

PPP与公共财政创新丛书

Public Financial Management and Its Emerging Architecture

公共财政管理及其新兴架构

马尔科·坎贾诺

特里萨·克里斯汀 主编

米歇尔·拉扎尔

Marco Cangiano
Teresa Curristine
Michel Lazare

马蔡琛 张慧芳 赵铁宗 等译

马蔡琛 张 莉 李宛姝 审校



东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

PPP与公共财政创新丛书

Public Financial Management and Its Emerging Architecture

公共财政管理及其新兴架构

马尔科·坎贾诺

特里萨·克里斯汀 主编

米歇尔·拉扎尔

Marco Cangiano
Teresa Curristine
Michel Lazare

马蔡琛 张慧芳 赵铁宗 等译

马蔡琛 张 莉 李宛姝 审校

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press
大连

辽宁省版权局著作权合同登记号：图字 06-2016-06 号

© 2013 International Monetary Fund

Public Financial Management and Its Emerging Architecture / editors, Marco Cangiano, Teresa Curristine, and Michel Lazare .Washington, D.C. : International Monetary Fund, ©2013.

This translation published under license.

All rights reserved.No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission from International Monetary Fund.

本书中文简体翻译版由国际货币基金组织授权东北财经大学出版社独家出版发行。此版本仅限在中华人民共和国境内（不包括中国香港、澳门特别行政区及中国台湾）销售。未经授权的本书出口将被视为违反版权法的行为。未经出版者预先书面许可，不得以任何方式复制或发行本书的任何部分。

图书在版编目（CIP）数据

公共财政管理及其新兴架构 / 马尔科·坎贾诺（Marco Cangiano）等主编；马蔡琛等译. —大连：东北财经大学出版社，2017.9
（PPP与公共财政创新丛书）
ISBN 978-7-5654-2770-1

I. 公… II. ①马… ②马… III. 公共财政-财务管理-研究 IV. F810

中国版本图书馆CIP数据核字（2017）第109695号

东北财经大学出版社出版发行

大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025

网 址：<http://www.dufep.cn>

读者信箱：dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

幅面尺寸：170mm×240mm 字数：465千字 印张：32.5

2017年9月第1版

2017年9月第1次印刷

责任编辑：刘东威 刘贤恩

责任校对：百 果

封面设计：张智波

版式设计：钟福建

定价：78.00元

教学支持 售后服务 联系电话：(0411) 84710309

版权所有 侵权必究 举报电话：(0411) 84710523

如有印装质量问题，请联系营销部：(0411) 84710711

译者前言

21 世纪的现代财政预算制度向何处去？

财政为庶政之母，预算乃邦国之基。尽管 21 世纪的宏伟画卷才仅仅展开了不到 1/5 的序章，但每当我们思考 21 世纪的中国现代财政预算制度最终将走向何方的时候，都不禁感慨吾生有涯。

其实，何谓现代预算或现代财政制度，本身就是一个颇难界定的范畴。在现时的中国，涉及财政预算改革的诸多话题，往往动言所谓美国“进步时代”的启示，甚或上溯至英国光荣革命以来的预算传统。然而，历史并不重复，它只是押韵而已。其实，就常识而言，数百年前英美诸国的预算改革，大体属于“近代预算制度”，而非“现代预算制度”。近百年来，各国的预算制度已然从早期更具控制性的约束工具，逐渐转化为国家治理的重要制度载体与支撑平台。现代各国的预算改革与制度建设，在追求决策理性化的过程中，逐渐演化出一系列更具绩效导向性与财政问责性的管理工具。我个人对于现代财政预算制度的认识，也大体循着当今世界的预算改革潮流、中国传统理财经验的斟酌取舍、中国现实国情的沧桑正道这样三个维度来界定财政现代性的内涵。

始于 21 世纪第一个 10 年之末的这一轮全球性金融危机，导致公共财政资

源进一步匮乏，这也触发了当代政府理财者对于财政预算管理范式的反思与自省，世界各国政府都在不断地探寻改进公共财政管理体系的方法。由国际货币基金组织出版的《公共财政管理及其新兴架构》一书，就是这样一部恰逢其时的著作。本书不仅详尽考查了在过去的20年间，全球公共财政管理领域发生的最新的显著变化，还更加关注在未来的激荡岁月中，如何保持更加可持续且理性的公共财政。

我相信，这些全球范围内的最新改革进展与经验分享，对于正在积极推进中的中国现代财政和现代预算制度建设，应该具有非常重要的启示性价值。当然，制度是随时地而变化的，不能放之四海而皆准，正如其不能行之百世而无弊。至于如何在这些正反两方面的经验与教训之间斟酌取舍，则已然超越了译者的能力与职责，我相信读者朋友们会有自己的判断。用之则行，舍之则藏，如此而已。

尽管在各国实践中，公共预算往往被视为公共财政资源的一种配置工具，但是，“如何用好百姓钱”已成为人类文明史演进中不得不回应的一个重要命题，从理论上说，应该可以找到一条理性、审慎且和谐地配置公共资源的路径。至少我个人相信，这应该是21世纪我们这个星球上的一个发展潮流，尽管难免会有波折，但仍旧是初心不变。最后，我想借用百岁棋圣吴清源对21世纪围棋的展望，就其句式略加改动，以为结语和期许：预算本应是一种调和、均衡、和谐的状态。21世纪的预算应该是重视整体的和谐的预算。中国的预算改革生机盎然，前途无量！

马蔡琛

2017年4月于南开园

前 言

公共财政管理（public financial management, PFM）——预算、支出，以及管理公共资金的精湛艺术——自20世纪80年代末期以来，已然发生了一场“革命”。在这一跨越经济学、政治学、公共管理学以及会计学等诸学科的综合领域中，它已然汇集了众多的理念创新和改革实践，从而试图应对公共财政管理中不断涌现的各种挑战。

在很多情况下，为了抵制增加开支而不是增加储蓄的诱惑，一些国家推出了财政规则和财政责任法。为了理解并规划当前财政政策选择的未来影响，许多政府采用了中期预算框架（medium-term budget framework）。为了防范过于乐观的经济和预算估计，某些国家建立了独立的财政委员会。为了将决策重点从项目获得资金的多寡转移到项目取得的效果上来，很多政府引入了绩效预算和管理创新。为了更好地揭示公共财政的真实状况及潜在风险，某些政府致力于提升财务报告和政府会计的综合性与涵盖性，并引进了风险管理技术。这种公共支出管理方式的深刻变革浪潮，始于澳大利亚、新西兰和英国，进而席卷了全部发达经济体，甚而还影响了新兴市场经济国家和低收入国家。

在过去的20年间，公共财政管理领域发生了显著的变化，但除了非常有

限的几篇专业论文外，甚少有涉及这些变革的论述。为了填补这一文献研究的空白领域，本书充分展示了国际货币基金组织（IMF）公共财政管理专家们的独特分析视角。在过去的20年中，这些专家获取了丰富的（即使不是全部的）改革实践经验，很好地总结了各种教训，厘清了公共财政管理变革的理念，并从跨国经验的视角分享了哪些措施是有效的，哪些又是无效的。

本书针对这些改革提出了关键性命题，评价了其成效及面临的问题与挑战（尤其是在全球性金融和经济危机的条件下）。这场危机凸显了良好的公共财政管理框架的重要性，这将有助于确保精心设计的财政政策能够得到有效的贯彻落实。当然，本书也揭示了某些国家公共财政管理框架的潜在局限性，以及某些公共管理制度创新的设计缺陷、执行乏力和不可持续等问题。基于以上经验，本书汲取了普遍性的启示，以期为新一代的公共财政管理改革提供指导和帮助。

IMF始终致力于向所有成员国提供公共财政管理方面的建议和帮助，分享其全球范围内的丰富经验。我希望本书的出版能够有助于各国在日益复杂和不确定的全球环境中成功应对公共财政管理的挑战。

克里斯蒂娜·拉加德（Christine Lagarde），IMF 总裁

致 谢

写作本书的想法萌生于同艾伦·希克（Allen Schick）教授的一次谈话，在谈话中，我们讨论了过去20年间公共财政管理（PFM）的发展脉络。作为谈话的成果，我们得出了如下的结论：希克教授和IMF财政事务部门的同仁们拥有丰富和独特的学术及实践经验，他们应该分享这些公共财政管理变革是如何发展演变的，尤其是在21世纪初叶所呈现出的新兴发展态势。要特别感谢希克教授，他对于本项目的推进发挥了重要作用，并为我们做了宣传。

本书是IMF财政事务部下辖的两个财政管理业务处室全体同仁共同努力的结晶。很多朋友和以前的同事们，通过审阅和评论全书各章节的各种版本，踊跃参与多次的内部讨论会，为本书的撰写做出了贡献。在卡洛·科塔雷利（Carlo Cottarelli）主任的领导下，整个财政事务部的工作是极其令人振奋的，其间并行推进的各种项目开阔了我们的视野，尤其是来自于非专业人士的观点。当然，来自成员国和兄弟机构^①同事们的诸多交流，仍旧是不可替代的。随着公共财政管理架构中诸元素的逐渐显性化，这些相互交流提供了非常急需

^① 原文为 *sister institutions*，直译应为“姊妹机构”，但考虑汉语的语言习惯，在此译为“兄弟机构”——译者注。

的实际情况确认，包括财政事务部先后两代财政管理专家在内的多位同仁，在参与过程中慷慨奉献了他们的时间、智慧和经验，这使得本书更便于非专业人士理解。除各章作者和两位财政管理业务处室的同仁之外，我们还要感谢各位评论者，他们是西维尔·德博隆、马纳尔·福阿德、格雷格·霍尔曼、巴卡尼·科恩、佛罗伦斯·库蒂萨、路易斯·木拉拉、彼得·墨菲、夏连特拉·帕塔纳亚克、马里奥·佩索阿、迪米塔尔·拉德夫、西维尔·拉梅，感谢他们深刻的评论和建议。此外，我们还要向行政助理们致以谢意，他们是莫利·亚伯拉罕、特雷西·鲍、罗尼卡·卡塔尼、萨莎·彼得罗夫，感谢他们的大力支持，特别是梅琳达·韦伊尔，她协助我们最终完成了本书。我们非常感谢IMF对外联络部的迈克尔·哈鲁先生，感谢他对本书出版所做的协调工作。感谢大家，特别是我们的家人和朋友们，感谢大家对本书付出的耐心与支持。

马尔科·坎贾诺 特里萨·克里斯汀 米歇尔·拉扎尔

缩略语

- CBA central budget authority 中央预算机构
- CBO Congressional Budget Office (United States) 国会预算局 (美国)
- CEMAC Central African Economic and Monetary Community 中非经济与货币共同体
- CFI central fiscal institution 中央财政制度
- CMU cash management unit 现金管理单位
- CPIA Country Policy and Institutional Assessment 国家政策及制度评估指数
- DMO debt management office 债务管理局
- ECCU Eastern Caribbean Currency Union 东加勒比货币联盟
- EITI Extractive Industries Transparency Initiative 采掘业透明度倡议
- EU European Union 欧盟
- FMIS financial management information system 财政管理信息系统
- FRL fiscal responsibility law 财政责任法
- G-8 Group of Eight advanced economies 八国集团
- G-20 Group of Twenty advanced economies 二十国集团
- GAAP generally accepted accounting principles 公认会计准则
- GDP gross domestic product 国内生产总值

GFSM	Government Finance Statistics Manual	《政府财政统计手册》
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries	重债穷国
IFI	international financial institution	国际金融机构
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards	公共部门国际会计准则
IT	information technology	信息技术
MTBF	medium-term budget framework	中期预算框架
MTDS	medium-term debt management strategy	中期债务管理战略
MTFF	medium-term fiscal framework	中期财政框架
NCoA	National Commission of Audit (Australia)	国家审计委员会（澳大利亚）
NDP	national development plan	国家发展计划
NPM	new public management	新公共管理
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	经济合作与发展组织
PB	performance budgeting	绩效预算
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability	公共支出和财政问责制
PFM	public financial management	公共财政管理
PI	performance information	绩效信息
PIP	public investment program	公共投资项目
PPP	public-private partnership	公私合作伙伴关系
ROSC	Report on the Observance of Standards and Codes	遵守标准和规范的报告
RRA	resource revenue account	财力收入账户
SGP	Stability and Growth Pact	《稳定与增长公约》
SOE	state-owned enterprise	国有企业
T-bill	treasury bill	短期国库券
TSA	treasury single account	国库单一账户
UN	United Nations	联合国
VAR	value at risk	在险价值
WAEMU	West African Economic and Monetary Union	西非经济和货币联盟

目 录

导 论	/1
第一部分 当代公共财政管理改革概述	/23
第1章 20年来公共财政管理改革的反思	/25
第二部分 设计和构建：公共财政管理的创新与改革	/93
第2章 发展法律框架以促进财政责任：事项设计	/95
第3章 数值型财政规则：国际趋势	/127
第4章 发达经济体的中期预算框架：目标、设计和效果	/161
第5章 管理和控制财政风险	/204
第6章 财政委员会在促进财政责任中的作用	/239
第7章 探求结果：公共部门绩效的提升	/262
第三部分 强化基础：公共财政管理基础设施的现代化	/301
第8章 公共财政管理中财政报告的作用	/303
第9章 现金管理和债务管理：是一枚硬币的正反两面吗？	/331

第 10 章	管理公共投资	/363
第 11 章	权责发生制预算：机遇与挑战	/394
第四部分	适应环境：发展中国家的公共财政管理变革	/419
第 12 章	整合公共财政管理和财政分权改革：发展中国家的经验	/421
第 13 章	自然资源富饶国家的公共财政管理	/452
第 14 章	发展中国家变革预算体系的挑战	/478
	译后记	/503

导 论

马尔科·坎贾诺 特里萨·克里斯汀 米歇尔·拉扎尔

如果想用一个词来概括 21 世纪前 10 年的公共财政管理（PFM），那就是创新。本书抓住了这一关键问题，即过去 20 年间，在这一独特的跨学科领域中涌现的开创性实践，主要包括财政责任法、财政规则、中期预算框架、财政委员会、新的财政风险管理技术以及绩效预算等。本书评估了这些创新的实际效果，以及如何促成了我们在公共财政管理问题上认识的转变——从政府如何掌控其预算，到如何管理其财政政策和公共财政体系。

本书旨在描述公共财政管理的诸种要素，并重点强调其相互依赖关系，在有助于尽可能多的读者理解本书内容的同时，更为侧重于面向政策制定者，因为他们亟需解决各种涉及公共资源管理的日趋复杂的难题。

尽管本书的构思和写作是在金融危机非常严重的时期完成的，但本书并不限于这次危机。本书也不单纯是公共财政管理的指南和手册，指南或手册仅仅是实践的简单描述。更确切地说，本书的核心命题是关于创新的，这些创新包括已然取得的成效、实践中的问题和挑战、如何为新一代公共财政管理改革奠定基础。本书主要关注的是发达经济体（这是本书讨论的大部分创新的发源地），但我们又不局限于此。创新始终是公共财政管

理的一个方面。然而，当代财政管理改革的不同之处在于，创新的步伐大、频率高、应用范围广泛，其累计效应促成了政府管理公共钱财方式的根本性变化。

何谓公共财政管理？概念的演化

就狭义而言，或者从更为传统的意义上讲，公共财政管理所关注的是，政府如何管理预算的决策过程——预算的编制、审批与执行。这不仅涵盖了政府支出管理诸方面的规程和程序，也呈现跨学科的特点，涉及经济学、政治学、公共管理学，以及会计学 and 审计学。但随着与财政政策决策间的关联性日益增强，公共财政管理的定义也在不断拓展。从支出走向财政管理的简明发展脉络，将公共财政管理关注的焦点，从狭义界定的预算，拓展为管理公共资源的诸多方面，包括资源动员、债务管理，进而拓展至当前决策之于公共财政的中期（乃至长期）影响及其风险。于是，公共财政管理的覆盖范围，就从狭义的中央政府预算，拓展至政府的所有层级，以及更为广义的公共部门，包括国有企业和公私合作伙伴关系（public-private partnerships, PPP）。

此外，当代公共财政管理被视为某种“伞形”的结构界定，因其涵盖了一套旨在生成信息、过程和规则的制度体系，这套制度体系可以支撑财政决策，并提供实施工具。而某些不恰当的预算程序与规则，可能导致支出增长的不可持续以及预算外债务（unbudgeted liabilities）的增加。由于经济增长预测的不切实际，或者财政风险未能得以揭示，就容易出现财政信息的匮乏，甚或根本就不存在，这往往会对政府财政系统造成破坏。恰恰因为政策和过程之间的这种关联，才突出了公共财政管理的重要性，并促成了新近涌现的公共财政管理实践创新。也就是说，公共财政管理并不能替代财政决策；也难以就公共债务的最优水平、适度的政府规模、资源公平分配等问题，提供标准答案。

公共财政管理的核心目标——维持财政状况的可持续性、资源的有

效配置、公共产品及服务的高效率供给——早已在文献中得以明确。^①本书强调制度、程序和规则的整合，这可以应对政治过程中内生的显而易见的赤字偏好。^②本书认为，有关过去、现在和未来的财政发展信息是至关重要的——如果公共财政缺乏可持续性，有效性（effectiveness）和效率（efficiency）就存在沦为次要目标的风险。从这个意义上讲，公共财政管理确实存在着这样一种演化趋势，那就是从关注财务合规性控制（financial compliance and control），逐步成为宏观财政分析和制定政策的重要基础。

公共财政管理的首要目标在于，保持财政状况的可持续性，澄清对这一目标的潜在误解，是非常重要的。该目标不应被视为（更不意味着）转向财政紧缩（fiscal tighten），而应是实现合理的宏观经济目标（其中最值得关注的是包容和均衡增长），这一过程需要有序地实现，而不是武断地研判公共财政状况，后者反而会对宏观经济稳定与增长造成负面的冲击。

本书之目的

本书的目的在于，针对过去20年间出现的且为本书所收录的公共财政管理创新和变革的样本，做出相应的评判。本书试图描绘变革是如何推进的；考查设计和实施中曾经出现的问题；对比实际状况与预期状态；诠释治理能力差异对公共财政管理创新的影响机制。我们期望读者能够对当代公共财政管理改革的前景与挑战形成更为深入的认识。

在过去的20年间，公共财政管理的文献在迅速增加，但都相当专业，只

① 自20世纪90年代初期以来，作为标准的公共财政管理目标，在学术界、IMF和世界银行、其他国际金融机构，这些目标已然被广泛接受。

② 赤字（及债务）偏好已然有诸多作者做出过分析和解释，例如公共池塘资源问题（温盖斯特、谢普瑟和约翰森，1981）、囚徒困境（哈勒伯格和冯·哈根，1997）、时间不一致性和委托-代理关系（基德兰德和普雷斯科特，1977）。

适宜特定的读者群。^①很少有人试图分析期间公共财政管理的发展演进状况。^②这一时期还引入了大量公共财政管理的诊断方法（PFM diagnostics），最著名的就是1998年IMF提出的《财政透明度良好做法准则》（Code of Good Practices on Fiscal Transparency）及相关诊断方法、《标准与守则实施报告》（Reports on the Observance of Standards and Codes, ROSCs），以及2002年针对《公共支出和财政责任》（PEFA）的相关评估。^③此外，让人惊讶且略感失望的是，尽管公共财政管理领域在全世界拥有成千上万的公务员和从业者，但该领域却甚少在经济学乃至财政学的课程中有所涉及；大量的专业课程散见于政治学或公共管理学，以及会计学、审计学和项目评估之中，但很少有课程能够致力于融合现代公共财政管理所倡导的跨学科方法。本书试图填补这项空白。

本书讨论的主要公共财政管理创新都包括哪些方面呢？主要包括：促进财政受托责任的全新法律架构、财政规则、中期预算框架（MTBFs）、财政委员会、新型财政风险管理技术、绩效预算，以及权责发生制财务报告和政府会计等。在过去20年中，这些变革是如何涌现的呢？以下就某些总体发展状况与趋势做以概要性介绍：

- 制定财政规则的国家数量，从1990年的5个上升到2012年的76个。
- 采行中期预算框架的国家数量，从1990年的不到20个，增加到2008年的130多个。

① 普勒托利亚斯和普勒托利亚斯(2008)对公共财政管理的文献进行了系统评论，但主要专注于发展中国家公共财政管理改革的逻辑次序这一难题。关于这一主题的相关论述，还可以参阅戴蒙德(2012a)的观点。

② 许多指南和手册是在20世纪90年代末和21世纪初出版的，这在很大程度上是出于应对转型经济的需要。参见普列姆昌德(1993)；希克(1998)；艾伦和托马西(2001)，世界银行(1998)，波特和戴蒙德(1999)；夏沃-坎波和托马西(1999)。

③ IMF的准则和相关《财政透明度手册》发布于1998年，于2007年修订（参见IMF, 2007），并在2013年做了大幅度修订。PEFA项目成立于2002年，是欧洲委员会、IMF、世界银行、法国外交和欧洲事务部、挪威外交部、瑞士国家经济事务秘书处、英国国际发展部之间建立的多边伙伴关系（multidonor partnership）。其目的在于评估公共支出、政府采购以及财政问责体系的绩效。