从香港看内地预算改革

◎ 林志成 袁星侯

香港是一个高度开放的城市，经济市场化与自由化程度非常高。改革开放以来，内地的经济市场化与财政公共化程度在不断提高，市场经济体制也已初步建立。在这样的背景下，探讨香港特别行政区政府预算的特点，对内地正在进行的政府预算制度改革具有一定的借鉴意义。

一、香港预算管理的特点

香港的政治体制基本框架是互相制衡的行政、立法及独立司法架构。《基本法》、《公共财政条例》、《财务及会计规例》和《常务会计指令》是香港政府预

算编制及执行的主要法律依据。

《基本法》规定，香港保持财政独立，财政预算以量入为出为原则，力求收支平衡，避免赤字，并与当地生产总值的增长率相适应。根据《公共财政条例》规定，财政司管理政府财政，并对与政府财政事务有关的一切事宜做出监管、控制及指示。编制香港政府预算的具体工作，包括年度预算资源分配、统筹工作及中期预测由财政司所属的库务局负责，预算执行和决算由财政司所属的库务署负责。而对于财政预算的监督工作则由立法会财务委员会、审计署、政府账目委员会按照自己的职责分别实施。

香港通过机构的分设，实行财政预算编制、执行、监督三分离。在实现预算编制、执行、监督相互制衡的同时，实现了预算编制与政府施政计划的紧密结合。香港预算管理的特点有以下几方面：

1. 坚持审慎的理财原则。政府在编制预算时，采取审慎的态度，坚持以收定支，量入为出，避免赤字。在支出安排上，提出经常支出增长不超过经济增长的原则，认为经常支出一旦增加了，成为基数，今后很难再压缩。同时，为了保持香港“税务天堂”的美誉，维持香港经济的繁荣，推行简单而明确的税制。坚持审慎的理财哲学有助于香港政府巩固其财政基础，而良好的财政基础可以为香港经济的持续健康发展营造良好的宏观经济环境。

2. 预算编制时间较长。香港的财政实行周年制，即每年的4月1日至次年的3月31日为一预算年度。新的预算年度开始前，政府收支预算案即已编就，并获立法局正式批准。在当年4月1日开始执行新预算的同时，库务局即开始着手编制下一年度的预算。在编制支出预算时，库务局根据对经济发展的预测，确定下一预算年度经常开支指标，同时预测维持现有政府服务水平的暂定支出基线和改进或提高服务水平的额外支出，并向各部门通报。经过反复讨论、协商，最终才确定下一预算年度经常支出的分配方案。收入预算的编制基本上是根据对经济发展的预测和政府准备采取的收入政策，确定在下一预算年

度各收入项目的增长幅度。

3. 引入中期预测办法。香港除了编制年度财政预算，从1986年起还进行为期五年的收支中期预测，这五年是指现行财政年度、下一财政年度以及其后的三年。这种中期预测从性质上看，类似于西方有些国家编制的“滚动预算”和“经济周期预算”。其优点在于能够在预算安排中做到长计划短安排，运用成本—效益法选择项目，便于安排财政支出顺序，并可适时对项目预算进行调整。

4. 分一般收入账目和基金账目两部分进行管理。一般收入账目的收入中，税收收入约占70%以上，而其中又以利得税和薪俸税为主，两者在一般收入中约占50%。用一般收入账目安排的支出，分为经常开支和非经常开支两部分。前者主要包括个人薪酬、与员工有关的开支以及部门日常运作开支；后者包括用以购买单价超过规定限额而与建筑工程无关的机器、设备开支，其他非经常开支，非经常资助金和转拨各基金的款项。经常开支一般占全部支出的75%左右。各种基金是为了一些特殊的目的经立法会决议设立的，目前有七项，即赈灾基金、公务员退休金储备基金、创新及科技基金、贷款基金、资本投资基金、基本工程储备基金及奖券基金。各种基金的收入来源除了一般收入账目拨款外，还有一些其他来源。基金的支出都有特殊目的，如基本工程储备基金主要用于政府的工务计划，包括为实施工务计划而购置的设备及政府购地等方面。一般收入账目和基金账目虽然在管理上各有特点而分别进行，但是在资金的流动上却保持必要的联系。各个基金都从一般收入账目取得资金，而一些基金的利息收入或结余，又往往返回到一般收入账目。这些基金并不是分散在有关部门分别进行管理而是由财政司按照规定统一进行管理。

5. 实行国库集中收付制度。根据《公共财政条例》，库务署署长须负责编制及监管政府的账目，管理会计的操作及程序，即库务署履行政府财政出纳和总会计的职责，政府的所有银行账户由库务署管理及控制。各项预算收入的缴库，由库务署统管，支出由库务署按照

批准的支出拨款。各部门、机关、公共服务单位，多数为报账单位，少数如政府物料供应处、邮政总署为分会会计单位。库务署直接控制收支的“分目”、“标准分目”。政府支出预算拨款，只限于《公共财政条例》和经立法会批准的年度拨款条例中规定的款项。立法会在审批政府收支预算时，对各项支出的数字和用途都作了具体的限定和界定。拨款条例批准后，授权财政司实施。

6. 实行政府采购制度。1997年，香港加入世界贸易组织后，香港政府采购原则与WTO采购协定的精神及目标保持一致，即以最佳经济效益和保持公开及公平竞争为政策目标。这两项政策目标是相辅相成的，也就是说通过公开、公平和清楚明确的程序及办事方法，政府便能鼓励更多有意竞投者参与，政府可从中筛选最具竞争力和最符合公众利益的供应商。香港的政府采购制度受《物料供应及采购规例》以及由库务局局长发出的财务通告约束，以库务局所属的政府物料供应处为其代理人，同时政府也允许各部门在规定限额内对专用商品和服务自行采购。

7. 独特的财政储备制度。香港只有一级财政，体现了其城市财政的特点；香港财政中的储备除应付不时之需外，更重要的功能是维持经济周期与汇率的稳定。这与大陆的预备费有明显的差异。香港财政储备制度在其财政管理中发挥着“蓄水池”作用。当某一财政年度财政预算有盈余时，盈余将会拨作财政储备；当出现财政预算赤字时，政府便会动用财政储备填补该年度的收支差额。

二、香港预算管理对内地政府预算改革的启示

1. 预算编制的重点要转到经济的分析和收支预测上来。随着内地政府预算制度改革的进一步深化，预算编制的重点要从一般的砍砍压压转移到对经济与财政收支的预测上来，从微观管理事务转移到宏观调控上来。为此，一方面要做好当年经济情况和下一年经济走势的分析，下一年财政预算的安排重点要

与经济的发展紧密结合，提出的财政政策要能体现对经济的宏观调控作用。另一方面要编制中期财政滚动计划。根据对中期经济趋势的预测，提出这一时期财政收支规模的基本框架，每年根据经济发展和各方面情况变化，调整修订一次，并滚动编制。这不仅可以确保与政府宏观调控意向相一致的跨年度项目有足够的资金来源，避免计划与实际脱节，而且可以克服年度预算编制过程中的短期行为，保证国家宏观决策与财政政策执行的一贯性，保持宏观经济的稳定。

2. 进一步延长预算编制时间。目前，内地的预算编制时间虽然较原先有所提前，但是大多也只有不到半年的时间，这一期间要经历各部门提出预算要求，财政部门和有预算分配权的部门对预算项目的讨论和审核，财政部门与各职能部门的协调，财政部门编制预算草案经政府同意后提交人大批准等程序。显然，在时间安排上使预算编制部门经常陷入时间紧张、疲于应付的窘境，造成部门预算仍存在着预算项目论证不够充分、编制随意性大、计划与实际脱节、执行中调整过多等弊端。因此，有充足的预算编制时间是制定较具科学性和准确性预算的一个必要条件。

此外，在每年3月全国人大批准预算之前，预算已经在执行。如果再加上法定批复预算的时间，则预算执行有长达近4个月处于实际无预算的状态，这与强调预算执行的严肃性、法制性显然是背道而驰的。因此，应将预算编制时间进一步提前，即人大通过本年度预算后，就应着手考虑和部署下一年度的预算编制。同时，人大也应在公历自然年度开始前通过下一年度预算，为依法行政、依法理财提供法律保障。

3. 建立预算指标考核体系，实行预算报告和文件公示制度。香港在编制部门预算时，要求各预算部门必须提供过去两年的拨款及来年要求的拨款、宗旨、简介、服务表现目标及指标、来年需要特别留意的事项等。部门服务表现的目标基本上都予以量化，在此基础上编制的部门预算自然也就有了较为科学的基础。内地各级政府中的各部门对预算资金需求都有扩大的欲望，而缺乏

对预算执行效果优劣承担责任的约束，即只有投入的冲动，没有产出的顾虑。这是导致财政资金使用效率低下、浪费严重的一个重要原因。对策是建立科学的预算考核体系。现阶段比较可行的思路是，从各部门提出的预算项目与要实现的工作任务量化指标挂钩入手，逐步增加预算的公开性与透明度，除了涉及国家机密的预算外，各部门预算都应向社会公布。这样，一方面体现出公共财政的民主性，使老百姓了解到政府预算能够最大限度地反映社会公众的根本利益；另一方面则确保立法机构批准的预算能够不折不扣地得到执行，使政府各部门的工作能受到社会公众的监督。

4. 重视财政资金的运作。目前，中央已决定在内地逐步建立以国库单一账户体系为基础、资金缴拨以国库集中收付为主要形式的财政国库管理制度，并已出台了国库管理制度改革试点方案及相关的配套文件。建立国库单一账户体系后，预算资金将从原来大量积存于各部门账户转为集中在国库，国库中的临时闲散财政资金数额势必大幅度增加。如何调剂运用好这部分资金，提高财政资金的使用效率，同时又与货币管理当局相配合，使得财政资金的运作既符合国家货币政策目标，又不损害市场资本的有效运行，将是摆在财政、金融等相关部门面前的一个新课题。香港政府的做法是委托金融管理局具体运作闲置的财政资金。我们认为，内地也应该委托专门的金融机构对闲置财政资金进行运作，充分发挥其专业化的优势。

5. 关于政府采购制度方面。在政府采购制度方面，香港的做法给我们的启示：一是要实行集中采购与分散采购相结合。对于小额的零星的，以及专业性较强、特殊性要求较高的商品和服务应采取分散采购的方式，由单位自行采购。二是严格供应商的资格认证制度。在充分竞争的前提下，保证优质的供应商能为政府提供优质的商品和服务。三是运用现代科技手段进行政府采购，包括网上招标、网上采购等，提高政府采购效率。

（作者单位：厦门大学公共财政研究中心）