

新加坡公共财政预算管理经验对我国的启示

<http://www.criifs.org.cn> 2008年6月6日 李健盛

[摘要]本文介绍新加坡的公共财政的支出结构、编制程序、编制方法、预算执行、绩效评估和财政储备增值机制等方面的具体做法和经验，并针对我国财政预算管理中存在的问题和薄弱环节，提出了借鉴新加坡经验，完善和创新我国公共财政预算管理体制机制的设想和建议。

[关键词]新加坡 公共财政预算管理 借鉴

预算管理是现代国家公共财政体制建设的基本内容，也是衡量一国财政管理现代化水平的重要标志之一。新加坡在吸收西方发达国家财政预算管理成功经验的基础上，结合自身的政治经济体制和基本国情，经过不断实践和创新，形成了“高效、规范、透明和可持续”的公共财政预算管理模式。

一、新加坡财政收支总体情况

为维持国家经济运行的低成本和国际竞争力，新加坡实行简单的税收体系，主要税种有企业所得税、个人所得税、消费税、资产税、车辆税和博彩税等。政府财政收入来源主要由经常性财政收入（含税收收入、行政性收费）、投资收益和资本性收入等几个部分组成。2006年，新加坡财政总收入达455.21亿新元，占GDP2096.80亿元的21.7%，其中，经常性收入近300亿新元，占65.9%；投资及利息收入84.88亿新元，占18.65%；资本性收入70.34亿新元，占15.45%。新加坡一贯秉承“以收定支、审慎理财”的财政预算原则，国家宪法及有关法律对财政预算的平衡有着严格的要求和限制。近十年来，新加坡财政收支预算总体维持收支平衡，略有节余。由于其年度预算收入并未包括全部的政府投资收益和资本性收入，因此，该国实际的财政盈余远大于年度预算盈余。从支出角度看，新加坡年度财政支出约占GDP的15%—20%。经常性支出平均占总支出的68.54%，资本性支出平均占总支出的31.46%。

二、新加坡公共财政预算的主要特色

1. 鲜明公共特征的财政支出结构

新加坡的财政收入除满足国家机器运转需要外，主要用于国防、教育、卫生、环境、法律等公共事业以及支持经济社会发展的基础设施建设，着重于为居民提供公共产品和公共服务。以2006年为例，财政教育支出达69.67亿元，占当年财政总支出的22.8%，仅次于国防支出32.9%居第二位，内政事务支出23.91亿元，占7.8%，及其卫生事业支出为19.31亿元，占6.3%，交通运输支出17.94亿新元，占5.9%。从支出结构看，其社会发展和安全外交是财政支出的重点，两者分别平均占42.26%和38.01%（见表1）。由此可见，新加坡财政支出的公共性质十分明显。

2. 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做出了明确的规定。根据法律，新加坡的财政年度自当年4月1日起至来年3月31日止。每年6月起各部门开始对下一年的经济做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安排预算草案，12月财政部编制完成总体预算法案，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。

3. 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，局和法定机构则是贯彻政府政策的执行者。预算编制按照由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。

4. 预算硬约束与部门执行自主性的有机结合

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。建立应急预算和支付机制。为应付政府有关部门的紧急支出需要，财政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。

表1 新加坡财政支出结构分析

单位:亿新元

1998 年1999 年2000 年2001 年2002 年2003 年2004 年2005 年2006 年合计比重

总支出

| | | | | | | | | | | | | |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 1. 社会发展 | 269.34 | 15.34 | 37.47 | 96.26 | 119.40 | 271.52 | 13.10 | 36.10 | 111.27 | 117.21 | 305.47 | 2510.15 |
| 2. 安全外交 | 107.11 | 250.79 | 14.78 | 60.55 | 102.28 | 119.17 | 284.99 | 12.33 | 39.00 | 118.50 | 127.16 | 1060.86 |
| 3. 经济发展 | 93.08 | 105.51 | 279.08 | 10.56 | 40.20 | 105.36 | 130.01 | 289.57 | 15.71 | 36.65 | 127.80 | 954.12 |
| 4. 政府运作 | 53.82 | 93.03 | 111.71 | 273.05 | 11.18 | 33.89 | 106.54 | 123.58 | 286.34 | 13.98 | 38.29 | 12.22 |

注：①社会发展包括教育、卫生、环境、体育、信息和艺术等方面支出；经济发展包括交通、贸易工业、人力资源、经济传媒等方面支出；安全外交包括国防、内政事务、对外关系等方面支出；政府运作包括法律、国家机关、各部委的支出。

资料来源：根据新加坡财政部“BUDGET H IGH LIGHTS Financial Year 2007”整理。

5. 严格的国库集中收付与核算

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、一个公共部门和一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、转移支出和其它运转成本）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。

6. 科学有效的绩效评估机制

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，自1999年起实施的资本化成本指标，也称为净经济价值（NEV），相当于私人部门的经济增加值（EVA）。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审编。

7. 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。主要表现在：（1）国家宪法赋予总统作为国家财政的法定保护人的权利，任何动用过去（历年）财政积累盈余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，其有权否决该预算案。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。（2）宪法及其它有关法律还规定，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。（3）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。（4）新加坡还通过建立“再投资基金”的形式，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。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。前者作为“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。

三、对我国财政预算管理的启示

自改革开放以来，我国财税体制发生了很大的变化，财政预算管理体制也取得较大进步，但与新加坡相比，无论是财政职能、预算体制和编制程序，还是财政支出范围、支出结构、预算执行和绩效监督等方面，都与公共财政预算管理目标的要求存在较大的差距。新加坡的公共财政预算管理经验和做法，对于我国完善公共预算管理、转变财政管理体制具有重要的借鉴意义。

1. 按照科学发展观的要求，调整优化财政支出结构

根据现代经济学理论，市场经济体制条件下，公共财政的目的主要是弥补市场失灵，解决外部性问题，从而发挥其合理配置资源、调节经济运行和协调社会公平的作用。我国现有体制存在的主要问题是政府包揽过多，支出目标不明确，财政负担过大过重。因此，我们必须始终以科学发展观和构建和谐社会为指导，按照“小政府、大市场”的要求，加快政府职能转变，坚决摒弃财政包揽

一切的旧观念，尤其要改变政府参与市场竞争、介入微观领域过多的被动局面，坚持有所为有所不为，调整公共财政支出范围，优化支出结构，确保将有限的财力用于提供公共产品和公共服务，统筹解决城乡公共资源和基础设施供给不足的矛盾，支持民生福利和社会事业的发展。切实推进投资体制的深化改革，打破垄断，放开投资领域，放宽准入条件，吸引社会资金参与准公共产品和公用事业的投资，提高公共产品的供给能力。

2. 加强财政预算法制建设，完善监督机制

在财政法规建设方面，我国现行有关财政预算和支出管理的法规尽管很多，但总体上看，其系统性不强，国家预算大法与其各层次的实施细则之间仍未形成有机的体系，在财政预算管理的法制化建设方面还存在许多盲点。为此，应在国家预算法的基本框架下，完善预算法实施条例及其细则，提高预算监督管理法规的操作性。针对我国财政预算管理法规的缺位部分，出台相应的专门法规和制度，建立政府财政支出规模与经济增长相联系的法律机制，健全政府财务会计、审计规范，完善会计、审计监督；明确各级政府（部门）在预算管理方面的责、权、利，落实各监督主体对财政支出的监督职责；建立财政预算公众咨询机制，推进财政事务公开，提高财政预算监督管理的透明度。此外，还要探索如何更好地发挥社会监督和舆论监督的作用机制。

3. 继续深化预算体制改革，创新预算管理新模式

借鉴新加坡的经验，健全与社会主义市场经济相适应的规范、透明、高效的财政预算管理模式。一是规范预算编制程序，严格预算执行，强化财政预算的刚性约束力，预算草案一经人大会议审议批准后，即具有法律效力，非经法定程序不得随意改变。二是实行部门“一本账”预算，将经常性支出、资本性支出和转移性支出同时列入部门预算草案，变现行经常性支出与资本性支出分散安排为统一安排，实现部门预算执行的责权利相统一，为实行部门全面绩效考核创造条件。三是探索推行部门绩效预算，逐步将部门工作目标和支出项目的绩效（包括社会效益）目标纳入部门预算编制内容，建立绩效考核奖惩机制，实现部门预算执行绩效考核的制度化、规范化。四是尝试编制中期预算，在编制年度预算的同时，以报告年度为基年，滚动式编制3~5年的中期预算，以增强财政政策的透明度和可预期性，为经济社会的持续稳定发展提供支持。

4. 健全财政储备制度，促进财政可持续发展

充足的财政储备不仅是一国实现财政可持续发展的内在要求，而且是抵御经济全球化冲击、维护经济安全，实现长治久安的重要后备力量。新加坡在寻求财政积累的壮大和保值增值方面成效显著，其做法和经验值得我们借鉴。随着我国经济和财政的持续快速增长，建立常规性、法制化的财政储备制度和财政积累增长机制的条件已经基本成熟，尤其是经济较为发达的城市应该先走一步。首先，要及时转变“吃饭财政”的旧观念，树立居安思危和成本效益的意识，反对铺张浪费，坚持审慎理财原则，合理配置财政资源。其次，通过立法的形式，建立财政储备制度，为开辟财政盈余投资渠道、增加财政储备提供法律依据。严格区分当年财政收入和历年财政盈余，限制动用财政盈余；鼓励各级行政事业单位节约开支、增加盈余、积累资产。再次，探索建立财政储备投资基金，允许用历年财政盈余资金参与风险低、收益稳定的股权、不动产、债券和金融工具等方面的投资，以实现财政储备资金的稳定增值。最后，探索建立财政预算与国有资产经营预算相互联系的机制，融通财政与国有资产投资运营的渠道，打破现行“两轨相互隔离”的状态，为财政储备资金的增值开拓新的途径。

[参考文献]

[1]新加坡财政部. BUDGET HIGHLIGHTS Financial Year 2007, 2007-12-15.

[2]OECD. BUDGETING IN SINGAPORE, 27th Annual meeting of Senior Budget Officials, 2006-05-31.

[3]刘邦驰, 汤暑葵. 中国香港特区与新加坡公共支出管理的特点及其启示[J]. 郑州航空工业管理学院学报, 2006, (3).

[4]国家财政部财政科学研究所. 中国财政管理体制改革10年回顾[J]. 经济研究参考, 2004, (2).

文章来源: 开放导报 (责任编辑: XL)