

公共财政制度和政策译丛

财政透明度

Fiscal Transparency

国际货币基金组织 / 编著
财政部财政科学研究所 / 整理

人民出版社

公共财政制度和政策译丛

财政透明度

Fiscal Transparency

国际货币基金组织 / 编著
财政部财政科学研究所 / 整理

人民出版社

策划编辑:王玉霞

责任编辑:王玉霞 郑海燕

装帧设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

财政透明度/国际货币基金组织 编著.

财政部财政科学研究所 整理

-北京:人民出版社,2001.12

(公共财政制度和政策译丛)

ISBN 7-01-003542-3

I.财… II.①国… ②财… III.财政管理体制-研究

IV.F810.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 093822 号

财 政 透 明 度

CAIZHENG TOUMINGDU

国际货币基金组织 编著

财政部财政科学研究所 整理

人 民 出 版 社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京通州电子外文印刷厂印刷 新华书店经销

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:9.25

字数:210 千 印数:1-3,000 册

ISBN 7-01-003542-3/F·792 定价:18.00 元

说 明

为借鉴国际经验，推动财政体制进一步改革，以适应社会主义市场经济的需要，财政部领导同志委托财政部财政科学研究所翻译几套公共财政制度和政策的文献材料。科研所组织了所内科研力量，在较短的时间内完成了任务，后经过多次校改，在人民出版社支持下，终于作为公共财政管理丛书，正式出版，与读者见面了。相信这套丛书能够对我国公共财政制度建设有所帮助。本书是一批出版的三本书之一，原来就是以“手册”的形式写成的，主要介绍如何提高财政透明度的经验与方法，带有较强的操作性。由于原书已提供中文译本，故我们仅作了一些整理润色工作。

为本书能够获得版权和出版，吕旺实、邵源、龙艳萍、李欣等同志做了大量的工作。

财政部领导担任了丛书编委会的主任委员和副主任委员，部办公厅等单位也给予了多方面的帮助，使得本书能够顺利地出版发行，我代表全体校译人员对此表示感谢。

美国伊加诺大学的陈立齐教授最早为我们提供了本书的信息，国际货币基金组织的 Nora Kore Baum 先生和 David Cheney 先生慷慨地同意我们免费使用他们的版权，国际货币基金组织驻中国办事处的有关人士也提供了一些帮助，在此一并表示感谢。

对人民出版社领导的支持，特别是对负责本书出版的王玉霞同志所付出的辛勤劳动，也专此致谢。

贾 康
2001年6月

缩略语一览表

COFOG	政府职能分类
ESA	欧洲会计制度
FSAP	金融部门评估项目
GAAP	公认的会计原则
GDDS	数据公布通用系统
GFS	政府财政统计
IFAC	国际会计师联合会
INTOSAI	国际最高审计机构组织
IPSAS	公共部门的国际会计标准
OECD	经济合作与发展组织
PSC	(IFAC 的) 公共部门委员会
PUMA	公共管理和治理
ROSC	标准与守则遵守情况报告
SDDS	数据公布特殊标准
SNA	国民账户体系
UN	联合国
UNCITRAL	联合国国际贸易法委员会

导 言

1. 国际货币基金组织理事会临时委员会第五十届会议于1998年4月16日在华盛顿特区举行，会议通过了《财政透明度良好做法守则——原则宣言》。该守则的通过体现了这样一个明确的共识，即优良政府管理对于实现宏观经济稳定和高质量增长具有极其重要的意义，而财政透明度又是优良政府管理的一个关键方面。^① 财政透明度应促使负责制定和实施财政政策的人士更加负责。遵循更有力和更可信的财政政策有助于赢得知情公众的支持，为进入国内和国际市场创造更有利的条件，降低发生危机的次数，并降低危机的严重程度。

2. 守则、解释性《财政透明度手册》、财政透明度问题提纲以及汇总的自我评估报告，已于1998年11月登入基金组织的外部网站。^② 1999年5月以后，财政透明度网页成为“标准与守则网站”的一部分。^③ “标准与守则网站”还登录了《标准与守则遵守情况报告》(ROSCs)中的财政透明度模块，这些模块评估

① 参见基金组织(1998a)。

② 手册草稿于1998年11月登入网站，并于1999年4月被本稿取代。

③ 参见 <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>。

若干国家所实施的财政管理做法与守则的差距。^① 撰写 ROSCs 过程中与各国当局的交流, 以及与各国际组织、政府机构和私人机构的财政政策专家的接触证实, 守则及其辅助文件为分析财政透明度提供了一个有用的框架。

3. 然而, 鉴于各方面日益重视向国际货币基金组织和市场提供最佳质量的经济和金融信息, 因此, 自然需更加注重财政透明度中的数据质量问题, 该问题应通过守则来加以解决。为此, 在守则中加入了专门的涉及财政数据质量最佳做法内容的章节; 还新增加了一些涉及税收征管的自治和公开性以及公共部门^②财务报告的其他良好做法; 另外, 为提高守则的清晰度, 还对守则的组织和起草做出了其他调整。鉴于守则内容已经修正, 并根据各方面对手册详细内容及方便用户使用的有关意见, 对手册内容做了相应修改。

4. 财政透明度的原始定义强调的是向公众公开政府的结构和职能、财政政策的意向、公共部门账户和财政预测 (参见 Kopits 和 Craig, 1998), 该定义依旧是《守则》的基础。^③ 作为《守则》组织结构基础的财政透明度的四项基本原则也将大致不变。

- 第一条基本原则——作用和责任的澄清, 涉及确定政府的结构和职能、政府内部的责任以及政府与经济中其他部门的关系。

- 第二条基本原则——公众获得信息的难易程度, 强调在明确规定的时间内公布全面财政信息的重要性。

^① 1999年3月第一次发表 ROSC 财政透明度模块之后, 自我评估报告成为多余, 因此被从外部网站上取消。

^② 若干技术用语在第一次出现时使用楷体, 其定义见词汇表。

^③ 从此处开始, 守则系指修订的《财政透明度良好做法守则》。

· 第三条基本原则——预算编制、执行和报告的公开，涉及提供关于预算程序信息的种类。

· 第四条基本原则——对真实性的独立保证，涉及数据的质量以及对财政信息进行独立检查的需要。

前一版本《守则》中第四条基本原则重点强调由外部审计机构、国家统计机构及其他专家独立确保财政信息的真实性，相比之下，修改后的第四条基本原则更直接地涉及财政透明度问题，以反映前面提到的对财政数据质量重视程度的提高。

5. 具体原则和良好做法与每项基本原则是一致的。良好做法代表的是财政透明度的一种标准，该标准可向公众及资本市场保证有一套完整的对政府结构和融资情况的描述，凭此可以可靠地评估一国的财政状况是否稳健。因此，大多数国家应尽力达到此标准。

6. 在编写手册过程中，考虑了若干方面的问题。第一，《守则》的实施是在自愿基础上进行的。为了增进人们对《守则》基本原理的认识及对财政透明度要求的理解，手册详细列出了《守则》中的原则和做法。然而，鉴于财政管理系统的复杂性，手册没有为如何实施所有良好做法提供全面的指导而是列出了许多参考书目和网址，这些书目和网址会对具体实施《守则》提供帮助。即使如此，许多国家仍需做出巨大的努力并需相当长的时间才能达到《守则》所要求的透明度水平。

7. 第二，财政透明度只是良好财政管理的一个方面，因此需谨慎区分财政透明度与其他两个重要方面，也即财政政策的效率和公共财政稳健性之间的区别。如《守则》初稿导言中指出的，须同样重视这明显相互关联的三个方面。但是，《守则》并没有直接提出哪些机构变化能够提高政府的效率和公共财政的稳健性。因此，如果政府是通过准财政资金和税收支出来执行财政

政策，或者非政府公共部门从事准财政活动，《守则》只是要求需明确规定这类干预活动的目的和报告可能产生的财务后果。然而，《守则》期望预算外资金、税收支出和准财政活动的透明度将会抑制对这类手段的过多使用，并最终传统的财政管理做法代替之。

8. 第三，各方面清楚地意识到在改善财政管理背后存在机构背景多样化和能力制约等因素。从该角度看，《守则》并不是一个最佳做法的标准，而是一套大多数国家可在中期到长期内实施的良好做法。此外，手册还强调了那些财政管理体制薄弱的国家对良好做法应进行重点选择。专栏1列出的财政透明度基本要求所强调的是与财务报告 and 财政数据质量有关的良好做法。

9. 《守则》的定位是广义政府，这意味着，中央政府所需提供的信息是关于广义政府活动和融资的，这可能会给一些国家带来困难，尤其是财政管理体制薄弱是由中央政府与各级地方政府的财政关系引起的那些国家。因此，有关方面认为，在一些特定的情况下，《守则》（及财政透明度基本要求）的采用应仅限于中央政府，至少在开始时是如此。有关方面还认为，在少数国家由于中央政府与各级地方政府之间的宪法关系，使得中央政府报告广义政府的活动和融资情况是不合适的。

10. 手册还超出《守则》的范围，确定了先进经济体应采纳的财政透明度最佳做法，因为这些国家已经达到或者接近达到《守则》的标准。在这方面，经济合作与发展组织（以下简称经合组织）制定出一套最佳做法指南（即《经合组织关于预算透明度的最佳做法》），该指南提供了一个有益的起点。^① 经合组织指南是对该组织成员国做法的总结概括。然而，指南中的许多内容

^① 参见经合组织（2000）。

已经纳入《守则》。此外，由于指南的重点内容只涉及预算（而不是财政）透明度和中央政府（而不是广义政府），其覆盖范围要比《守则》窄一些。因此，专栏 2 中的最佳做法涉及《守则》所包括的所有领域，并适当参照经合组织指南。

11. 第四，在《守则》所涉及的一些领域中，已经存在由国际货币基金组织及其他国际机构制定的国际标准。《守则》和手册与这些倡议是协调一致的，尤其是，与国际货币基金组织数据标准——数据公布特殊标准（特殊标准）和数据公布通用系统（通用系统）——中的与财政数据有关的内容、对国际货币基金组织政府财政统计系统的修改意见以及国际货币基金组织的《货币与金融政策透明度良好做法守则——原则宣言》（货币与金融透明度守则，目前只涉及政府与银行及金融部门之间的关系）保持一致。^① 手册强调了国际会计师联合会——公共部门委员会制定的公共部门会计标准，并考虑了由国际最高审计组织主持制定的审计标准。

12. 最后，如前面提到的，以《标准与守则遵守情况报告》财政透明度模块形式开展的财政透明度评估活动已经开始。几个国家还进行了独立评估。这类评估主要是根据财政透明度问卷完成的。在有些情况下，根据手册中信息，国家当局可以全面地回答问卷中的问题，但在另一些情况下，完成问卷需要专家帮助。尤其是就制定纠正 ROSCs 所确定的不足之处的行动计划，以及执行这些计划中的措施而言，这类帮助就更显得重要了。因此，尽管有了手册，有关方面仍然认为，在执行《守则》过程中，国际货币基金组织、其他国际机构或双边政府机构提供技术援助仍

^① 关于数据公布特殊标准、通用系统和货币与金融透明度守则的内容也可从标准与守则网址上查阅。

是推动财政透明度工作的核心内容。

专栏 1. 财政透明度的基本要求

I. 作用和责任的澄清

应明确说明政府的结构和职能。应公布显示政府与其他公共部门关系的机构图。

政府与非政府公共部门机构（如中央银行、公共金融机构和非金融公共企业）之间的关系应基于清晰的安排。中央银行的财政和货币业务间的关联应符合《货币与金融政策透明度良好做法守则——原则宣言》第 1.2 和 1.3 节的要求。公共金融机构和非金融公共企业的年报应说明政府要求其提供的非商业性服务。政府资产的私有化应由有关部门独立审计。

II. 公众获得信息的难易程度

面向公众的预算文件、决算账户以及其他财政报告应包括中央政府的所有预算和预算外活动，还应提供中央政府的汇总财政状况，并提供所有预算外资金的明细报表。

描述中央政府或有负债、税收支出以及准财政活动的性质及其财政影响的报表应该是预算文件的一部分。这类报表应说明每项支出的公共政策目的、期限及目标受益人。在可能的情况下，还应提供大额支出的数量信息。

中央政府应公布全面的关于其债务和金融资产水平和构成的信息。

如各级政府的重要程度十分高，应公布其合并的金融头寸和广义政府的合并金融头寸。各级政府还应公开报告其预算外活动、债务和金融资产、或有负债和税收支出信息，以及关于公共金融机构及其所控制的非金融公共企业的准财政活动的信息。

公布财政信息应是政府的一项法律义务。

III. 预算编制、执行和报告的公开

年度预算的编制和介绍应在一个综合、一致的数量性宏观经济框架中进行，而且还应提供编制预算所使用的主要假设。此类信息应在作为

专栏 1. 财政透明度的基本要求 (续)

文件一部分的背景文件中提供。

预算数据应在总额基础上报告, 区分收入、支出和融资, 并对支出进行经济、职能和行政分类。预算外活动的数据也应在同样基础上报告, 应采用政府财政统计或其他广为接受的分类制度。

应该有综合和完整的会计制度, 该制度应为评估支付拖欠提供可靠的基础。现金会计报告应辅之以基于账户的应付账单报告, 以便对拖欠作出评估。

应在年中后的三个月内向立法部门提供有关预算执行情况的年中报告, 还应公布频率更高(至少是每个季度)的报告。应在每个财年结束后的六个月内公布关于中央政府债务和金融资产的细节。

应该在财年结束后的一年内向立法部门提供决算账户。预算法应明确规定决算账户的范围和提交的时间。

IV. 对真实性的担保

预算数据应反映近来的收支趋势、重要的宏观经济动态以及详实的政策承诺。应在作为预算文件组成部分的背景文件中提供汇总的收入预测和支出估算, 还应向独立的检查机构提供详细的辅助材料。

年度预算和决算账户应说明会计基础(如果现金制, 还是收付制)以及编制和介绍预算数据所使用的标准。应参照那些为人们所承认或广泛接受的会计标准(如公共部门国际会计标准)。

应为财政数据质量提供具体的保证。尤其应说明财政报告中的数据是否是内在一致的, 并要与其他来源的有关数据核对。决算账户应与预算拨款完全一致, 而且每个账户都应与政府财政统计的财政报告一致。债务(及金融资产)的存量变化应与报告的预算差额核对。预算文件还应包括一份背景文件, 分析对主要宏观经济和财政总量的预算预测与近年来预算结果之间的差别。应对财政和货币数据进行严格核对, 如核对过程不严格, 则应及时让公众注意(如通过审计报告)。各国应接受数据公布通用系统。

专栏 1. 财政透明度的基本要求（续）

独立于行政机构的国家审计机构或相应机构应及时向立法机构和公众汇报政府账户的财务状况是否真实。这类机构应依据法律成立。如果外部审计报告发现存在不正常情况，应该有机制确保采取补救措施。

专栏 2. 财政透明度的最佳做法

I. 作用和责任的澄清

应全面遵守国民账户体系对各经济部门的定义。

公共金融机构和非金融公共企业应遵守“经合组织公司治理原则”中第四条，有关披露和透明度的原则要求。

应全面执行涉及透明度规定的“经合组织关于规制改革的政策建议”。

应遵守关于管理公共部门道德的经合组织 - 公共管理与治理原则。

II. 公众获得信息的难易程度

预算文件中应提供对未来 5~10 年的总体财政预测。

年度预算、向立法机构提交的年中报告以及最终报告应披露或有负债，这些负债应按类型划分；并应披露要求政府偿还或有负债的历史信息（参见“经合组织关于预算透明度的最佳做法”的第 2.6 项）。

预算文件应提供对所有税收支出项目的估算成本。税收支出和一般性支出的讨论应尽可能联合进行（参见“经合组织预算透明度最佳做法”第 2.2 项）。报告准财政活动应包括其财政影响的量性估算，而且应提供量化的基础。

政府资产负债表应作为预算文件的一部分公布。理想的资产负债表应包括政府的金融负债、金融资产和非金融资产。如果不包括非金融资产，则应保持记录非金融资产，而且应在预算文件中提供非金融资产清单。

应达到数据公布特殊标准对提供中央政府债务信息和事先公布发布数据时间表承诺的有关要求。

专栏 2. 财政透明度的最佳做法 (续)

要么各级政府应使用统一的分类方法编制综合的财政数据，并在中央政府年度预算中介绍汇总的广义政府金融头寸，要么各级政府（独立的财政机构）应遵守与中央政府同样的财政透明度标准。

法律要求应向公众公布广泛的财政信息（包括官方的政策文件），并要求明确说明例外情况及其理由。

Ⅲ. 预算编制、执行和报告的公开

至少应在将年度预算列入日程的一个月之前提交预先的预算报告，说明政府的中期经济和财政意向，说明总收入、总支出、赤字或盈余以及债务情况（“经合组织预算透明度最佳做法”第 1.2 项）。至少在财年开始之前的三个月以内向立法机构提交预算草案，并在财年开始之前批准预算（“经合组织预算透明度最佳做法”第 1.1 项）。

应每五年公布一次评估现行财政政策可持续性的长期报告（“经合组织预算透明度最佳做法”第 1.7 项）。

应公布综合的滚动的中期预算框架，并以此作为财政管理的主要基础。

应向公众公布对所有拟议中的中央政府立法的财政影响估算，包括可能对各级政府造成的成本影响。

预算文件还应包括一份财政风险声明，以此评估预算作为财政结果指南的可靠性。

应按活动或产出，及项目或结果，来对交易进行分类。有关所有产出/活动和项目/结果的详细金融和非金融表现信息以及前一年的可比信息，均应成为预算文件的一部分。

会计制度应能够在权责制基础上进行核算和报告，并应能制作现金报告。

应在年中后的六周以内向立法机构提交年中预算报告（“经合组织预算透明度最佳做法”第 1.4 项）。

应公布月度预算报告，时滞不应超过一个月。

应按季报告中央政府债务（及偿债预测），时滞不超过一个季度。

专栏 2. 财政透明度的最佳做法 (续)

应在年终后的 12 个月以内提供关于广义政府预算结果的可靠信息。

应在财年结束后的六个月以内向立法机构提交最终报告。

应独立审计所有工作目标的执行结果，并在财年结束后的六个月以内提交立法机构。

IV. 对真实性的保证

应建立相关机制，以便使政府会计和财务报告标准的制定具有公开性，并使此过程独立于政府。

财政预测和结果应一致，对所有重大不一致情况均需作出解释。

国家审计机构或相应机构应向立法机构和公众报告所有与财政政策真实性和透明度有关的事务。

应建立机构机制，以便向公众独立保证宏观经济和财政预测是高质量的。

公共财政制度和政策译丛编委会：

主任委员：项怀诚
副主任委员：楼继伟 张佑才
委员：何盛明 贾康 吕旺实 李金珊
陈立齐 龙艳萍

本书版权归国际货币基金组织（IMF）所有。

本书已被翻译成几种语言，其中包括汉语，可查阅以下网址：
<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>.