

# 淺談預算開支

AMERIGO

2010年8月

開支預算執行需要使用全部或部分預算撥款，並須遵守作出開支法律程序的各個環節。從《行政程序法典》第一條第一款——行政程序，係指為形成與表示公共行政當局意思，或為執行該意思而進行之連串有序之行爲及手續——可以看出產生法律效力的行政決定涉及一連串行爲才能發揮其作用。

開支程序包括如下多個階段：

- 開支許可——作出開支之權限實體所作的行爲；
- 核對(審查)——審查開支是否遵守原則、法定條件及其他手續；
- 處理——依法把開支資料存入規範載體，以便進行有關結算及支付；
- 結算——為訂定已設立債務的準確金額而作出的一項或多項行爲，以便進行有關支付；
- 支付許可——對庫房或支付單位下達命令，以便執行支付；
- 支付——向債權人歸還所欠的金額。

預算開支執行之法律程序涉及多個職能範圍，旨在分散財政權。Antonio L. de Sousa 教授曾在多部作品中提出了這個看法，其中《公共財政及財政法》一書載述：原則上，下達指示者、處理者及支付者之間成為合符規矩的保證，沒有任何支付在單一負責人的參與下完成；這些職務應賦予不同的負責人（職責分工），而所有負責人都有義務審查開支的合法性。

“公共財政管理制度”規範澳門所有公共部門及機構的財政活動的管理、監察及責任。當中“財政權力分立”原則是推行監控開支預算執行的一種方法，把開支程序各環節的權限分散在非自治部門、享有行政或財政自治權的部門及機構和財政局。

為保證行政決定的公正，法律訂定作出行政決定前的一系列的手續及準備行爲，這是非常重要的，尤其為達到效率、效力及經濟方面的目標，為的是保證不會作出任意的行政決定。

開支許可代表開支執行政程序的開始，是一種不會與第三者產生關係的內部活動，並且是由有權限實體作出的一種行政行為。“公共財政管理制度”對開支許可的權限、職權及責任亦已作出明文規範，自治實體之開支許可屬於行政管理委員會本身的職權，其他開支許可則屬行政長官的權限。

開支許可與核對階段是同步進行的，核對階段須確保開支的許可是遵從法律依據、財政規則(已作預算登錄、已備有預留款項及已作適當的開支分類)，以及符合效率、效力及經濟原則。

開支許可與公共行政當局的透明度和公正無私的保證有緊密的聯繫，並且遵守第122/84/M法令(有關工程、取得資產及勞務之開支制度)、第74/99/M號法令(公共工程承攬合同制度)，以及其他相關的法規等規定。而“公共財政管理制度”已明確指出部門及機構的機關(行政管理委員會)及領導人須負責有關負擔之預先審查，確定有關開支符合所規定的要件。

支付許可不等同開支許可，前者須與處理、結算、支付處理的補充期、支付許可的失效及歷年開支一併考慮。“公共財政管理制度”訂明支付許可及發出支付工具的職權，按部門或機構的自治權制度，分別屬部門及機構的機關及領導人或財政局，這體現了“財政權力分立”原則在預算執行過程對開支執行的監控，確保履行對債權人作出償還的職責。

在處理階段製作預算開支執行過程的記錄，是為結算、支付及決算提供實在的財務資訊，包括預算執行控制(金額)、開支性質、債權人、支付方式、日期等。而在發出支付許可前須通過結算，以確立已具備條件作出債務償還，包括適當的開支許可、合法的批給、足夠的預算撥款及正確的分類等。

在財政年度完結之際作出的所有開支支付，須遵從經第28/2009號行政法規修訂的第6/2006號行政法規第六條(決算)的規定：

一、為進行決算，部門及機構於各財政年度設有處理支付事宜的補充期，期限為澳門特別行政區財政預算案每年所定的日期。

二、至澳門特別行政區財政預算案每年所定的日期尚未支付的負擔，其支付許可視為失效。

可見，支付的處理可在澳門特別行政區財政預算案對財政年度所定的補充期內進行；而開支應在澳門特別行政區財政預算案所定的日期前作出批准、結算及支付。

由於現時可使用現金以外的支付工具，公共部門及機構必須採取措施確保財政年度的支付許可的有效性符合法定要求。當出現歷年開支的情況，即代表支付許可已失效，立法者允許在經第28/2009號行政法規修訂的第6/2006號行政法規第六條的規定以外，重新批准或支付債務的申請，並允許部門償還這些澳門特別行政區歷年承擔的定期負擔。

如公共實體沒有依照預算開支執行的法律程序(如不進行結算支付)履行工作，債權人可以根據債法向法院提出訴訟。