

《簡論政府財務永續審計》

梁煥庚、蔡愷雯

2015年8月

【摘要】

不論基於何種原因及合理與否，不少國家及地區的債務水平，在近幾十年來的確呈增長趨勢，個別更處於較高或過高水平，導致政府財政出現困難。在這情況下，除了學者們不斷從多角度對財政永續性進行探討，包括發達工業國家在內的不少國家與地區已開始對此進行預測與監督，而一些世界性經濟組織也各自對財政永續性作出定義甚至制定不同指標，可見，財政永續性已經逐漸獲得世界性的認同與重視。

本文簡略探討財政永續的概念、其運用上的困難、審計的作用，並簡述澳門的情況。

【關鍵詞】

財政永續性、預測長期政府財政的困難、審計

序言

自 1970 年第一次石油危機以來，很多工業國家出現結構性赤字，國債的累積亦隨之而來，影響到政策的推行，各國開始關注財政收支及債券管理，以使收支取得平衡，更希望獲得財政盈餘，逐漸形成了財政永續的概念。此外近幾十年來，人口老化所引起的經濟問題，如醫療費用、老人津貼的增加、GDP 的減少等，使財政壓力更加嚴重。

而到了 2008 年金融海嘯的沖擊後，各國政府採取了擴張性的財政政策以刺激經濟，導致負債比率大大提升，對整體經濟造成壓力，引致出現了一些財務不健全的情況，因此，把財政永續性納入良好財政紀律的需要就更為突顯。

然而，財政狀況的預測涉及多方因數，且不同要素之間更呈相互影響，而永續性本質就是對長遠狀況的估算，變數較大，難以進行合理預測。這是目前經濟學者及政府財政部門所必需面對的困難，所以也自然是審計的困難，因此審計機關也需要進行探討。

1. 財政永續性的概念

財政永續性的概念自 1980 年末開始被全球各國廣泛關注。對於財政永續性之研究分析，各國出現了許多文獻，主要是以探討現時財政政策之穩健為前提，從而判斷新的政策應否被接納以及現行的政策有否需要進行調整。然而對於怎樣才算是具備財政永續性，現時並沒有統一的定義，而各組織對財政永續進行不同的研究分析，亦就此作出了不同的演繹，當中主要有：

- 世界銀行（World Bank）認為財政永續性與償付能力有關，而經濟學家把政府的償付能力定義為在不會明確地違反其償還責任的情況下，政府有能力償還其債務¹。財政永續性的概念是指政府在能維持其償付能力的情況下可長期保持現有政策的實行。
- 國際貨幣基金（International Monetary Fund (IMF)）(2007) 對財政永續性的定義為「倘若政府之權債人未來無需大幅變動其所得及支出之餘額，而預期能夠持續收到政府支付之債息時，便表示這套政策具有永續性²。
- 經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)）認為財政永續包含了政府的償付能力、持續穩定的經濟增長、穩定稅制及世代

¹ Theoretical Prerequisites for Fiscal Sustainability Analysis – Burnside, 2005. Chapter. 2 in Craig Burnside, "Fiscal Sustainability in Theory and Practice," World Bank. Pg.11. (It does, however, suggest a concept of sustainability related to solvency. When speaking of solvency, economists refer to a government's ability to service its debt obligations without explicitly defaulting on them. One concept of fiscal sustainability relates to a government's ability to definitely maintain the same set of policies when remaining solvent)

² 蘇建榮（2005年5月）。我國政府財政永續性之實際分析。第9屆經濟發展學術研討會，臺北。pg.10

間的公平³。

- 歐洲經濟暨貨幣聯盟（Economic and Monetary Union of the European Union (EMU)）指出財政永續性就是要達成政府長期的預算平衡，所以，財政永續性與政府政策是否可以長期承受（sustainable）有關⁴。
- 根據加拿大審計長公署（The Office of the Auditor General of Canada），長期財政永續指在不過度加重下世代負擔的情況下，政府有足夠能力應付未來的活動及債務開支⁵。

從上述組織各自所定義的財政永續性，雖然不盡相同，但主要還是以債務的償還能力及預算平衡兩個角度進行解釋，因此可以把財政永續性大致歸納為兩大觀點進行探討：

- 「赤字永續性」（Deficit Sustainability）

「赤字永續性」是以國家或地區能否達到長期財政收支平衡為焦點，主要以 Barro (1986)提出之「跨期預算限制」（Intertemporal Budget Constraint）長期均衡概念為基礎：「若未來政府財政收支餘額現值等於目前債務水準時，則表示當前之政策是可持續的」（Krejdil, 2006:4-5）。換言之，財政收支若具備長期均衡性質，表示財政政策之作用雖短期間造成財政失衡，經過一段時間調整，長期仍將趨於均衡，政策短

³ Schick (2005), 「Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches」, OECD Journal on Budgeting, Vol.5, No.1, OECD, Paris, pp.107-126. (*Fiscal sustainability encompasses government solvency, continued stable economic growth, stable taxes and intergenerational fairness*)

⁴蘇建榮 (2005年5月)。我國政府財政永續性之實際分析。第9屆經濟發展學術研討會，臺北。pg.10

⁵ Auditor General of Canada, (2012). Report of the Auditor of General of Canada to the House of Commons, Chapter 7 – Long-Term Fiscal Sustainability – Finance Canada. Pg.1. (*Long-term fiscal sustainability refers to the capacity of a government to finance its activities and its debt obligations in the future without placing an excessive burden on coming generations*)

期衝擊不致影響長期均衡，無需考量政策是否應檢討或修正之必要。

- 「債務永續性」(Debt Sustainability)

「債務永續性」強調的是債務償付能力，主要是通過將債務水平與地區經濟活動量作比較來衡量。根據 Zee (1988) 對財政永續性的定義：永續性 (sustainability) 係指一種穩定 (stability) 的狀態，並由債務的角色將財政永續性定義為：「在不考慮非預期的外在衝擊下，能讓經濟體系往長期穩定狀態收斂的一項可承受之公共債務水準⁶。」

為此，一般以國內生產毛額/本地生產總值 (Gross Domestic Product (GDP)) 作為反映地區經濟活動量的基準，以債務水平對 GDP 的比例作最基本的指標，以簡略比較與評估是否具備償還其債務的能力。這被廣泛使用在反映一個地區的償付能力上，若未來的債務與 GDP 比率能長期維持在一個平穩及可承受的範圍內，即代表政府有能力應付未來債務及債務利息支出，表示政府具有永續性。

縱觀以上，兩種觀點所代表的是兩種不同的理財理念：

- 「赤字永續性」代表的是相對傳統保守的理財理念，即以量入為出，不依賴舉債應付公共開支為前提，但不妨礙在沒有現金缺口而基於其他需要的情況下，例如作為市場需要或供人民投資等，作不增加淨負債的發債。即使短期因財政狀況

⁶ Zee, H. H. (1988). The sustainability and optimality of government debt. IMF Staff Papers, 35 (4), 658-685 (Sustainability is taken here to mean stability (and stability only). A sustainable level of public debt is therefore one that allows the economy, in the absence of unanticipated exogenous shocks, to converge to a steady stage.)

出現現金缺而需要舉債，長期而言必需全數清還。也就是說，僅同意臨時負債，而並不容許長期負債（或淨負債）。

這可以說是最保守，也是最理想的理財概念，但仍堅持以此作為良好意願的國家或地區的不多，能夠做到的更少，也只有一些天然資源十分豐富的國家中的個別國家（沙烏地阿拉伯、汶萊、挪威等），或是一些具備特殊條件，例如獨特地理位置和歷史機遇的國家或地區（新加坡、香港、澳門等），才能夠做到。

- 「債務永續性」代表的理財理念在負債上就較為進取，最明顯的分別在於並不排斥長期（淨）負債。當然，大前提是能夠長期不違反其償還債務的責任，也就是政府財政長期具備能力償還所有到期的利息與本金。

然而，需要指出的是，不違反償還債務的責任並不是指真正意義上的清還債務，這是因為只要能夠不違反未來的債務責任，「債務永續性」接受通過發行新債償還舊債的做法。

實際上，包括發達工業國在內的大部份國家或地區，不論直接的成因為何，均存在長期負債，當中不少地方的債務水平，甚至對 GDP 的比例，更呈上升趨勢，長期未能解決。因此，與其說這些國家與地區主動選擇「債務永續性」的理念，倒不如說是面對現實，被動接受。

由此可見，能夠堅守「赤字永續性」的相對少數國家或地區，一般而言，只要基本內外因素沒有潛在重大改變，且政府維持一貫以來施政及理財方針，中短期不存在財政永續性的問題，也相對較有餘地

應對客觀因素的突變。至於需要從「債務永續性」的角度制定財政紀律的多數國家或地區，大致視乎債務相對經濟活動及政府應收情況的水平而言：處於較低水平的，中短期不成問題，且有應付突變的一定空間；處於中等水平中期可能潛在問題，且較難應付突變；處於較高或過高水平的，短期潛在問題甚或已經發生債務違約，更無力應付突變。

不論因實行凱恩斯經濟學的財政政策以刺激經濟促進就業，加強社會福利政策以進一步保障人民基本生，或其他涉及重大財政負擔的政策，不少均導致長期負債。而 2008 年全球金融風爆的確使不少國家及地區遭遇財政困難，嚴重影響債務償還能力，跌入「無力償還→評級下調→利息開支增加→更無力償還」的惡性循環，甚至在不適當操作的情況下跌入「無力償還→削減開支/加稅→經濟萎縮→更無力償還」的惡性循環，財政永續性的問題更加突顯。正因如此，政府決策過程中需要慎重考慮財政永續性的訴求，也越來越受正視。

2. 預測及評估財政永續性的困難

相對於財政永續性的預測，經濟預測較為人認知與熟悉。衆所周知，經濟預測本身並非容易，面對的困難不少，例如，涉及的因素多，所需的資料多且未必能取得，人及市場的心理因素難以掌握，外在及境外因素的影響，各因素對經濟的動態影響及相互影響，越長期變數越大等等，都增加經濟預測的難度及不確定性。

至於財政永續性的預測，不論是「赤字永續性」或「債務永續性」，其基礎而核心的部分是對政府財政的長期預測，包括收入、開支、結餘（盈餘/赤字）等，以估算其到期債務償還能力及財政結餘對債務水平的影響，即增或減及相關幅度。一般而言，政府對開支的預測與控制較有把握，而收入方面，除了一些較為固定的項目外，不少稅收是視乎徵收對象的實際交易量及收益，也就受經濟狀況影響。既有不少稅收是取決於經濟狀況，而經濟預測並不容易，所以財政永續性的預測自然也並不會簡單直接。在過去十年，澳洲、紐西蘭及英國已把財政永續的檢討工作定為新的財務責任。而美國每年會就社會福利及醫療制度之長期可持續性進行回顧⁷。

既然政府財政的長期預測是基礎，而經濟預測也是一個重要的部分，不少的財政永續性指標也以 GDP 為要素，撇開其他不說，預測及評估財政永續性的主要困難起碼有兩大類：

(i) 預測長期經濟的困難

經濟預測的各種方法及其困難，包括預測長期經濟的困難，例如涉及因素的多元化、數據量大、預測方法的多樣化、複

⁷ Schick (2005), 「Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches」, OECD Journal on Budgeting, Vol.5, No.1, OECD, Paris, pp.107-126.

雜性、不確定性等等。由於已有不少經濟學者的研究論文甚至書本談論過，因此不在這裡重複。

(ii) 預測長期政府財政的困難

初步作粗略分析需要面對的困難起碼有：

○ 「特定性」vs「普遍性」

以預測財政收入為例，其預測並非「普遍性」而是「特定性」的，簡單說，並非單靠根據長期預測的 GDP 乘以某個百分比就能夠合理估算收入。雖然銷售稅與 GDP 的關聯性（correlation）相對大，但是一些基於交易的稅項（如不動產買賣稅項），就取決於經濟增長或減緩的領域/行業，至於所得稅，若存在稅務優惠政策，或大企業普遍通過良好的稅務計劃能夠顯著地合法避稅等等，甚至需要考慮經濟增長或減緩所影響對象/群體組別。當然，稅制越簡單越劃一的經濟體，消費稅佔財政收入比例越高，財政收入與 GDP 的關聯性應該越大。

○ 不同因素之間的相互影響

長期政府財政的預測，特別是以預測及評估財政永續性為大前提的情況下，若作靜態預測是不合乎現實的。而作動態預測，必須綜合考慮各因素之間的因果關係/相互影響。撇開不能控制的外在因素不談，也撇開貨幣政策，即使僅針對財政政策而言，財政支出的增減可能在當時及較近的未來增加或減少財政收入；至於稅務政策的調整，例如個別稅率的增減，未必立即同一幅度增加

或減少該稅種的收入，可能幅度較少甚或反方向減少或增加，而也可能因心理上習慣也減少影響。這方面的估算涉及商業決定或消費選擇，不確定性也大。在不同時間或客觀環境推出，影響也不同，同時行政上宣傳與「期望管理」的工作也會構成影響。

○ 「確定受益義務」(Defined Benefit Obligation) 的估算

就以預測政府長期財政收支狀況及結餘而言，理論上最少外在因素，最容易為政府主動控制及預測的是財政開支。然而有不少開支所涉總額並非全為政府主動控制，例如公務員退休金、社會保障、低收入補助、醫療保障、免費教育等等。

從會計學的角度，這些都屬於「確定受益義務」，即是其將來的義務/負擔並非基於過去取得/投入的金額為基礎計算，需要負擔與否及負擔多少是取決於未來期間相關受益人的實際狀況是否達到一些預設條件，而這些條件都通過各種制度設定。

在假設未來制度與政策不變的情況下，「確定受益義務」的估算，以公務員退休金為例，涉及的因素至少包括：目前選擇退休金公務員隊伍的具體組成，如性別、年齡、職齡、職位、薪俸等等，及對未來變化的預計，如升級、升職、薪俸點金額的調升、提早退休、壽命等等。至於人民群眾的各種保障及福利，「確定受益義務」的估算所涉及的因素主要有未來的實際人口結構與具體成分，以及經濟狀況。單就預測未來人口結構而言，涉及的要

素起碼有：當前人口結構及具體組成，對未來變化的預計更至少包括出生率、死亡率/壽命、移民、教育/技能、就業情況等等，而這些要素更受其他因素影響，例如結婚年齡趨勢、生育意願、醫療水平、產業結構、經濟活動等等。

以上不同的「確定受益義務」的估算，並非一般人、經濟學者、會計師做得到，而是需要由精算師執行。即使如此，估算本身也涉及未來一系列因素/變數的設定，由於這些因素/變數未必能夠被可靠估算，有關設定需要人為「專業判斷」作假設。

○ 長期預測變數大

與經濟預測的目的與性質不同，經濟預測可以是中期、短期，甚至是1年，但是永續性本身就是作長遠的考量，而非中短期。根據一些經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development OECD)成員國政府所公報財政永續預測，預測的期間由最短的「21-30年」至最長「60+年」，其中絕大部分是在「41-50年」這一組別(詳見附件一)。若作這麼長期的預測，變數大，不可預測性也大，而上述列舉幾項預測長期政府財政所面對的困難，更會因此而放大。

綜合以上的困難，可以想像，若要對財政永續性作認真可靠的預測，幾乎是不可能的任務。因此，各國所做的預測及其相關變數的設定，在一定程度上需要有重要的取捨，也必然容許較大的誤差率。正

由於這樣，技術上，相關預測的結果也許存在一定程度的可操作空間，這點值得大家重視與探討。

撇除人為地錯誤與不規則行為，即使假設政府對財政收支不會主動作出大幅度變更，也假設外在因素不存在重大變動，基於上述的不確定性及誤差，有關預測的結果較容易判斷出絕對有重大問題的局面，或基本沒有問題的局面，但是對於界乎兩個極端之間的(中間)部分，就較難判斷是否存在危機及危機有多大。

這也許解釋在實際操作上，為何一些國家或組織乾脆基於「經驗法則」(Rule of Thumb)，直接以債務水平對比 GDP 的比例，制定一個相對簡單的指標上限作為財政紀律。

至於何謂平穩及可承受的債務與 GDP 比率 (Debt-to-GDP ratio) 水平？目前沒有一個明確或統一的比率水平標準。一般來說，當債務與 GDP 比率上升時往往是經濟衰退的跡象。根據歐洲經濟貨幣聯盟 (EMU) 於 1991 年簽定的「馬斯垂克條約」(Treaty of Maastricht) 規範加入歐盟的財政門檻，當中包括政府債務餘額佔 GDP 不得超過 60%。那麼是否 60% 或以下即為可接受的債務與 GDP 比率？實際上，EMU 所訂定的 60%，只是歐盟成員大約平均的債務與 GDP 比率水平，並非一個世界公認或通用指標。基於各國存在不同的借貸成本、借貸對象等，各國的債務與 GDP 比率水平也有所不同，錄得較高比率的亦未必代表國家的財政永續出現問題。經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)) 指出，在稅務及支出政策不變的情況，實際與目標債務水平出現差異時，便衍生了財政永續性問題⁸。由此可見，平穩及可承受的比率水平標

⁸ Schick (2005), 「Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches」, OECD Journal on Budgeting, Vol.5, No.1, OECD, Paris, pp.107-126.

準，主要是取決於各國或地區的實際情況及穩定性。

總括而論，即使存在上述困難，為了不至於使債務比重不斷增加，出現難以收復的赤字或債務局面，國家或地區政府需審視其財務狀況，以維持國家或地區政府的財政永續性。

3. 審計的作用

世界各地社會對政府的運作情況，包括施政政策的執行結果、預算執行、績效等，越來越關注，而由於一般人民缺乏專業知識，也難以掌握及分析大量的政府具體財務及運作資訊，所以也越來越重視審計監督的作用及審計報告的發表。

不論是「赤字永續性」(Deficit Sustainability) 及「債務永續性」(Debt Sustainability)，相關的財政永續指標主要是利用帳目上的數據對國家的未來的財務狀況是否具備永續性進行推斷，包括年度總收入、總開支、債務金額等。政府財務狀況的公允性是預計財政永續的重要原素，財務審計正為使用者提供了可靠的資訊，使有關財政永續的預計更為準確及貼近事實。同樣地，從管理的角度出發，政府最高首長也必然需要了解所制定的政策是否得以有效落實，政府的運作是否作依法執行及合乎經濟效益等等，因此，政府的管治也越來越需要倚重審計監督。為此，世界審計組織 (International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) 2013 年於北京舉行的第二十一屆大會通過了《北京宣言——最高審計機關促進良治》，明確促進國家良治是各國最高審計機關的重要任務和目標。該宣言提出了多方面的目標，包括維護民主法治、提高政府效能、預防打擊腐敗、保障國家安全、促進改善民生、推動透明問責等。

而在包括發達工業國家在內的一些地方，債務水平越來越高，個別甚至潛在或存在債務違約的問題，因此財政永續性這個議題越來越受社會及政府重視。一些國家最高審計機關及地方政府審計機關已開始進行了財政永續性審計的工作。於 2012 年加拿大最高審計機關 (Office of the Auditor General of Canada) 曾就 Department of Finance

Canada 在落實新政策前有否就該政策之長期永續性進行評估分析的相關工作進行了衡工量值式審計。另外，於 2013 年，丹佛市縣（City and County of Denver）的審計機關（Office of the Auditor of City and County of Denver）發表了一份有關利用財務報告對該市的財政永續性進行評估的審計報告。所以財政永續性及其相關審計也是最高審計機關必需或將需要面對的問題及工作。

然而，至於審計可以發揮哪些作用，主要視乎每個地方的財政狀況與財政永續性的發展狀況。

(i) 針對已將財政永續性納入財政紀律的情況

不論財政永續性是以立法或行政權限的方式納入財政紀律，審計機關都需要對相關執行進行合規性審計。

在審計的時候，除了對於所採用數據的真實性進行審查外，若有關估算模式內所設定的變數需要人為決定而非基於實際的統計數據的，需要對其合理性進行分析。此外對於所採用的估算模式本身是否能夠合理反映有關規定所需達到的目的，也需要考慮在內。

視乎估算模式的複雜程度，有關工作及可能需要安排相關專業人士協助。既是如此，基於長期估算的複雜性與不確定性，及估算模式及指標的多樣性，因此，對於估算模式本身及相關變數的設定是否合理一事，本身存在一定程度的討論空間。估計屆時未必能夠作出一個是否合理的判斷（「積極保證」(Positive Assurance)），但應該可以作出是否發現沒明顯不合理的判斷（「消極保證」(Negative

Assurance))。

(ii) 針對未將財政永續性納入財政紀律的情況

當財政永續性尚未被納入財政紀律時，雖然不至於百分百排除審計機關自行（包括通過專業人士的協助）建立相對可靠的模式預測財政永續性的特殊情況，但考慮到難度高、投入大、時間長、不確定性大等，有關做法未必合乎經濟效益之餘也欠缺時效性，不會是建議的首選。

在不能夠直接執行財政永續性審計的情況下，審計機關仍然能夠在其他方面，促進確保財政永續性。

○ 適時勸喻

所謂適合的時機，主要視乎實際需要，更要獲得政府及社會的支持。所謂實際需要，一方面是實際的長期財政狀況，一方面是即使尚未納入財政紀律，相關部門是否已自行對長期財政狀況進行合理預測及監察。

若尚未獲得相關部門與社會足夠的認知與重視，更需要視乎實際財政狀況，因為若要大費周章其解決一個不存在或看不見的問題，不但難以獲得政府部門及社會的支持（可能會覺得小題大做），而且還會損耗政治能量，減低對審計機關的信任，繼而影響日後審計報告的公信力（是否又一次小題大做）。

參考國際性積極組織的概括性指標（如債務水平對 GDP 的比例），作簡單的計算，若然首次計算已經接近警戒綫，就已經需要提出財政永續性的議題。即使距離警戒

綫尚遠，可定期跟蹤。此外當經濟存在危機或出現重大下調時，也更能突顯財政永續的重要。

○ 減低誤區

一些債務水平低，甚至一些嚴格奉行量入為出作財政紀律，沒有赤字沒有淨負債的國家或地區，也可能潛在財政永續性的問題。這是因為習慣上財政收支及結餘是以現金收付制計算，而作財政預測時往往忽略一些「確定受益義務」對長期負擔的影響，而一直誤以為財政十分健全。

這方面，審計機關可以通過了解財政部門如何對財政狀況作長期監察。

(iii) 針對所有情況

每年的財政帳目是作為預測的基礎，因此每年所執行的財務審計，已為財政預測的基礎做了一定的保證。

此外預防勝於治療，防止問題的發生更勝於見解決問題。因此，不論是否已經將財政永續性納入財政紀律，減低不必要、欠缺效益的開支，減少資源浪費，預防涉及公幣的不規則行為，對於減低赤字或增加盈餘有一定的幫助。這方面，審計機關可以通過合規性審計及績效審計進行監督。

4. 澳門的情況

澳門特別行政區自 1999 年 12 月 20 日成立以來，根據《基本法》第一百零五條，澳門特別行政區實行了：

- 「財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字」
- 「與本地生產總值的增長率相適應」

的謹慎理財概念，這也是澳門財政紀律的基礎，而原則上也與「赤字永續性」的概念較為接近。

而自回歸後，經濟發展不斷，在博彩業的帶動下，多年來沒有受到財政困難的困擾。實際上澳門的本地生產總值由 1999 年的 490 億澳門元高升到 2013 年的 4,134 億澳門元（詳見附件二）。而自 2005 年起至 2014 年，澳門特區政府的財政年度均出現財政盈餘，且升幅比率大多出現雙位數的增長（詳見附件三）。在經濟社會進步下，為了營造更好的公共建設及提供更好的社會福利，政府支出擴增是無可避免的。而在經濟起飛的同時，通漲加劇的情況亦伴隨而來，在醫療、社會、教育等各方面的開支隨之而增加。就近 10 年而言，澳門特區政府總開支已由 2005 年約 212 億澳門元增加到 2014 年約 660 億（詳見附件三）。

因此直到目前，澳門特別行政區的財政收支沒有出現赤字，也不需要通過舉債應付財政支付。然而，技術上而言，澳門特別行政區並不是完全沒有負債，只是沒有真正意義上的債務。這是由於澳門的法定貨幣澳門幣，並非國際流通貨幣，銀行吸納的而暫時未能作貸款借出的澳門幣存款，不會亦難以投入國際貨幣市場賺取利息。因此，為

鼓勵銀行持有澳門幣，作為具備半中央銀行功能的澳門金融管理局便發行短期的「金融票據」以使銀行能夠將手上的澳門幣資金通過購買「金融票據」賺取利息。由於所取得款項並不用以支付開支而是留在體系內，發行「金融票據」的本金部分不會減少澳門金融管理局的淨資產，也不會使澳門政府整體產生負債。

可是，即使澳門特區政府現時沒有赤字，也沒有真正意義上的負債或淨負債，且有充裕的財政儲備，即使財政出現資金缺口，短期內仍可維持，那麼財政永續的問題是否不用關注？

事實上，目前至少有以下兩方面問題需要思考，甚至面對，因此，也是適當的時機關注到澳門的長期財政狀況，也即財政永續性的問題上：

- 主要財政收入下跌

由於澳門特區政府的經濟體系並不多元化，經濟發展主要依靠博彩業、零售業、旅遊業、酒店業等統稱為服務性行業為主。其餘的製造業、農業等都在澳門擔當着不顯著的角色。因此澳門特區政府財政收入來源較為單一，批給賭博專營權之直接稅佔了澳門特區政府總收入較大比率，近5年而言，每年佔總收入超過80%（詳見附件四）。可見，澳門特區政府的運作主要以博彩收入作支撐，有關收入對澳門影響極深。

而自2014年6月份起直到2015年5月份，澳門特區的博彩收益出現了連續12個月按年下跌的情況，博彩收入由2014年5月的320億元下跌到2015年5月的二百億元（詳見附

件五)，按年下跌了 37.1%。若有關跌勢持續，按現行的開支模式，相信財政收入未必能應付到政府的活動。

而針對目前的情況，現時澳門特區政府已準備使用緊縮開支的政策降低政府開支，以確保年度預財政收支平衡。

- 「確定受益義務」的影響

由於習慣上澳門預測財政收支的重點在於每年是否能夠量入為出及避免赤字，關注的是當年或中短期的財政負擔。然而一些「確定受益義務」長遠而言，可能因為例如人口結構的變化，壽命的變化等因素，導致長期負擔出現較大的變化，所以即使每年實際上能夠避免赤字甚至出現財政盈餘也不一定代表沒有長期的財政壓力。

為此，若將例如公務員退休金、社會保障、醫療保障、免費教育等各種「確定受益義務」對長期負擔的影響納入考量，將有助合理預測長期財政狀況。

至於審計方面，由於一直以來出現較大的財政盈餘，所以在澳門特區政府審計署一直以來都奉行風險導向為原則的前提下，在依法例每年執行帳目審計，也重點進行衡工量值式審計（績效審計）、專項審計。一個依法編制而真實的帳目不但是財政預測的基礎，各種包括跟蹤審計在內的衡工量值式審計（績效審計）、專項審計有助促進公帑運用的經濟效益，相信對澳門財政永續性具有正面的影響。然而在發生主要收入下跌的實際情況下，財政永續性，也逐漸成為我們關注的重點。

參考文獻

1. 李政峰 (2013)。政府「債務永續性」之實證研究：以 OCED 國家為例。國立高雄應用科技大學，企業管理教授。
2. 蔡馨芳 (2013)。臺灣財政永續性之研究：政府角色的反思。國立政治大學公共行政學系，公共行政學報，第四十四期。
3. 蘇建榮 (2005 年 5 月)。我國政府財政永續性之實際分析。第 9 屆經濟發展學術研討會，臺北。
4. Auditor General of Canada, (2012). Report of the Auditor of General of Canada to the House of Commons, Chapter 7 – Long-Term Fiscal Sustainability – Finance Canada.
5. City and County of Denver. Office of the Auditor, (2013). Fiscal sustainability: Financial condition and transparency.
6. Enzo, C. and Juan-Ramon V. Hugo (2003), 「 Assessing Fiscal Sustainability: A Cross-Country Comparison 」, *IMF Working Paper*.
7. Krejdl, A. (2006), 「 Fiscal sustainability-definition, indicators and assessment of Czech public finance sustainability 」, Prague: Czech National Bank, Economic Research Department.
8. Treaty on European Union (Maastricht text), July 29, 1992, Article 121.
9. OECD (2002), 「 Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules, 」 *Economic Outlook*, 76, 117-136.
10. OECD (2009), 「 Fiscal sustainability, in *Government at a Glance 2009* 」, OECD Publishing.
11. Schick (2005), 「 Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches 」, *OECD Journal on Budgeting*, Vol.5, No.1, OECD, Paris, pp.107-126.

12. XXI INCOSAI (2013), 「 The role of Supreme Audit Institutions(SAIs) on safeguarding the long-term sustainability of financial policies 」 ,INTOSAI.
13. Zee, H. H. (19880, 「 The sustainability and optimality of government debt 」 , IMF Staff Papers, 35 (4) , 658-685.

附件一 各國政府所公報長期財政永續預測的涵蓋年數及頻率

	預測所涵蓋的年數					涉及的政府數目
	21-30	31-40	41-50	51-60	61+	
公報的頻率						
每年	-	-	奧地利、比利時、捷克、芬蘭、法國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、意大利、盧森堡、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克、西班牙、瑞典、英國	-	丹麥、美國	18
每 3-5 年	-	澳洲、紐西蘭	德國、挪威、瑞士	-	-	5
不定期	韓國		-	-	荷蘭	2
涉及的政府數目	1	2	19	0	3	

資料來源：OECD (2009), 「Fiscal sustainability, in *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing.

附件二 澳門特區政府 1999-2013 年本地生產總值（澳門幣百萬元）

年度	本地生產總值 (當年價格)	變動率 (%)
1999	49,021.10	-
2000	49,742.00	1.47
2001	49,704.40	(0.08)
2002	54,818.70	10.29
2003	63,566.30	15.96
2004	82,233.90	29.37
2005	92,191.30	12.11
2006	113,703.60	23.33
2007	145,141.30	27.65
2008	166,265.10	14.55
2009	170,171.30	2.35
2010	226,941.30	33.36
2011	293,745.00	29.44
2012	343,416.30	16.91
2013	413,471.00	20.40

資料來源：1999 至 2014 年之數據來自澳門年鑑。

附件三 澳門特區政府 2005 年至 2014 年之財政狀況 (澳門幣百萬元)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
收入	28,200.8	37,188.5	40,694.1	51,076.7	57,641.0	79,635.8	112,721.4	129,498.3	155,512.1	156,081.4
經常收入	22,718.6	26,972.2	33,020.0	50,765.2	54,126.6	78,237.7	112,604.2	129,367.0	150,717.4	155,308.7
直接稅	18,069.1	21,715.4	33,020.3	42,990.8	45,190.3	68,849.2	98,395.0	111,962.7	132,391.8	136,016.7
批給賭博專營權之直接稅	16,636.8	19,844.1	29,340.7	39,563.7	41,870.0	65,003.8	94,112.2	106,989.8	126,738.4	128,868.8
其他	1,432.3	1,871.3	3,679.6	3,427.1	3,320.4	3,845.4	4,282.7	4,972.9	5,653.4	7,147.9
間接稅	1,494.9	1,402.6	2,059.1	1,883.5	1,491.4	2,202.3	3,342.2	4,956.7	5,521.3	5,665.5
費用、罰款及其他金錢上之制裁	539.9	537.6	736.0	1,027.1	966.5	1,283.0	1,520.4	1,573.7	1,623.1	2,217.2
財產之收益	1,677.8	2,171.1	3,082.5	2,435.0	3,523.1	2,033.1	3,537.8	3,191.9	3,084.6	3,013.6
轉移	756.6	958.6	1,607.3	2,332.9	2,439.4	3,772.3	5,544.2	7,228.8	7,646.3	7,841.0
耐用品之出售	0	0	0.1	2.8	1.3	3.5	5.6	1.9	2.0	1.5
勞務及非耐用品之出售	48.3	49.9	28.0	33.5	36.8	38.3	140.3	318.8	345.8	336.5
其他經常收入	132.00	137.0	110.8	59.4	477.8	56.1	118.7	132.4	102.5	216.7
資本收入	50.1	191.1	50.1	311.5	3,514.4	1,398.1	117.2	131.3	4,794.7	762.6
指定帳目	5,432.1	10,025.1	-	-	-	-	-	-	-	-
開支	21,184.3	27,349.8	18,856.3	25,943.5	33,824.6	37,758.1	48,976.6	56,737.5	59,227.3	65,775.0
經常開支	16,644.2	22,596.5	14,744.0	22,225.8	29,619.8	32,434.7	38,341.1	40,437.2	51,261.1	57,666.2
資本開支	4,540.1	4,753.3	4,112.2	3,717.7	4,204.8	5,323.3	10,635.5	16,300.3	7,966.2	8,108.8
結餘	7,016.5	9,838.8	21,837.9	25,133.2	23,816.5	41,877.8	63,744.8	72,760.8	96,284.7	90,296.4
結餘較去年之變動率%	-	40.2%	122%	15.1	-5.2	75.8	52.2	14.1	32.3	-6.2

*臨時數值

資料來源：2008 至 2014 年之數據來源自澳門財政局網頁，2005 至 2007 年之數據來自各年度之預算執行情況報告。而表內之數據只包括了澳門特別行政區之中央部門，即非自治及行政自治部門的年度收支數據。

附件四 2005 年至 2014 年批給賭博專營權之直接稅收入佔總收入之比率（澳門幣百萬元）

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
總收入	28,200.8	37,188.5	40,694.1	51,076.7	57,641.0	79,635.8	112,721.4	129,498.3	155,512.1	156,081.4
批給賭博專營權之直接稅	16,636.8	19,844.1	29,340.7	39,563.7	41,870.0	65,003.8	94,112.2	106,989.8	126,738.4	128,868.8
佔總收入之百分比 (%)	58.99	53.36	72.10	77.46	72.64	81.63	83.49	82.62	81.50	82.57

資料來源：2008 至 2014 年之數據來源自澳門財政局網頁，2005 至 2007 年之數據來自各年度之預算執行情況報告。而表內之數據只包括了澳門特別行政區之中央部門，即非自治及行政自治部門的年度收支數據。

附件五 2004 年至 2005 年每月博彩收入數據 (澳門幣百萬元)

月份	當月博彩收入金額	
	2004 年	2005 年
1	28,739	23,748
2	38,007	19,542
3	35,453	21,487
4	31,318	19,167
5	32,354	20,346
6	27,215	-
7	28,415	-
8	28,876	-
9	25,564	-
10	28,025	-
11	24,269	-
12	23,285	-

資料來源：澳門統計暨普查局