

Unclassified

PUMA/SBO(2000)6/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

15-May-2001

English - Or. English

**PUBLIC MANAGEMENT SERVICE
PUBLIC MANAGEMENT COMMITTEE**

**PUMA/SBO(2000)6/FINAL
Unclassified**

OECD BEST PRACTICES FOR BUDGET TRANSPARENCY

For further information, please contact Jon Blondal
Tel +33-1 45 24 76 59; Fax +33-1 45 24 17 06; E-mail jon.blondal@oecd.org

JT00107731

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

English - Or. English

目 录

OECD 关于预算透明度的最佳做法	3
背景	3
1. 各类预算报告	4
1.1. 预算	4
1.2. 预算前报告	5
1.3. 月度报告	5
1.4. 年中报告	5
1.5. 年末报告	6
1.6. 选举前报告	6
1.7. 长期报告	6
2. 具体信息披露	7
2.1. 经济假设	7
2.2. 税式支出	7
2.3. 金融负债和资产	7
2.4. 非金融资产	7
2.5. 雇员养老金义务	8
2.6. 或有负债	8
3. 真实性、控制与责任	8
3.1. 会计政策	8
3.2. 制度和责任	8
3.3. 审计	8
3.4. 公众和议会监督	9

OECD 关于预算透明度的最佳做法

背景

1. 良好的治理与卓越的经济、社会发展绩效之间的联系正愈益得到公众的认可。透明度---关于政策意图、制定与执行过程的公开---构成良好治理的一个关键因素。预算政府唯一最重要的政策文件，在预算中各种政策目标得以协调，并通过对具体项目的编纂而付诸实施。预算透明度的定义是：及时系统地披露与财政相关的全部信息。
2. OECD 成员国一直走在推动预算透明度进程的最前列。在 1999 年经合组织的年会上，高级预算专家工作组提请秘书处将这一领域中的一系列最佳做法加以整理归纳，这些最佳做法的形成是基于各成员国的实践经验。
3. 最佳做法包括三个部分：第一部分列举出政府应该公布的各主要预算报告及报告的大体内容；第二部份描述这些报告中应包含的各具体披露事项，其中既包括金融性也包括非金融性的运作信息；在第三部分中则是对确保报告的质量和真实性的各种做法予以着重强调。
4. 最佳做法的制定，旨在为成员国和非成员国提供一套增进各自国家预算透明度的参考性工具。这些最佳做法是围绕各类具体的报告而设置，仅为表达直观清晰之目的。一个业已达成的共识是：不同的国家有着不同的报告制度，关于透明度的侧重点也由此而各不相同。这些最佳做法是基于不同成员国在各自领域中的经验累积。还应当强调的是，最佳做法的提出并不意味着我们要为预算透明度制定一套正式的“标准”。

1. 各类预算报告

1.1. 预算

- 预算是政府重要的政策文件。预算应该是全面的、涵盖政府所有的收入和支出，从而使在不同政策抉择之间必须做出的取舍能够得到审核与评估。
- 政府的预算草案应该在足够充裕的时间内提前呈交给议会，以便于议会对之进行适当的审议。决不应该在财政年度开始前少于三个月的时间里呈交预算。议会应在财政年度开始之前审核批准预算。
- 预算或相关的文件，应该包括对每一个收入和支出项目的详细说明。
- 非财务性的绩效数据，包括绩效目标，应该被列入实施这些目标的支出项目里边。
- 预算应该包含一个中期的远景规划，以阐明至少在下一个财政年度之后的两年中，收入和支出的发展将呈现什么趋势。同样地，当前的预算建议应该与包含在早先财务报告中的远景规划基本一致，对所有显著的偏差都应该做出解释。
- 对于每一个项目都应该提供过去年度中收入和支出的实际数据同本年度的最新预测数据相比较的信息。对任何非财务性绩效数据也应该提供类似的对比信息。
- 即使有些收入和支出已经获得永久性的立法授权，但出于信息公开之目的，这类收入和支出的数额也应该和其他收入和支出一起在预算中予以披露。
- 对支出应提供总数。对专款专用收入和使用费应分别列举并清晰说明。而且无需考虑是否存在允许代收机构保留其收取的一部分或全部收入的特殊的激励与控制制度。
- 支出应该按照行政单位分类（如，部门、机构）。依据经济和功能分类法划分的辅助性支出信息也应该一并提供。
- 隐含在报告中的经济假设应按照最佳做法 2.1（见后）的要求做出。
- 遵循最佳做法 2.2（见后）的要求，预算中应包括对税式支出的讨论。
- 遵循最佳做法 2.3~2.6（见后）的要求，预算中应包含对政府金融资产和负债、非金融资产、雇员养老金义务以及或有负债的详细讨论。

最佳做法中“政府”的定义是采用国民账户体系(SNA)中的定义，这一种定义涵盖了政府所有的非商务性活动。需要特别指出的是，国有企业的活动是不包括在这一定义之中的。虽然国民账户体系（SNA）中对“政府”的定义是特指一般政府，即其中也包括各级地方政府，但是，本最佳做法中，政府的概念仅指中央（联邦）政府。

1.2. 预算前报告

- 预算前报告用来鼓励围绕预算展开的辩论，辩论中涉及预算收入和支出的总额以及预算收支总额如何与经济发生互动。同样地，它也用于讨论确定预算本身的拨款预期目标，预算前报告的发布不应该晚于正式提交预算建议前的一个月。
- 报告应详细阐释预算年度内政府长期的经济和财政政策目标，以及在其后至少两个财政年度中预算将体现的政府经济和财政政策意图。报告应侧重于对收入和支出总水平、赤字或盈余总额以及负债总水平的披露。
- 隐含在报告中的经济假设应按照最佳做法 2.1（见后）的要求做出。

1.3. 月度报告

- 月度报告用于显示预算执行的进度。月度报告应该在每个月份结束之后的四周内发布。
- 月度报告应包括每个月份的收入与支出总数，年度内截止报告日的累计收支总数。每月的实际收入和支出数据要与同期的预测数据进行比较。年度中对初始预测做出的任何调整都应单独予以披露。
- 应该有一段简略的文字评述与数字资料同时发布。如果实际数额与预测数据之间发生重大差异，月度报告还应对此做出解释。
- 支出应该按照行政单位分类（如，部门、机构）。依据经济和功能分类法划分的辅助性支出信息也应该一并提供。
- 月度报告及相关文件也应包括关于政府借款活动的信息（参见下面的最佳做法 2.3）。

1.4. 年中报告

- 年中报告提供预算执行情况的全面和最新的信息，包括对本财政年度以及对未来至少两年内预算执行结果的最新预测。年中报告应该在上半个财政年度结束以后的六周之内发布。
- 应对预算中隐含的经济假设重新予以审视，并对任何影响预算发生变化的因素予以披露（见最佳做法 2.1）。
- 遵循最佳做法 2.3~2.6（见后）的要求，年中报告应包含对政府金融资产和负债、非金融资产、雇员养老金义务以及或有负债的详细讨论。
- 任何有可能对预算产生实质性影响的其他政府决策或其他变化因素都应该予以披露。

1.5. 年末报告

- 年末报告是政府重要的责任文件。应该经过国家最高审计机构的审计稽核,并符合最佳做法 3.3 (见下面) 的要求, 年末报告应在财政年度结束后六个月内公布。
- 年末报告显示的收入和支出水平应该与议会批准的预算数字相符合, 年度执行中对初始预算所做的任何调整都应予以单独披露。年末报告的格式也应该与预算的格式保持一致。
- 年末报告或相关文件应列有非财务性绩效信息, 包括各项绩效目标与实施这些目标取得的实际结果之间相比较的信息。
- 年末报告还应提供上一年度中政府收入和支出的比较信息。对任何非财务性绩效数据也应提供类似的比较信息。
- 对支出应提供总数。对专款专用收入和使用费应分别列举并清晰说明。
- 支出应该按照行政单位分类(如, 部门、机构)。依据经济和功能分类法划分的辅助性支出信息也应该一并提供。
- 遵循最佳做法 2.3~2.6 (见后)的要求, 预算中应包含对政府金融资产和负债、非金融资产、雇员养老金义务以及或有负债的详细讨论。

1.6. 选举前报告

- 选举前报告用于直接说明大选前政府财政的一般状况, 以便为选民提供选举信息, 并激励公众围绕预算展开辩论。
- 这类报告发布与否取决于一国宪法的规定以及选举惯例。选举前报告最好在选举前两周内发布。
- 选举前报告所披露信息应该与年中报告大致相同。
- 必须予以特殊关注的是, 应当确保此类报告的真实性和准确性, 其编制应符合最佳做法 3.2(见下)的要求。

1.7. 长期报告

- 长期报告用于评估政府当前的政策在长时期内的可持续性。长期报告应至少每 5 年发布一次, 或者, 当主要的收入或支出项目发生重大变化时即行发布。
- 长期报告应该考虑到人口统计变动对预算产生的潜在影响, 如在未来长时期(10~40 年)内人口老龄化发展及其他潜在因素的变化。
- 对长期报告中隐含的所有重要的假设都应作详细阐述, 对一些可能发生的事件也应予以披露。

2. 具体信息披露

2.1. 经济假设

- 预算中蕴含的重要经济假设与现实发生背离是政府主要的财政风险。
- 所有重要的经济假设都应该明确地予以阐述。其中包括对 GDP 增长率和对 GDP 增长构成的预测、就业率和失业率、经常账户、通货膨胀和利率（货币政策）等的预测。
- 还应对重要的经济假设将对预算产生的影响做出灵敏度分析。

2.2. 税式支出

- 税式支出是对以放弃税收收入的方式向特定活动提供税收优惠所付成本的估算。
- 对主要税式支出成本的估算应作为补充性信息在预算中予以披露，应该视可以实施的程度，尽量把对税式支出在某些领域中特殊作用的讨论放进对一般性支出的分析阐释中，以便为预算选择提供更充分的信息。

2.3. 金融负债和资产

- 所有的金融负债和资产都应该在预算、年中报告和年末报告中披露。每个月的借款活动都应该在当月的月报或相关文件中披露。
- 政府借款应根据债务的货币单位、到期期限，固定利率还是浮动利率以及是否可随时偿还等加以分类。
- 对金融资产应根据其主要类别进行分类，包括现金、可流通的有价证券、对企业的投资和对其他经济实体提供的贷款。对企业的投资应该单列，对其他经济实体提供的贷款应该分类列示并反映贷款的种类，每一类贷款欠贷的历史信息也应及时披露。金融性资产应该按市场价值计价。
- 对债务管理工具如远期合约和掉期交易等，也应该予以披露。
- 在预算中，应该对利率和汇率的变动进行灵敏度分析，以反映两者的变化对筹资成本的影响。

2.4. 非金融资产

- 非金融资产，包括不动产和设备，也应该予以披露。
- 非金融资产应按照完全的应计制原则进行核算和编制预算，这就要求对这类资产进行估价并选择适当的折旧计划。资产估价和计提折旧方法也应该充分披露。
- 如果没有实行完全的应计制基础，就应实行连续的资产登记制度，资产登记簿中的简略信息也应在预算、年中报告和年末报告中披露。

2.5. 雇员养老金义务

- 雇员养老金义务应该在预算、年中报告和年末报告中予以披露。雇员养老金义务是指雇员从过去的服务中应获得的利益和政府已经对这些利益做出的贡献两者之间的差异。
- 对雇员养老金义务计算中隐含的重要保险精算假设应予以披露。归属于雇员养老金计划下的全部资产都应该按照市场价值做出评估。

2.6. 或有负债

- 或有负债是指那些对预算的影响取决于未来可能发生也可能不发生的事件的债务。常见的例证包括政府提供的贷款担保、政府保险规划以及对政府提出的合法索取要求。
- 所有重要的或有负债都应该在预算、年中报告和每年的财政决算中予以披露。
- 如果可行，就应该披露或有负债的总额，并依据其主要特征做出分类；对可获得的关于每类或有负债拖欠的历史信息也应该披露。如果或有负债不能够被量化，那么就on应该将其列出并加以描述。

3. 真实性、控制与责任

3.1. 会计政策

- 所有的报告都应附带一份阐述相关会计政策的概要。应阐明的事项包括在编制报告中所采用的会计基础（如现金制、应计制），对任何偏离一般公认会计规范的做法都应予以披露。
- 所有财务报告都应该采用同一种会计政策。
- 如果必须要改变会计政策，那么对于变更的性质和变更的原因应予以充分披露。还应对以前报告期中的相关信息做出调整，以便使不同报告期中的数据相互间具有可比性。

3.2. 制度和责任

- 应当在财政系统内部建立一套包括内部审计在内的动态监控系统，以确保各类预算报告所披露信息的真实性。
- 每个报告都应该附有财政部长和高级官员对报告编制的责任说明。财政部长要确认所有可能对财政产生影响的政府决策都已经在报告中予以阐释。高级官员则要确认在报告编制过程中财政部门已经高水平地发挥了其专业判断力。

3.3. 审计

- 年终报告应该由国家最高审计机构遵循一般公认的审计惯例进行审计。
- 最高审计机构出具的审计报告应该经过议会审查。

3.4. 公众和议会监督

- 议会应该有权采取各种手段对任何它认为有必要接受检查的财政报告实行有效的审查。
- 最佳做法中提到的所有财政报告都应该公开发布，包括所有的报告都可以在因特网上免费获取。
- 财政部门应该尽可能使预算编制程序简便易懂，尽量让每一个公民和非政府组织都能够看懂。