



世界银行

公共财政管理系列丛书

地方公共 财政管理

沙安文 主编
大连市财政局翻译小组 译



中国财政经济出版社



世界银行



公共财政管理系列丛书

地方公共财政管理

沙安文 主编
大连市财政局翻译小组 译

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方公共财政管理/ (美) 沙安文主编; 大连市财政局翻译小组译. —北京:
中国财政经济出版社, 2012.9

(公共财政管理系列丛书)

书名原文: Local Public Financial Management

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3408 - 3

I. ①地… II. ①沙… ②大… III. ①地方财政 - 公共管理: 财政管理 IV.
①F810.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 047807 号

著作权合同登记号: 图字 01 - 2012 - 4671

责任编辑: 胡 博

责任校对: 黄亚青

封面设计: 郁 佳

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787 × 1092 毫米 16 开 14 印张 250 000 字

2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月北京第 1 次印刷

定价: 40.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 3408 - 3/F · 2885

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

Local Public Financial Management

Copyright © 2007 by The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
1818 H Street, N. W. , Washington, D. C. 20433, U. S. A.

《地方公共财政管理》版权由国际复兴开发银行/世界银行所有

This work was originally published by The World Bank in English as *Local Public Financial Management* in 2007. This Chinese translation was arranged by China Financial & Economic Publishing House (CFEPH). CFEPH is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

本著作由世界银行最初于2007年以英文出版，书名为《地方公共财政管理》。

中文翻译工作由中国财政经济出版社组织完成。中国财政经济出版社将对翻译质量负责。如出现任何与原版的不一致，以原版语言为准。

一切观点、解释及结论均为本书作者所持有，不代表世界银行的执行董事或其所代表的政府的观点。

世界银行不对著作中包含的数据的准确性提供保证。书中任何地图上的边界、颜色、名称及其他信息不表示世界银行对任何区域法律地位的判断或对于任何边界的认可与接受。

前 言

《地方公共财政管理》一书是世界银行为了完善发展中国家的公共支出管理和财政问责制度改革而编著的文献。本书提供了地方政府财务会计和报告的概述，介绍了较为成熟的现金管理实践，详尽阐述了使用透明的采购程序减少腐败，以及反腐败中外审的作用和审计方法，并就如何以及何时使用债务，怎样评估债务支付能力，以及如何管理债务等给予了实践指导。

本书反映的发展中国家财政领域存在的热点、难点和焦点问题，在我们财政工作中也不同程度地存在。自 2000 年部门预算改革实施以来，我们先后开展了收支两条线、国库集中收付、政府采购、政府收支分类等多项改革，为提高公共财政管理水平奠定了基础。但我们应该看到，在公共财政管理当中还存在很多问题，如财政管理透明度不高，政府财务报告不完整，内部控制和审计制度不健全，政府债务管理不规范等等。解决这些问题需要我们在工作中不断的探索和思考，而《地方公共财政管理》一书无疑也为我们提供了很好的指导和借鉴。

考虑到本书对我国财政管理工作具有较强的借鉴意义，同时也为了激发大连市财政局干部职工注重学习、钻研业务、更新知识和提高素养的热情，大连市财政局党组经过研究，决定成立大连市财

政局翻译小组，利用业余时间翻译此书。经过一年多的辛苦付出，译书终于付梓出版。

本书由大连市财政局翻译小组负责翻译，其中：第一、二章由战宇翻译；第三、四章由王家永翻译；第五章由战宇、王政力翻译；第六、七章由王政力翻译。本书的翻译出版得到了大连市政府主要领导的肯定和支持，得到了中国财政经济出版社和世界银行的指导和帮助，在此表示衷心的感谢！

由于初次译书，经验不足，水平有限，恐有失误，恳请读者谅解。

大连市财政局局长 **毛岩亮**

2012年7月

序

200多年来，西方民主制度中政府结构的制衡体系是政府有效行使管理职能的核心，赋予了公民应享有的权利。公务员和决策者的动机——公共部门因为其工作所受的表彰与惩罚——都是从国家责任的框架出发的。完善的公共部门管理和健全的政府支出有利于经济发展和社会公平，特别是有利于穷人和弱势群体，比如老年人和妇女。

然而，很多发展中国家的政府管理体系仍然经常运作不力，存在着寻租和渎职行为、资源分配不当、税收体制效率低下以及一些关键的公共服务设施质量不高等问题。管理不善导致的直接后果是穷人和一些弱势群体（如妇女儿童、少数民族等）无法享受到公共服务。在解决这些普遍关注的问题时，从普通的发展援助团体到世界银行都在不懈努力，希望从世界各地的实践中汲取经验教训，可以更清楚哪些措施可以提高公共服务的管理质量，哪些措施不可以，特别是在反腐倡廉和为贫困人口提供服务方面。

公共部门治理与问责系列丛书从实践出发，为提高公共服务部门的效率和公平性，以及加强职能部门的管理责任，提供了方法和经验教训，丰富了我们这方面的知识。这套丛书所主张的框架是要创造一个激励型的环境，并在政府职能部门内外形成一种对优秀管

理的推动力。这个框架列举了公民如何要求政府对所做事情负责的行政机制，并为如何取得结果和审慎的财政管理提供了较为实用的指导。本书列举了对付腐败和渎职的方法，为拓展公共服务领域的几个适用框架提供了理论和指导。本书还提出保护穷人、妇女、少数民族和其他弱势群体利益的措施，加强发表意见和退出的行政结构安排，评价政府公共项目的方法，建立负责任政府的管理框架，以及财政联邦制和地方政府管理等问题。

本套丛书将有助于政府官员、发展经济的实践者、学习发展经济学的学生以及那些对发展中国家公共管理感兴趣的人士进行这方面的研究。

Frannie A. Léautier
世界银行学院副院长

致 谢

过去的三年中，本书将世界银行学院为学习项目准备的关于地方财政管理的学习模块进行了组合。这些学习模块及在本书的出版主要是由瑞典政府通过与世界银行的公共支出和财政问责（PEFA）合作项目提供的资助，该项目也由本书编辑负责指导。日本政府为编辑此书提供了额外的资金支持。本书编辑感谢瑞典国际发展代理机构（斯德哥尔摩）的 Hallgerd Dryssen 为 PEFA 项目提供的全程指导和支持；此外，感谢 Bengt Anderson、Goran Anderson、Gunilla Bruun、Alan Gustafsson 和对此项目的设计和发展作出贡献的 PEFA 项目外部咨询部的其他成员。

本书从非洲及其他地区主要政策制定者和主流学者对世界银行学院学习项目的贡献中受益良多。尤其特别感谢：南非应用财政研究中心经理，Tania Ajam；加拿大财政部前代理副部长，Paul Boothe；南非国家财政部部长，Neil Cole；斯德哥尔摩普华永道，Anders Haglund；杜克大学教授，Roy Kelly；乌干达财政部公共财政咨询师，Florence Kuteesa；印第安娜大学教授，John Mikesell；南非国家财政部总干事，Ismail Momoniat；以及开普敦南非民族机构，Christina Nomdo。

本书编辑向撰写本书章节的主要学者表示感谢，对给予本书评论的杰出评论家表示感谢。对 Anupam Das、Alta Folscher、Adrian Shall 和 Chunli Shen 在本书筹备各个阶段提供的帮助和对各章的编

辑修改表示感谢。

对 Stephen McGroarty 确保本书快速出版、Dina Towbin 优秀的编辑管理和 Denise Bergeron 确保本书优秀的印刷质量表示感谢。

本书作者
沙安文

编写人员介绍

AAD BAC, 荷兰蒂尔堡大学会计学院主任, 会计学教授, 主要的研究领域是政府会计。自 1993 年以来, 他一直是荷属安的列斯大学的客座教授。从 1974 年到 2001 年, 作为德勤会计师事务所的合伙人和法律上的前责任人, 他将学术与实践合而为一。在实践及学术事业中, 他专门从事财务报告、财务管理、行政组织和信息系统 (作为一名顾问), 以及公共部门审计 (作为一名执业审计师) 等方面的工作。他发表各种论文, 出版书籍, 并在其他大学和国家就这些议题进行讲学。

MUSTAFA BALTACI, 土耳其检查委员会副主任。2005 年, 他是世界银行关于财政管理、问责制、财政分权、内部控制和审计方面的研究分析师。MUSTAFA BALTACI 获有宾夕法尼亚大学行政管理硕士学位和公共财政专业文凭。

W. BARTLEY HILDRETH, 堪萨斯公共财政中心和威奇托州立大学巴顿商学院公共财政方面杰出的特聘教授和主任。他曾是 2005 年秋季蒙特利尔麦吉尔大学公共政策的富布莱特访问研究学者。

JESSE HUGHES 博士, 在过去 10 年, 为国际会计师联合会进行研究, 为许多国家的政府财务管理问题提供咨询, 这些国家包括亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚、黑塞哥维那、马其顿、马拉维、

摩尔多瓦、尼日利亚、阿拉伯、叙利亚和赞比亚。Tesse Hughes 是弗吉尼亚州汉普顿市汉普顿大学和弗吉尼亚州诺福克市奥多明尼昂大学名誉会计教授，讲授会计和财务管理课程长达 20 年。教学之前，Jesse Hughes 曾作为审计员、管理分析师、系统分析师、首席会计师和审计主任，为联邦政府工作 20 年。他是政府财务经理国际联盟的公共基金月刊的主编，并且是董事会成员。

ROWAN JONES，英国伯明翰大学公共部门会计学教授。《公共部门会计》一书的合著者（与 M. W. Pendlebury）（第五版，2000 年）和《欧洲政府会计与预算改革》一书的合编者（与 K. Luder）（2003 年；中文翻译，2005 年）。

M. CORINNE LARSON，1999 年 7 月加入 MBIA 资产管理集团，为企业的第三方账户管理市场和客户服务，并提供现金管理方面的技术和咨询服务。她以前曾担任政府财政官员协会（GFOA）研究中心的主任助理，负责协会的现金管理规划。她是现金管理和投资主题常见的演讲人，是包括《公共基金投资》（第二版）等在内的许多著作的工作者。她担任《公共投资者》和 GFOA 每月投资通讯的编辑达 7 年，并是 GFOA 退休和福利常务管理委员会的成员。此外，她拥有超过 10 年的企业财务管理经验，获有财经专家协会授予的国际财资管理师证书，是协会专业杂志《金融理财师交流》的编辑咨询委员，并获有南本德印第安纳大学艺术学士学位，印第安纳圣母大学工商管理硕士学位。

CLIFFORD P. MCCUE，佛罗里达大西洋大学公共管理学院副教授。他的教学和研究领域在公共管理、公共采购和公共政策方面。他是佛罗里达大西洋大学公共采购研究中心的高级研究学者。

GERALD J. MILLER，新泽西州州立大学、罗格斯大学公共政策和管理学院教授，讲授公共预算和财政课程。他曾是加拿大渥太华大学 2007 年春季公共政策和管理富布莱特访问研究学者。

ERIC W. PRIER，佛罗里达大西洋大学政治学系副教授。他的教学和研究领域在政治，公共采购和公共政策方面。他是佛罗里达大西洋大学公共采购研究中心的高级研究学者。

Anwar Shah，最权威的经济学家，是华盛顿世界银行学院公共部门治理项目组组长，也是德国慕尼黑财政国际研究所执行委员会成员，加拿大艾伯塔省公共经济研究所成员。他曾在加拿大财政部和阿尔伯塔省政府部门工作，负责联邦—省和省—地方之间的财政关系的协调。他还就阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、中国、德国、印度、印度尼西亚、墨西哥、巴基斯坦、波兰和土耳其等国家的财政体制改革提出建议。Anwar Shah 是世界银行援助治理改革评估报告的主要作者。他发表了大量关于治理、反腐败、财政管理、财政联邦制、地方治理、公共及环境经济学等方面的论文。

SERDAR YILMAZ, 世界银行资深的社会发展经济学家, 致力于权力下放、地方治理和问责制等问题的研究。加入社会发展部之前, 他在世界银行学院(WBI)负责协调世界银行学院关于公共财政的能力建设、政府间关系和地方财务管理的发展等课程。他主要的研究领域是分析公共部门问责制, 发展中国家政府间政策和区域发展模式下基础设施服务作用的分析。他的研究成果发表在学术期刊和编辑在该领域主要的学术书籍中。他获有弗吉尼亚州乔治梅森大学(费尔法克斯市)公共政策博士学位。

目 录

序	/1
致谢	/1
编写人员介绍	/1
总论	/1
第一章	
财务会计报告	/5
财务会计报告的传统职能	/7
交易的正确记录	/7
预算会计	/7
会计基础	/9
收付实现制会计	/9
承诺确认会计	/12
基金会计	/13
传统职能的扩展	/14
权责发生制会计	/14
权责发生制预算	/19
服务成效衡量	/19

国民经济核算数据	/21
财务报告标准	/22
总结	/23
本章注释	/24
本章参考文献	/24
第二章	
地方政府现金管理	/26
征收	/27
征收方式	/27
征收系统的目标	/29
征收系统设计	/30
资金集中	/32
具有成本效益的资金转移方法	/33
存储资金的安全——抵押方式和实践	/34
支付	/35
支付系统的目标	/35
支付在途	/36
支付的时间安排	/36
支付制度的设计	/36
银行业务关系	/37
金融机构选择	/38
持续的关系管理	/38
账户分析概述	/39
现金流预测	/39
现金流预测的种类	/39
用于投资目的的预测	/41
投资	/43
投资目标	/43
投资风险	/44
投资选择的评价	/45
公开招标	/46
准予的投资工具的分析	/47
货银两讫	/49

投资绩效评估和报告	/49
总结	/52
本章注释	/52
本章参考文献	/52

第三章

地方政府采购与防止腐败	/54
公共采购概述	/55
地方层面采购职能的特征	/55
善治环境中公共采购的重要性	/56
地方层面采购的演变与目标	/57
公共采购过程中腐败产生的机会	/57
政府系统与地方层面的潜在腐败	/59
联邦制和中央集权制政府体系	/59
中央采购组织架构	/60
中央集权与地方分权	/61
不同政治体制间产生的冲突	/61
采购进程作为反腐败的保障措施	/62
公共采购规划进程阶段	/62
采购保障的合法化	/65
规范和标准的类型	/65
确定供给源的遴选方式	/66
合同管理	/68
评估与腐败相关的合同风险	/68
合同管理人员的主要职责	/70
终止合同	/71
付款过程	/72
合乎职业道德的政府采购评估	/72
实施措施	/73
评估方法	/74
反馈和监管	/75
职业道德标准和职业精神	/75
职业道德守则	/76
依靠标准、章程和法规确保诚实守信	/77

结论	/78
本章注释	/80
本章参考文献	/80

第四章

地方政府债务管理	/86
地方政府如何使用债务?	/88
地方政府何时使用债务?	/91
筹资与预算的匹配	/91
筹资技术的改进	/93
当期税收收入	/94
上级政府拨款及贷款	/94
如何评估地方政府的偿债能力	/95
跨国比较及美国政府研究	/96
政府偿债能力研究	/101
案例分析	/106
负债能力研究分析	/108
地方政府采用何种债务形式?	/108
借款的基本要素	/109
债券	/110
加强信贷	/111
租约	/112
通道融资	/113
地方政府如何发行债券?	/113
竞价销售	/113
议价销售	/113
私募配售	/114
选择最好的销售方法	/114
挑选专业人员发行债券	/115
定价流程	/115
信用评级流程	/116
摊销的依据	/116
售后	/116
地方政府如何管理未清偿债务?	/117