

新加坡的绩效预算管理

■ 王晓明 谭 静

新加坡的政府预算改革历时三十余年，经过不断实践和创新，形成了“高效、规范、透明和可持续”的公共财政绩效预算管理与监督模式。

1. 高度法制化的预算编制过程。新加坡的宪法和有关法律对预算编制周期、财政预算案的提出、财政储备的使用、财政部的监督管理权限以及国会、总统的审批权限等一系列问题都作出了明确的规定。根据法律，新加坡的财政年度自当年4月1日起至下一年3月31日止。每年6月起各部门开始对下一年的经济走势作出战略性评估和预测，7月提出部门预算限额，8月召开政府全体部门会议讨论，9月各部门提出其再投资基金预算目标，10月各部门提出其预算限额的分解安排意见，决定并公布各部门的再投资基金安排，讨论逐个部门的预算草案，11月各部门确定其最终预算草案，12月财政部编制完成总体预算法案，下一年2月中旬财政部将财政预算法案提交国会讨论。预算草案提交国会的同时向社会公布并征询公众意见，议员咨询期法定时间不少于7天，国会讨论投票预算法案时进行电视直播。经国会议员充分咨询讨论并三读通

过后由总统批准签署发布实施。法案一经发布必须严格执行，不得随意变更。如遇特殊情况需追加预算，必须提出新的法案提交国会专门讨论批准。值得注意的是，法律还规定，各部门必须力求收支平衡、略有节余，确保年度实际节余控制在预算总额的5%以内，不得超支，否则将受到相应的约束性预算惩罚。

2. 权责统一的部门“一本账”式预算体系。新加坡政府由15个部(委)总部、21个局和66个法定机构三部分组成。其中，部(委)总部为政策制定者和提供者，局和法定机构则是政策的执行者。预算编制按照自上而下的组织体系进行，财政部按15个部(委)切块安排支出预算控制总额，各部委根据其所辖各局、法定机构的支出需求，在控制总额内进行合理的分配安排。各部委、局、法定机构的预算草案必须包括经常性支出、资本性支出和转移性支出的“一本账”预算总额，其中资本项目支出还要分项单独列示，所有预算支出项目不得留有缺口。同时，预算草案中还应列出部门年度将达到的工作目标及其与上年目标的比较，以供年终考核执行情况时对照使用。

3. 预算硬约束与部门执行自主性有机结合的监督机制。自2000年起，新加坡开始实行预算限额控制管理办法。由财政部设定各部委5年(与政府的法定任期一致)的预算支出限额。预算限额与跨越前后6年的平滑GDP增长率挂钩，以减少经济波动的影响，使预算在丰收年和歉收年之间大致均衡。平滑GDP增长率的计算由中央银行和贸易工业部负责，财政部只作为中立的观察者身份参加。财政部根据平滑后的GDP增长情况和各部委预算比重计算出各部委的5年预算限额，经过双方讨论后“切块”下达至各部委。各部委的5年支出限制总额一经下达便不得突破，但在各年度的预算分配安排时可以提前也可以推迟使用。如当年实际超支额在10%以内，可以借用下年度的预算经费，但必须在未来3年内从总额中扣除偿还，并支付3.2%的利息；部门也可以将预算指标推迟至下一年度使用，但最多只能后挪3年，超过为无效。年度预算执行过程中，各部门在不突破预算限额的前提下，可以在各项目支出间进行灵活替换，自行调节余缺，实现总体平衡。此外，法定机构还拥有更大的财务支配权，他们

通常可以有自己的法定收入，部委内部机构间发生转账支付可以不必事先经财政部同意。限额预算控制方法是新加坡最具特色的创新，它使预算控制的硬约束要求与部门执行的灵活性需要实现了有机的结合。为应付政府有关部门的紧急支出需要，财政部建立了应急预算和支付机制，专门设立了或有支出基金预算项目，该项预算包含20亿元的资本性或有支出和10亿元的经常性支出。该笔或有支出只作为预付款，经总统授权财政部可以用于紧急情况下对各部门的预付款，而不须经国会事先同意。使用预付款的部门，应及时提出追加预算法案，按程序报经国会讨论审批，预算安排一经国会批准后，部门应将预付款返还或有支出基金。此外，各部门的滚存结余拨款也通常被用于部门预算执行过程中的不可预见项目支出。

4. 严格的国库集中收付与核算制度。财政实行严格的收支两条线管理，各部门的法定收入直接缴入国库统一核算，支出由预算统一安排。财政建立单一账户体系，各部门机构并没有自己独立的银行账户，财政部只为各部委设立名义账户。财政部按部门共设立25个预算账户，包括15个部委、8个国家机关、1个公共部门和1个财政转移支付专用账户。25个预算账户相互独立，一般不得进行转账支付。同一账户内部可以进行项目支出的转账结算。每个账户分为经常性开支(含人员支出、转移支出和其他运转成本)和发展性支出进行拨款和核算。财政部按各部门年度预算总额实行最高限额拨款控制，全年部门实际支出拨款不得超过其预算总额的95%，相当于预算总额5%以

内的预算结余可以滚存作为下年度支出指标使用，上年的滚存结余可以足额使用，但3年内使用不完的滚存结余由财政部收回。财政部设立专门核数机构统一负责各部门财务开支的会计核算，并建立部门资产负债表，核算各部门的实际开支，为年度预算审计提供依据。

5. 科学有效的绩效评估机制。新加坡主要通过预算完成比例、目标完成情况和资本化成本等三个方面指标来考核部门的预算执行绩效。其中值得一提的是，资本化成本指标，也称为净经济价值，相当于私人部门的经济增加值。通过核算该部门的资本化成本，以测量其资源利用的效果。为不断提高本部门的净经济价值，各部门必须努力增加收入、减少运作成本或降低资本化成本。各部门年终应提交简明扼要的预算执行结果报告，内容包括：过去一年执行、运作的重点和成果、主要执行指标完成情况、下一年和未来五年的目标、资源管理简况、部门的突出表现和创新总表等。新加坡年内不编报中期政府财政预算执行情况报告，只编报年度报告。政府年度财政预算执行情况报告由审计总署于财政年度结束后三个月内，向国会提交。审计总署是直接对国会负责的独立国家机关，年度报告由其内部的公共会计委员会负责编审。

6. 稳健的财政盈余增值机制。或许是由来已久的危机意识的缘故，新加坡无论在有关预算法律层面，还是在技术层面上，都十分注重保护财政盈余，对财政盈余的使用和管理是极为严格的。国家宪法赋予总统作为国家财政的法定保护人的权力，对历年财政积累盈余的任何动用都须经总统最后批

准。当总统认为某项支出可能对历年财政积累构成威胁时，有权否决该预算案。这被称为是动用历年财政积累须经国会(政府)和总统批准的“双钥匙”原则。但总统行使上述否决权时必须与总统顾问委员会协商取得一致。宪法及其他有关法律还规定，政府不得挪用历年财政积累，每届政府在任期内必须实现财政预算收支平衡。任期内某年度，如出现预算赤字必须在后续年份中补充平衡。政府最高只允许将财政积累年度投资已获得的净收益的一半转作当年预算收入。财政积累的“经营收入”即投资收入不能用作年度预算支出用途。只有税收、法定收费才是当年预算收入来源。新加坡还通过建立“再投资基金”，鼓励各部门(法定机构)用财政盈余认购再投资基金，以增加部门的收入，扩大资产的积累和增值。如为保证财政积累的不断增值，实现可持续发展，新加坡早在1974年就通过财政投资设立了政府全资的投资公司——新加坡政府投资联合公司和淡马锡控股私人有限公司。前者充当“新加坡政府的基金管理者”的角色，主要从事股权投资、货币市场工具、不动产等风险较低的投资领域，目前管理超过1000亿新元的累积盈余。后者是政府作为100%股东的“活跃的商业投资者”，主要投资涉及电信和媒体、基础设施、工程和技术、医药和生物等重要产业领域，目前公司的投资组合价值达1030亿新元。两者为新加坡政府实现财政储备的保值增值发挥了极为重要的作用。^[4]

(作者单位：外交部边界与海洋事务司 财政部财政科学研究所)

责任编辑 李艳芝