預計可配合新《預算綱要法》之推行時間，讓各公共行政部門使用。在特區帳目的發展上，在新《預算綱要法》生效後，特區政府將積極考慮開展同時實行「現金收付制」及「權責發生制」雙軌並行之可行性研究，最終希望能夠提供更多及更完整的財務數據予立法會審議及讓市民作出適時的監督。

## 第六章 總結

新《預算綱要法》公開諮詢於8月20日結束，在此由衷感謝社會各界對新《預算綱要法》諮詢工作的關注和支持，並且在諮詢過程中通過各種途徑向財政局提供了寶貴的意見和建議。《預算綱要法》是規範澳門特別行政區預算組織、編製、公佈、修改、執行、匯報和監督的法律規範，是特區財政管理的基礎性和綱領性的法律。是次《預算綱要法》的重新訂定，旨在更好地體現《基本法》的精神，在《基本法》的框架下加強對政府預算管理和財政活動的監督，增加政府財政運作的透明度，更好地配合立法會的監督，滿足公眾的知情權，回應社會的訴求，為配合特區的施政和社會經濟的健康協調發展提供制度保障。

新《預算綱要法》與現行法例比較主要體現為：“1. 重訂及增加若干重要基本原則；2. 實行專款專用制度；3. 強調預算執行的功能分開原則；4. 規範備用撥款金額的設置上限；5. 列明跨年度指示性開支；6. 增設預算中期報告”六大重點，從本報告第三章的統計和收集到的其他意見可以看出，絕大多數人都表示了支持和贊同，當然在部分內容上可能也存在疑問或不同的意見，其中不乏具有重要參考價值的意見。本報告第五章就諮詢過程中出現較多和主要的疑問和意見進行了回應，一方面解答市民的疑問，一方面也向市民介紹現時已有的做法，同時也就目前存在的一些現象和新法擬推行的措施作分析和探討。財政局認為這次新《預算綱要法》諮詢所取得的成效，不僅在於收集和聆聽社會對諮詢內容的意見，而且也是一個對財政法規的宣傳和對政府理財共同研究的過程，讓公眾對公共財政有更深入瞭解和認識。

對於諮詢過程中收集到的意見，財政局將在符合法理基礎和社會共識的前提下，積極考慮加入或修改法案。財政局也將針對向公共部門展開的內部諮詢情況，對法案進行技術性的調整。對於諮詢意見中不適宜在法律中規範的事宜，將在配套法規中加以考量和作出規範。至於在日常的執行和操作方面，財政局已經採取措

施，繼續保持並不斷優化，而社會有新期望和新要求的，我們也將在實務上加以改進。正如財政資源“取之於民，用之於民”，新《預算綱要法》的制訂離不開社會大眾的參與和支持，希望社會各界不論在新《預算綱要法》的立法進程或者財政局的日常運作中，繼續監督我們的工作並提出您寶貴的意見。