

PEFA

公共开支和财政责任

公共财务管理

绩效评估框架

2005年6月

再次印刷 2006年5月

PEFA 秘书处
世界银行
美国 华盛顿 DC

PEFA 是一个多机构合作项目，由以下机构发起：

世界银行

国际货币基金组织

欧盟

英国国际发展部

法国外交部

皇家挪威外交部

瑞士国家经济事务秘书处

与非洲建立战略伙伴关系

PEFA 秘书处联系方式

www.pefa.org

前言

已有广泛的共识认为有效的公共财政管理（PFM）机构和体制在国家发展和减少贫困政策方面扮演着关键角色。在众多相关利益机构的集体努力下，这个 PEFA PFM 绩效评估框架被开发出来。该框架通过提供一个关于 PFM 绩效进展情况的评价和监督相关信息池和一个对话的平台，来评估和发展关键的 PFM 体系。一个由世界银行、国际货币基金组织（IMF）和 PEFA 工作人员组成的公共支出工作组负责该框架的发展，该工作组由 PEFA 领导委员会领导。

PEFA PFM 绩效评估框架融合了 PFM 绩效报告、从 HIPC 支出跟踪基准而来的一系列高水平指标、IMF 财政透明准则和其它国际标准。它是支持 PFM 改革的增强版方法，PFM 改革强调改革由国家领导、出资者和谐并与国家策略相一致、集中关注监督和结果。这种方法致力于将已在一些国家较好的实践经验推广为主流的做法。

该框架是在国际间多方的一致努力下发展出来的，而不是仅由一个单方面的机构制定的，它的发展经历了广泛的意见征求和在国家水平上的测试过程。2004 年 2 月 12 日的那份框架版本主要通过办公室实践的方式在 24 个国家得到实施，经历了无数次的意见征求，其中包括向关于 PFM 的 DAC 联合风险、一组非洲 PFM 专家和来自东欧和中亚的政府代表的咨询。从这些实施过程中得到的反馈都被用来改进和清晰化原来的 PFM 框架。经历了这些过程之后，框架才得以定稿。其中的改进包括在收入征集体系和政府间财政关系领域扩大覆盖面，因此，与此相关的指标没有得到与框架中其它指标同等程度的测试。框架早期实施的经验教训在一个将于 2006 年被采用的回顾中阐述。

PEFA 项目现在很高兴发布这个 PEFA PFM 绩效评估框架。有关该框架和增强版方法的进一步信息请参阅 PEFA 网站 www.pefa.org。

目录

	页码
1. 简介和背景	1
2. 框架的范围和覆盖面	1
3. 高水平绩效指标组	4
4. PFM 绩效报告	5
5. 绩效评估框架的总体结构	6
附件 1 PFM 高水平进行指标组	7
附件 2 PFM 绩效报告	53

缩写列表

AGA	Autonomous Government Agencies	自主性的政府代理机构
CGAF	Compte General de l'Administration des Finances	
COFOG	Classifications of Functions of Government	政府功能分类
DAC	Development Assistance Committee of OECD	经济合作发展组织发展援助委员会
GFS	Government Financial Statistics	政府财政统计
IAASB	International Auditing and Assurance Standards Board	国际审计和保险标准委员会
IFAC	International Federation of Accountants	国际会计师联合会
IGF	Inspection Generale des Finance	
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions	国际最高审计机构组织
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards (of IFAC)	国际会计师联合会公共部门会计国际标准
ISPPIA	International Standards for the Professional Practice of Internal Auditors	内部审计人员职业实践国际标准
MDA	Ministries, Departments and Agencies	部委、司局和代理机构
MOF	Ministry of Finance	财政部
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	经济合作发展组织
PFM	Public Financial Management	公共财政管理
PFM-PR	PFM Performance Report	公共财政管理绩效报告
PI	Performance Indicator	绩效指标
PE	Public Enterprise	公共企业
RA	Revenue Administration	收入管理
SAI	Supreme Audit Institution	最高审计机构
SN	Sub-National (government)	地方政府
USD	United States Dollars	美元

PFM 绩效评估框架

1. 介绍和背景

公共财务管理（以下简称 PFM）绩效评价框架是一个综合的可用于评估国家长期 PFM 绩效的监督框架，是由 PEFA 的各合作方与 OECD/DAC 联合事业机构合作开发的，可以在长期内提供有关 PFM 体系、流程和制度的绩效的可靠信息的工具。该框架提供的信息也有助于政府改革的过程，因为它们可以帮助确定改革所带来的绩效改善程度，并使我们更有能力认识改革所取得的进步。此外，它还通过建立一个评估 PFM 绩效的共同框架来帮助协调政府和资助者之间的对话，进而降低合作政府间的交易成本。

PFM 绩效评价框架是支持 PFM 改革的强化方法的内容之一¹，旨在长期范围内评估处于不同发展水平的各国的 PFM 绩效。该绩效评估框架包括一套评估并监督 PFM 体系、流程和制度的绩效的高层次的指标以及一个 PFM 绩效报告体系（PFM-PR），该报告体系提供了一个针对依据以上指标评估出来的 PFM 绩效进行报告的框架。

2. 框架的范围和覆盖面

一个好的 PFM 框架对于政策的实施和发展目标的实现是很关键的，因为好的 PFM 框架能支持整体上的财政纪律、资源的战略配置和高效的服务提供。一个开放有序的 PFM 体系能促进三个层次的预算成果：

- # 对预算整体的有效控制和财政风险管理有助于维护整体的财政纪律。
- # 与政府目标的轻重缓急相一致的预算规划和执行有助于政府目标的实施。
- # 对预算资源使用的管理有助于高效的服务提供，使资金能得到有价值地使用。

绩效评估框架认为一个开放有序的 PFM 体系包括以下几个关键方面²：

1. 预算的可信性 — 预算是切实可行的，并能按照既定目标得以实施。
2. 全面性和透明性 — 预算和财政风险监控是全面的，财政和预算信息对公众开放。
3. 以政策为基础的预算 — 预算的制定充分考虑政府的政策。
4. 预算执行的可预测性和可控性 — 预算以有序的、可预测的方式实施，在使用公共资金时对控制和管理的执行进行了安排。
5. 会计核算、记录和报告 — 为满足决策控制、管理和报告的目的，生成、保存和传递充分的记录和信息。
6. 外部检查和审计 — 对公共财政的检查及有关问题的落实师有效运行的。

与 PFM 绩效的六个核心要素相对比，高层次的指标体系衡量的是一个国家中央政府、立法机构和外部审计机关的 PFM 体系、流程和制度的核心要素的实施效果。此外，PFM-PR 运用基于指标的分析开发出了相对于 PFM 绩效六大核心要素的对 PFM 体系的全面评估方法，并估计出 PFM 中存在的弱点对三个层级预算成果的可能影响。

高层次的指标体系抓住了 PFM 的核心要素，这些要素被认为对所有国家想实现良好的公共财政管理是至关重要的。在一些国家，PFM-PR 还包括额外的、针对这些国家特定问题的评估，目的是为了提供一个 PFM 绩效的全面的图景。

¹ 强化方法有三个内容：(i) 领导 PFM 改革战略和行动计划的国家；(ii) 一个从属于 PFM 工作的由 IFI 资助者多方协调的多年项目，该项目支持并与政府的 PFM 改革战略相一致；(iii) 一个共享的信息池。绩效评估框架是实现第三个目标的一个工具。

² 这些核心要素是依据在衡量和定义 PFM 体系中由高层次指标体系评估的关键要素的性质和质量时，什么因素是最需要的和最可行的因素来确定的。

我们期望指标工具的重复应用能够提供关于某个国家的 PFM 绩效是否有改进的信息。此外，PFM-PR 通过对最近和正在进行的改革措施的了解，认识到了政府对改革公共财政体系所做的努力，尽管这些改革措施还没有对 PFM 的绩效产生影响。但是，报告并没有对改革提出任何建议，也没有对正在进行的改革对 PFM 绩效的潜在影响做出假设。

PFM 绩效指标体系的重点是中央政府一级的公共财政管理，包括相关的监管机构。中央政府由一系列中央部委组成（在某些情况下，还包括如省级管理机构这样的非集中性单位），这一系列中央部委构成了一个单一的机构单位。在许多国家，其它单位在中央政府的管辖之下，但是是一个独立的法律主体，在具体运行中具有相当的自主性（在本文件中指自治的政府机构），其本身也构成中央政府日常运作的一部分。这样的单位通常是来执行中央政府的政策，其中可能包括由政府控制并主要由政府提供资金的事业单位。

PFM 绩效指标体系会考虑其它层级的一般性政府部门和国有企业，但只有在他们会影响到国家 PFM 体系的绩效并与中央政府制定和监督实施的国家财政政策有联系时才被考虑在内（请参阅 PI-8，PI-9 和 PI-23）。其它一般性政府机构包括那些有独立的问责机制和他们自己的 PFM 体系（如预算和会计体系）的较低层级的政府机构。这些非全国性政府机构可能包括较高层级的州、省和地区政府机构和较低层级的地方政府（如区和市）。除了一般性政府机构，公共部门还包括为某个市场提供商品和服务而创立，由政府机构控制并对政府部门负责的国有法人和企业。公共法人可以是非财务性的也可以是财务性的，后者包括货币性公司如中央银行³。关于其它层级的政府机构和国有企业的额外信息可能在 PFM-PR 关于特定国家问题的部分提及。

指标体系集中关注中央政府预算中的收入和支出。但是，在预算外执行的中央政府活动也被指标 PI-7、PI-9、PI-26 和 D-2 所覆盖，典型的情况包括中央政府单位由专项收入来源（无论内部还是外部的资金来源，后者只是名义上在预算中）支持的支出和自治性政府机构的支出。

绩效评价框架不评估影响绩效的因素，如政府的法定框架和现有能力等。特别地，高层次指标体系关注的是 PFM 体系中关键因素在运行中的绩效，而不是能促使 PFM 绩效改进到一定水平的投入。

绩效评价框架不会涉及财政或者支出政策分析，这种分析可能会决定财政政策是否可持续、纳入预算的支出是否在减少贫困或其它政策目标方面达到了预期效果、或者在服务提供方面取得了效益。这些需要详细的数据分析或者使用国别指标。框架的作用更在于评估 PFM 体系在何种程度上能够促进这些结果的实现。

3. 高层次绩效指标体系

PFM 体系中选择的 28 个指标可分为三种类型：

- A. PFM 体系结果：这些能衡量 PFM 体系在其与最初批准的预算相对比下的实际支出和收入、支出滞后的水平及变动方面的直接结果。
- B. PFM 体系的边界区分特征：这些指标用来评价 PFM 体系整个预算循环的全面性和透明性。
- C. 预算循环：这些指标衡量在中央政府的预算循环之内那些关键体系、流程和制度的绩效。

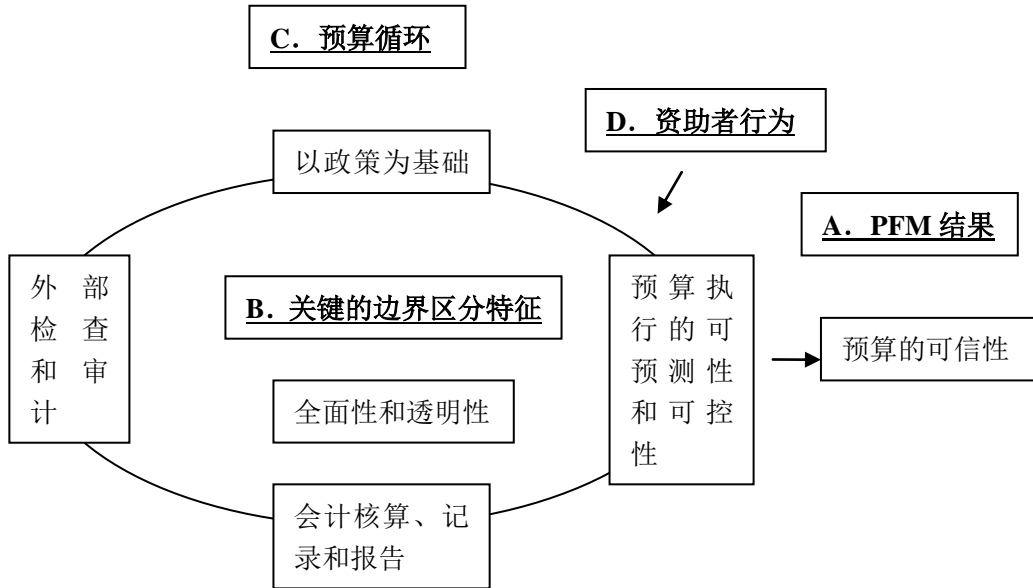
除了衡量国家层次上的 PFM 绩效的指标，这个框架还包括：

- D. 资助者的行为：这些指标用来评价能影响到国家 PFM 体系绩效的资助者行为方面的要素。

³ 关于公共部门及其分支机构定义的详细信息请参阅 GFS 手册 2.9-2.62（政府财务统计手册，IMF2001）。

附件 1 的开始部分给出了一个所有指标的列表。

下表示意了由高层次指标体系衡量的 PFM 体系的结构和覆盖范围，以及 PFM 体系六个核心方面之间的联系。



每个指标都会就一个关键 PFM 要素的绩效按一个从 A 到 D 的排序标准给出评价，每一级标准都有相应的绩效要求。如果一个指标所衡量的核心 PFM 要素以一种完全的、有序的、准确的、及时的和协调的方式实现了相应的目标，那么该指标就可以给出满分。因此，高水平指标体系关注 PFM 体系的基本质量，是以现实的好的国际实践为基础的，而不是以 PFM 的最新创新为基础来设置标准。

附件 1 包括了关于衡量办法、打分方法和每个指标的详细指引的更详细的信息。

4. PFM 绩效报告

PFM 绩效报告 (PFM-PR) 的目标是用一种简洁和标准化的方式提供一个基于指标分析的 PFM 绩效评估。PFM-PR 提供的信息将会用在在政府和资助者之间的交流中。

PFM-PR 是一个简洁的报告 (30—35 页)，有着以下的结构和内容：

评估摘要 (在报告开头)。这个摘要运用指标的分析方法，提供了关于国家 PFM 体系的综合评价，以及对于三个层次预算成果的薄弱环节可能带来的影响的说明。以上综合评价基于 PFM 绩效六大核心方面。三个层次预算成果包括整体的财政纪律、资源的战略配置以及高效的服务提供。

导论部分。介绍报告的背景和准备过程，并明确本报告包括的公共支出的内容。

国别信息部分。这部分对于理解 PFM 绩效的指标体系和整体评价是必要的。它包括关于国家基本经济情况的简短介绍、关于预算成果的描述(预算成果由是否达到整体财政纪律和资金⁴的战略配置来衡量)、以及 PFM 框架相关法律和制度的说明。

报告的主体部分。主要评价用指标衡量的 PFM 体系、流程和制度的当前的绩效，并描述政府近期和正在实施的改革措施。

关于政府改革进程的部分。主要概括近期政府正在实施的改革措施，并对将来可能

⁴ 从其它分析性工作中得到。

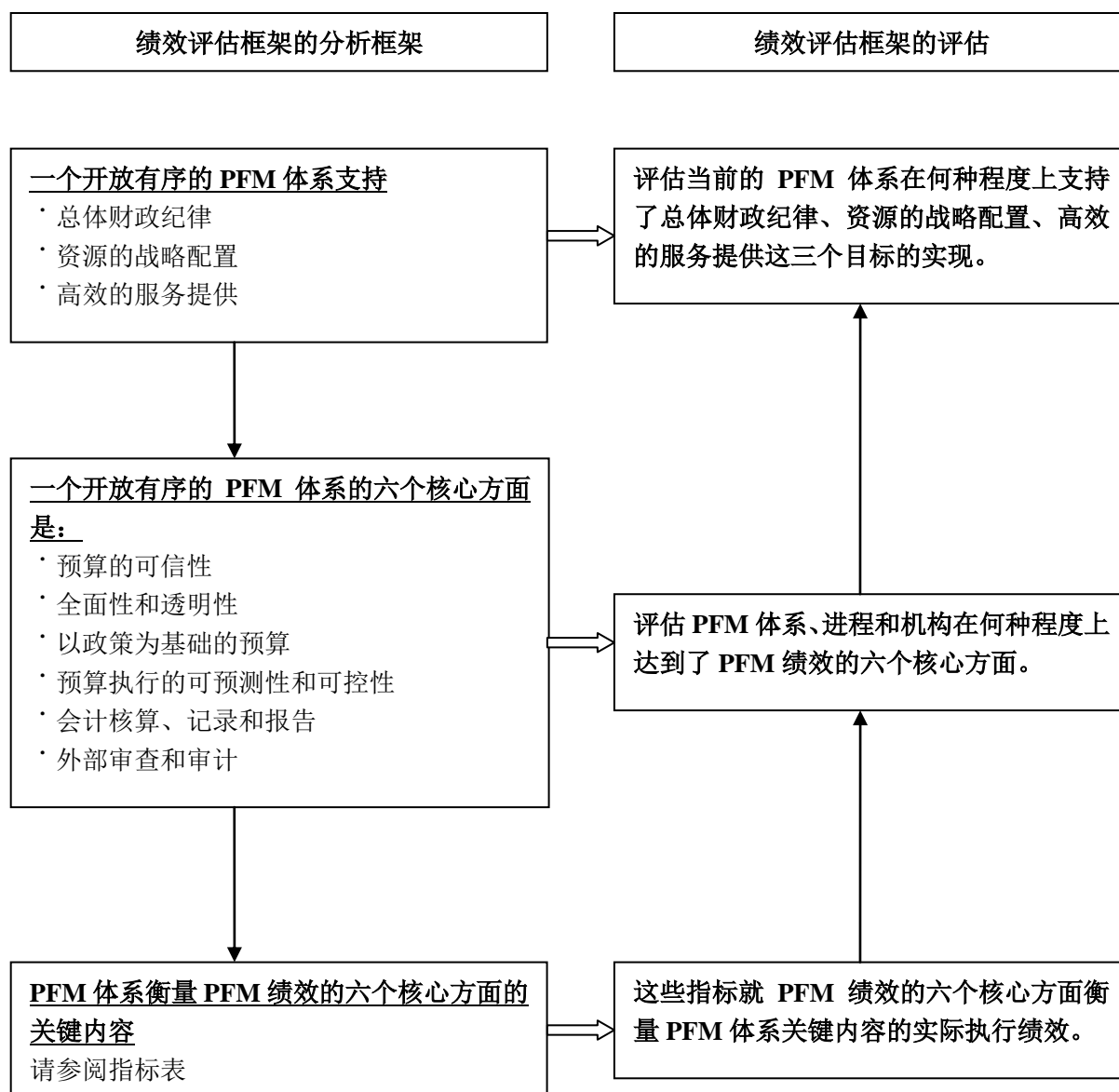
影响到改革规划和实施的制度性因素进行评估。

如上所述，报告是一个关于目前 PFM 绩效的说明，并不包括对改革或实际行动计划的建议。如果资助者与政府在报告发现的问题上有不同意见，政府部门的观点可以反映在报告的附件中。

附件 2 提供关于 PFM-PR 的额外信息和指引。

5. 绩效评估框架的总体结构

绩效评估框架的总体结构如下：



附件 1

PFM 高层次绩效指标体系

指标体系总览

	A. PFM 结果：预算的可信性
PI-1	总预算结果与最初批准的预算相比
PI-2	预算结果的具体构成部分与最初批准的预算相比
PI-3	总体收入结果与最初批准的预算相比
PI-4	支出支付滞后的存量与监督
	B. 关键的分清边界的问题：全面性和透明性
PI-5	预算分类
PI-6	预算文件中包括的信息的全面性
PI-7	未报告的政府具体运作的规模
PI-8	政府间财政关系的透明性
PI-9	其它公共部门机构总体财政风险的监管
PI-10	关键财政信息的公众可获得性
	C. 预算循环
	C(i) 政策性预算
PI-11	年度预算过程的有序性和参与性
PI-12	财政规划、支出政策和预算的多年预测
	C(ii) 预算执行的可预测性和可控性
PI-13	纳税人权力和义务的透明性
PI-14	纳税人注册和税收评估方法的有效性
PI-15	税收征收的有效性
PI-16	对支出所承诺的资金获得程度的可预测性
PI-17	现金余额、债务和担保的记录和管理
PI-18	工资控制的有效性
PI-19	采购的竞争性、效益和控制手段
PI-20	非薪水支出的内部控制的有效性
PI-21	内部审计的有效性
	C(iii) 会计核算、记录和报告
PI-22	账目核对的及时性和常规性
PI-23	有关服务提供机构所获得的资源的信息的可获得性
PI-24	年度预算报告的质量和及时性
PI-25	年度财务报告的质量和及时性
	C(iv) 外部监督和审计
PI-26	外部审计的范围、性质及后续检查
PI-27	立法机关对年度预算法的监督
PI-28	立法机关对外部审计报告的监督
	D. 资助者行为
D-1	直接预算支持的可预测性

D-2	资助者为项目及项目资助的预算和报告提供的财务信息
D-3	使用全国性程序管理的资助的比例

评分方法

大多数指标都包括与该指标所评估的对象相关的多个方面，每个方面必须单独进行评估。所以一个指标的总分是基于对这个指标所包含的每个方面所作出的评估。将多个方面的评分整合成一个总体评分，有些指标使用的是方法 1 (M1)，另外一些指标使用的是方法 2 (M2)。指标指引中详细描述了每个指标应使用何种方法。

方法 1 (M1) 适用于所有的单一维度的指标和那些其中一个维度的较差表现可能会破坏该指标其它方面的优秀表现的多维度指标（换句话说，指标中多个维度的最脆弱联结）。对那些含有 2 个及 2 个以上维度的指标，确定指标整体分数的方法如下：

- 每个维度最初被单独评估，并给出一个分数
- 挑选所有维度中的最低分数，作为所有单独维度的汇总分数
- 当任何一个其它维度得分更高时，增加一个“+”（注意：挑选一个较高分数的维度，然后对于任何较低分数的维度增加一个“-”是不可能的；对只有单一维度的指标增加一个“+”也是不可能的）

方法 2 (M2) 是基于对一个指标中每个维度分数的平均化。方法 2 是为一些特定多维指标设计的，在这些多维指标中，一个维度较低的得分并不必然影响该指标其它维度得较高的分数。尽管这些维度全部是在 PFM 体系中的同一领域之内，但一个维度的进步情况是可以独立于其它维度的，并不一定在逻辑上遵循一个特定的顺序。确定一个指标总体得分的步骤如下：

- 评估每一个维度在一个 4 分的评价参照系上达到了何种分数（像 M1 那样）
- 参照评分办法 2 的换算表（如下），找出表中适当的区域（2 维、3 维或 4 维指标）
- 在表中找出符合该指标中每个维度得分的行，（每个维度分数的顺序无关紧要）
- 找出该指标相对应的总分

换算表只适用于那些应用方法 2 的指标，不适用于那些应用方法 1 的指标。如果将换算表应用于方法 1，会得出错误的得分。换算表也不能应用于所有指标或二级指标分数的汇总，因为它不是为了这个目的而设计的。总之，绩效指标体系不是用来加总的，因此我们并没有设计加总的方法。

评分办法 M2 的换算表

单维分数	总分 M2
2 维指标	
D D	D
D C	D+
D B	C
D A	C+
C C	C
C B	C+
C A	B
B B	B
B A	B+
A A	A
3 维指标	
D D D	D
D D C	D+
D D B	D+
D D A	C
D C C	D+
D C B	C
D C A	C+
D B B	C+
D B A	B
D A A	B
C C C	C
C C B	C+
C C A	B
C B B	B
C B A	B
C A A	B+
B B B	B
B B A	B+
B A A	A
A A A	A

注意：一个指标中的单维分数排序无关紧要。

单维分数	总分 M2
4 维指标	
D D D D	D
D D D C	D
D D D B	D+
D D D A	D+
D D C C	D+
D D C B	D+
D D C A	C
D D B B	C
D D B A	C+
D D A A	C+
D C C C	D+
D C C B	C
D C C A	C+
D C B B	C+
D C B A	C+
D C A A	B
D B B B	C+
D B B A	B
D B A A	B
D A A A	B+
C C C C	C
C C C B	C+
C C C A	C+
C C B B	C+
C C B A	B
C C A A	B
C B B B	B
C B B A	B
C B A A	B+
C A A A	B+
B B B B	B
B B B A	B+
B B A A	B+
B A A A	A
A A A A	A

该表不能用于使用评分方法 M1 的指标

评分的一般原则

为了给一个指标的一个维度评出一个合理的分数，评分表中那个分数的评分准则中所要求的所有条件都必须满足，但也有一些情形是其它替代性指标被满足，这些替代性指标用词“或者”做区分。

D 是最低的分数，如果不能满足任何一个更高的分数的要求就只能得 D。如果对一个指标的一个维度的衡量中包括一个分数 D 这个级别的评分要求的话，那么说明实际的情形可能并不非常符合这个描述，即使任何更高分数的要求都未得到满足。在这种情况下，可以给一个 D，并在叙述中描述分数标准的要求与实际情形之间的差异。

对于一个分数的要求，可以在不同的时间段进行评估。我们在指标索引或评判标准里明确地说明了一个维度应该被做出评判的相应时间段和应该寻找什么样的实际证据来做这个评判。如果没有明确的话，应该基于实际情形来做出判断，或者在阶段性事件的情形中基于事件所发生的时间处于最近的预算循环何种阶段来判断。

指标 PI-1、PI-2、PI-3 和 D-1 显示需要三年⁵的数据作为判断的基础，这三年包括数据可得的最近一个完整财政年度及其之前的两年，评估将基于其中两年的数据，也就是允许其中一年出现异常情况而不进入评判基础，异常情况可能是如外部冲击（如自然灾害、进出口商品中的价格波动等）或国内问题（如政治环境）等一些异常环境。由于我们已经在评分中考虑到了异常因素，在基本的数据库中我们不会漏掉任何财政年度。

关于评分标准问题的更多信息可以参阅网站 www.pefa.org，其中包括一些常见问题的答案。

所有指标的特别评分指引

附件 1 的剩余部分给出了关于所有指标的详细指引，包括每个指标的评分表。

关于每个指标的叙述性报告的指引在附件 2 第三部分的知识框里可以找到。

⁵ 除了 PI-2 下的分数 A 的要求。

PI-1 总预算结果与最初批准的预算相比较

预算执行的能力是评判政府是否有能力在一年内实现其在政府施政纲领、年度目标和工作计划中所阐述的要提供的公共服务的重要因素。这个指标要衡量的就是这一点，该指标是拿实际的总支出与最初预算总支出（在政府预算文件中和财政报告中有定义）进行对比，但不包括政府实际上没有多少控制力的两类支出：a) 偿债支付。原则上政府在一年之内无法改变这类支出，同时它受到利率和汇率变动的影响。b) 资助者资助的项目支出。这类项目的管理和报告通常上在很大程度上受资助者机构的控制。

为了解支出偏离预算原因，该指标描述了可能导致偏差的外部因素，并特别地提及由指标 PI-3（国内收入）和指标 D-1（外部收入）所衡量的收入偏离预算的影响。理解总支出的偏差对于将支出的组成部分控制在预算之内的能力产生的影响也很重要，参见指标 PI-2 和 PI-16。

需要评估的维度（评分方法 M1）

(i) 实际主要支出与预算主要支出之间的差异（也就是不包括利息费用、外部融资项目支出）

分数	最低要求（评分方法 M1）
A	(i) 过去三年中最多只有一年的实际支出与预算支出的偏差等于或大于预算支出的 5%
B	(i) 过去三年中最多只有一年的实际支出与预算支出的偏差等于或大于预算支出的 10%
C	(i) 过去三年中最多只有一年的实际支出与预算支出的偏差等于或大于预算支出的 15%
D	(i) 过去三年中两年或全部三年的实际支出与预算支出的偏差等于或大于预算支出的 15%

PI-2 将实际支出的具体构成与原批准的预算进行比较

如果支出的构成与最初的预算差异很大，那么预算就不再是一个阐述政策意图的好工具。对这个指标的衡量需要在二级总量的水平上对实际预算支出相对于最初预算的偏差做实证上的评估。由于预算通常是以行政体系（部委/代理机构）为基础进行管理的，评估通常也是采用以行政体系为基础，但功能性基础也是一个可接受的替代办法。在行政体系中，实际支出中的变动应该基于每一个包含在获准的预算⁶中的主要预算部委总部、独立的局委和代理机构。如果采用功能性分类，应该基于 GFS/COFOG 十个主要的功能。

总体支出水平中的变动（由 PI-1 衡量）会反映在行政预算（功能预算）的变动中。指标 PI-2 衡量的是在总体支出水平的变化导致的实际偏差之外，不同预算资源流向之间的重新配置在多大程度上导致了支出构成的变化。要想做出这个估计，需要计算出预算支出各构成部分与过去三年每一年主要支出的总体偏差相对比之后的变化总和。

计算变化的方法是加权平均实际支出与预算支出之间的偏差，使用的是偏差的绝对数⁷。其中的实际和预算支出是以各行政机构或功能性分类为占总预算支出百分比的形式反映的。为了与 PI-1 中的评估保持一致，该计算也不包括利息费用和资助者支持项目的支出。

要评估的维度（评估方法 M1）：

(i) 主要支出构成超出过去三年主要支出项目（由 PI-1 定义）的总偏差的程度。

分数	最低要求（评分方法 M1）
A	(i) 在过去三年的任何一年中支出构成项目上的偏差超出主要支出项目的总偏差的比例不超过 5%
B	(i) 在过去三年中最多只有一年在支出构成项目上的偏差超出主要支出项目的总偏差的比例超过了 5%
C	(i) 在过去三年中最多只有一年在支出构成项目上的偏差超出主要支出项目的总偏差的比例超过了 10%
D	(i) 在过去三年中有两年或三年在支出构成项目上的偏差超出主要支出项目的总偏差的比例超过了 10%

⁶ 如果主要预算单位超过 20 个，那么偏差的计算则以 20 个最大的预算单位（以预算规模为标准）为基础，或者，如果以预算规模为标准的最小预算单位仍然超过 20 个，则以构成预算支出 75% 的最小预算单位为基础。剩下所有单位的偏差则在一个总体规模上计算，也就是把所有剩下的单位看作一个预算单位。

⁷ 每年的计算步骤如下（方便计算的 Excel 表格可以在网页 www.pefa.org 上下载，上面还有一个例子）：

- 对每一个花费主要预算支出的预算单位，计算出实际支出与预算支出之间的偏差。
- 把上面算出的所有预算单位的偏差的绝对值加总（绝对值=实际与预算数值之间的差的差异）。不要使用百分比偏差。
- 以总预算主要支出的百分比算出总额。
- 每年都减去总的主要支出偏差的百分比（计算出 PI-1），得出支出组成部分的变动超出总体支出偏差的百分点。
- 对照上面的评分表，判断出有多少年这个百分比超过了 5% 或 10%。

PI-3 将实际预算收入与原批准的预算进行比较

国内收入的准确预测是决定预算绩效的关键因素，因为预算支出配置是以收入预测为基础的。预算与实际收入的比较能在总体上显示出收入预测的质量。

但是外部冲击有可能发生，而这是不可预测的，也并不能反映行政管理的不到位，所以应该在叙述部分加以说明。即使过去三年中的其中一年的实际结果与预测大不相同，如果是因为在预算执行年度里是一个大的外部冲击导致了这样的结果，这里的评分体系也仍然可能给出一个最高分。

这个指标的计算需要能获得的来自预算执行报告的信息或者政府帐户的最终信息（而不是其它来源如收入管理当局或中央银行）。叙述部分应该说明数据来源和对其一致性或可靠性的疑问，这也可能会在 PI-14 的收入数据调整的评估中被强调。

要评估的维度（评估方法 M1）：

(i) 实际国内征收的收入与最初获准的预算中的收入估计对比

分数	最低要求（评分方法 M1）
A	(i) 在过去三年中最多只有一年实际收入低于预算估计收入的 97%
B	(i) 在过去三年中最多只有一年实际收入低于预算估计收入的 94%
C	(i) 在过去三年中最多只有一年实际收入低于预算估计收入的 92%
D	(i) 在过去三年中有两年或三年实际收入低于预算估计收入的 92%

PI-4 费用支出滞后的存量与监督

费用支出滞后（拖欠）是指由于政府的原因而导致的支出义务，如不及时支付工资、延迟对供应商、合同方、或者债权人的支付，这会形成一种不透明的融资。高额的拖欠能说明存在一系列问题，如缺乏对承诺的控制、现金存在配给、预算不能很充分地考虑到合同的需要、对一些特定项目的预算水平估计不足和缺乏信息等。拖欠是由于政府在一个特定的法定义务方面或以合同的形式承诺的情况下到了一定期限的应该支付的那个时点，这可能包括到期但未支付的薪水、养老金、供给、服务、租金、国内外债务的利息等，但政府又没有支付。除非是一个法定义务（明确每一项支付的数量和时间）或者有专门的合同，转移支付的推迟或减少和对自治政府机构或其它较低层级的政府的拨款都不算作拖欠。年度预算法或一个相关法案中的一个关于转移支付的条款本身并不构成一个法定义务。在这个指标的计算中，未能支付贷款的分期款也不算作拖欠，因为分期付款不是支出而是一项融资活动。

当一项支付申请变成了拖欠，当地的法规和广泛认可的惯例可能会被提及。如果当地的惯例应用于对拖欠存量的评估，那么这种惯例的内容和基础应该在叙述部分阐述清楚。但是，默认的评估标准将是国际通行惯例，即如果在政府收到供应商的发票或支付要求（它们提供了商品、服务或者工作）后的三十天内没有支付，将被认为是拖欠。没能在期限内支付员工工资或支付债务利息都将被认为是拖欠。

这个指标衡量的是拖欠的存量和在多大程度上系统性问题能得到控制和纠正。虽然需要特殊的措施来找出并清偿旧的拖欠，如果新的拖欠仍然在继续产生（去年的支付又到期了但又没有能力支付），那么这种做法就不会太有效。但是，最为基础的事情还是估计出有关拖欠的数据是否存在及其完整性，没有这些，评估就无法做出。

要评估的维度（评分方法 M1）：

(i) 费用支出滞后的存量（占相应财政年度的实际总支出的比例）和这一存量的最新变动

(ii) 监督支出支付滞后存量的数据的可得性

分数	最低要求（评分方法 M1）
A	(i) 拖欠存量低（低于总支出的 2%） (ii) 至少在每个财政年度末时通过日常程序就可以得到关于拖欠存量规模的既可靠又全面的数据信息（并包括文件记录）
B	(i) 拖欠存量占总支出的 2% 至 10%，并有证据证明在过去的两年里该存量规模已经有显著下降（超过 25%） (ii) 每年都有关于拖欠存量规模的数据信息，但关于一些明确的支出项目或一些特定的预算机构的信息不很完善
C	(i) 拖欠存量占总支出的 2% 至 10%，没有证据证明在过去的两年里该存量规模已经有显著下降 (ii) 在过去的两年内至少事后有一套关于拖欠存量规模的完整数据信息
D	(i) 拖欠存量超出总支出的 10% (ii) 在过去的两年内没有关于拖欠存量规模的完整数据信息

PI-5 预算分类

一个健康的分类系统会按如下方面对指出进行追踪：按照行政机构划分、按照经济类别划分、按照功能划分和按照项目划分。如果采用标准的国际分类方法，政府就会用 GFS 的形式报告支出，追踪减少贫困和其它特定的支出项目组群。预算采取的格式也会反映出最重要的分类(通常是按照行政划分结合以下三种分类方式中的一种或几种：按照经济类别划分、按照功能划分和按照项目划分)，预算的分类方法也会在会计报表科目表中使用以保证能够按照所采用的任何分类方式报告所有的交易。

在那些将减少贫困战略作为政府总体政策框架的核心要素的国家，对于减少贫困方面的支出的诠释往往直接与预算的分类相联系。

分类体系的国际标准是政府财务统计 (GFS)，该标准提供了一个依据经济类别和功能对交易行为进行分类的框架。在联合国支持的政府功能分类 (COFOG，即 GFS 中使用的功能性分类) 中，在最高层次上有十个主要分类，在第二级 (次功能) 上有 69 个功能。

按照项目分类的国际标准不存在，这种分类方法在不同国家有很大差异。但是，项目分类在预算形成、管理和报告 (参阅指标 PI-12) 中是个重要工具。如果以此为基础给了最高分，这种方法的使用方式应该在叙述部分加以说明。

要评估的维度 (评分方法 1):

(i) 中央政府预算的形成、执行和报告中使用的分类体系

分数	最低要求 (评分方法 M1)
A	(i) 预算编制和执行基于行政、经济类别和子功能分类,使用的是 GFS/COFOG 标准或者一种能产生一致性记录的标准 (如果按照项目分类在实际使用中包含足够的与按照子功能分类相对应的细节,按照项目分类可替代按照子功能分类)
B	(i) 预算编制和执行基于行政、经济类别和子功能性分类 (使用至少 10 个主要 COFOG 功能),使用的是 GFS/COFOG 标准或者一种能产生一致性记录的标准
C	(i) 预算编制和执行基于行政、经济类别分类,使用的是 GFS 标准或者一种能产生一致性记录的标准
D	(i) 预算编制和执行基于一种不同的分类标准 (如与 GFS 并不一致或仅根据行政体系进行细分)

PI-6 预算记录中的信息的完整性

年度预算文件在呈递给立法机构审核和批准的时候应该包括一个完整的内容：中央政府财政预测、预算建议和以前年度的实际运行结果。除了关于收入和支出的详细信息，一个完整的年度预算文件应该包括以下几方面的信息：

1. 宏观经济预测，至少要包括对总体增长率、通货膨胀和汇率的预测
2. 财政赤字，按照 GFS 或其它国际认可标准的定义
3. 债务融资，并给出预期的构成
4. 债务存量，至少包括当年年初时的详细信息
5. 金融资产，至少包括当年年初时的详细信息
6. 前一年预算结果，披露形式与预算提交批准时的草案一致
7. 当年的预算（或是修改后的预算或是估计的结果），披露形式与预算提交批准时的草案一致
8. 数据摘要，该数据摘要主要是关于由采用的分类方法（参阅 PI-5）所定义的主要预算单位的收支的数据摘要，包括当年和前一年度的数据
9. 新政策对于预算的含义解释，包括对所有主要收入政策变动和/或一些主要支出项目变动对预算影响的估计

要估计的维度（评分办法 M1）：

(i) 中央政府最近颁发的预算文件中所包含的上面所列信息的部分（为了在评估中占有分量，关于基准信息的详细描述必须满足）。

分数	最低要求（评分方法 M1）
A	(i) 最近的预算文件需满足 9 个信息标准中的 7~9 个
B	(i) 最近的预算文件需满足 9 个信息标准中的 5~6 个
C	(i) 最近的预算文件需满足 9 个信息标准中的 3~4 个
D	(i) 最近的预算文件只能满足 9 个信息标准中的 2 个甚至更少

PI-7 未报告的政府活动的范围

对公众公开的年度预算预测、年内执行报告、年末财务报告和其它财务报告应该包括中央政府的所有预算内和预算外活动，以便为公众提供一个关于政府在所有项目和融资上的收支的总的概览。如果一个预算报告能做到以下两点，那就是一个完整的预算报告：(i) 预算外活动（年度预算法并没有包括中央政府的这些活动，如那些由预算外资金支持的活动）无关紧要或者重大的预算外活动已经包含在财政报告中。(ii) 项目本身包括在预算中但管理在政府预算管理和会计核算体系之外（主要是由资助者资助的项目）的活动是无关紧要或者已经包括在政府财政报告中。

虽然资助者资助项目部分地在政府控制之外（尤其是实物形式的投入，都是基于合同提供和支付的，政府不是其中的参与方），负责实施这类项目的 MDAs 应至少能够提供关于从资助者那里获得的现金的收支情况的较为充分的财务报告。资助者对于政府在提供关于项目支持（包括实物投入）的充分财务信息的协助情况由指标 D-2 来衡量。

要评估的维度（评分方法 M1）：

- (i) 财政报告中为报告的预算外支出水平（除了资助者的资助项目以外）
- (ii) 包括在财政报告中的有关资助者资助项目的收支信息。

分数	最低要求（评分方法 M1）
A	(i) 未报告预算外支出水平（除了资助者的资助项目以外）无关紧要（低于总支出的 1%） (ii) 财政报告中包括关于 90%（按价值算）资助者资助项目完整的收支信息，除了实物投入信息或者资助者资助项目的支出无关紧要（低于总支出的 1%）
B	(i) 未报告预算外支出水平（除了资助者的资助项目以外）占总支出的 1-5% (ii) 财政报告中包括关于所有贷款支持项目和至少 50%（按价值算）拨款资助项目的完整的收支信息
C	(i) 未报告预算外支出水平（除了资助者的资助项目以外）占总支出的 5-10% (ii) 财政报告中包括关于所有贷款支持项目完整的收支信息
D	(i) 未报告的预算外支出水平（除了资助者的资助项目以外）超过总支出的 10% (ii) 财政报告中包括关于资助者资助项目的信息严重缺乏，甚至没有涵盖任何贷款支持项目。

PI-8 政府间财政关系的透明度

虽然绩效评估指标体系主要关注中央政府的公共财政管理,但许多国家的二级政府⁸有着广泛的支出义务。在联邦制国家,中央政府(联邦或联合)与各州之间的财政关系通常是在联合体或联邦宪法中加以规定的。在其它类型的国家里,会有专门的法律来规定 SN 政府的层级、支出责任和收入分享安排。在这些项下的转移支付通常都是无条件的拨款,SN 政府在它们的预算中决定怎么使用。此外,中央政府也会给 SN 政府提供有条件拨款(专项),后者用这类拨款提供特定的服务提供和履行基于如项目或功能的支出义务,这类拨款通常都是以一个个的具体事项为基础的。拨款总额(也就是纵向配置)通常是中央政府的预算决策,或者是体制谈判过程中的一部分,这个指标不对此进行评估。但是,为保证资源配置的透明性和规划 SN 政府支出项目的资金来源的中期可预测性,在 SN 政府机构之间分配资源(也就是横向配置)应有明确的标准(如公式)。对 SN 政府来说,在完成它们自己的预算编制过程之前很早就知道关于来自中央政府年度配置的准确可靠信息是至关重要的。

在主要的服务提供责任越来越多地由地方政府承担的情况下,对于部门资源配置和实际支出成效的正确理解都要求按部门分类(或按照或不按照 GFS 功能性分类)跟踪所有层级政府的支出信息,即使预算并没有在法定形式下执行。想得到关于政府支出配置的一个总体概览,需要 SN 政府提供财政数据,产生该数据的分类基础是与中央政府相一致的分类方法,至少每年收集一次,并与中央政府的财务报告相合并。SN 政府可能没有义务直接向中央政府汇报。因此,政府财政数据的收集和合并不一定由中央政府来做,而更可能由一个国家统计局办公室来完成。为使这样的范围有意义,财政信息的汇总报告应该具有合理的质量,包括所有层级的政府,并在事前(预算的)和事后(实际的)两个基础上都反映,事后的信息应该来源于日常的会计核算体系。

要估计的维度(评分方法 M2):

(i) 中央政府的无条件和有条件转移支付在 SN 政府间的横向分配制度以规则为基础并透明

(ii) 地方政府有下一年度来自中央政府给予 SN 政府的分配的既可靠又及时的信息

(iii) 根据部门分类汇报给政府的合并财政信息(至少包括关于收支的信息)的覆盖范围

⁸ 提供给中央政府的分权化单位的资金不在这个指标的评价范围之内。

维度	为维度评分的最低标准 评分方法 M2
(i) SN 政府间横向配置的透明性和客观性	<p>分数=A: 几乎所有来自中央政府的转移支付（至少按价值来算的 90%）的横向配置是由透明的和规则明确的制度体系来决定的。</p> <p>分数=B: 大多数来自中央政府的转移支付（至少按价值来算的 50%）的横向配置是由透明的和规则明确的制度体系来决定的。</p> <p>分数=C: 只有一小部分来自中央政府的转移支付（按价值来算的 10-50%）的横向配置是由透明的和规则明确的制度体系来决定的。</p> <p>分数=D: 几乎没有来自中央政府的转移支付的横向配置是由透明的和规则明确的制度体系来决定的。</p>
(ii) SN 政府所能获得分配资源的可靠信息的及时性	<p>分数=A: SN 政府在其详细的预算编制过程的开始就能获得它们将能得到多少转移支付的可靠信息。</p> <p>分数=B: SN 政府在完成其预算编制过程之前能获得它们将能得到多少转移支付的可靠信息，所以它们还有可能可以对预算做出较大修改。</p> <p>分数=C: 关于 SN 政府能获得多少转移支付的可靠信息在其财政年度开始之前公布，但已经来不及对其预算进行修改。</p> <p>分数=D: 关于 SN 政府能获得多少转移支付的可靠信息在其预算已经最终确定之后公布，或者较早公布的估计是不可靠的。</p>
(iii) 为政府提供的根据部门分类的合并财政信息的范围	<p>分数=A: 与中央政府的财政报告一致的、有关 SN 政府支出的财政信息（包括事前和事后）有 90%（按价值算）已经收集到并在财政年度结束时的十个月内合并到了年度报告之中。</p> <p>分数=B: 与中央政府的财政报告一致的、有关 SN 政府支出的财政信息（包括事前和事后）有至少 75%（按价值算）已经收集到并在财政年度结束时的 18 个月内合并到了年度报告之中。</p> <p>分数=C: 与中央政府的财政报告一致的、有关 SN 政府支出的财政信息（包括事前和事后）有至少 60%（按价值算）已经收集到并在财政年度结束时的 24 个月内合并到了年度报告之中。</p> <p>分数=D: 与中央政府的财政报告一致的、有关 SN 政府支出的财政信息（包括事前和事后）以少于 60%（按价值算）的比例被收集和合并，或者收集到了一个较高比例的信息，但如果确实做了合并到年度报告的工作，这种合并却已有超过 24 个月的滞后。</p>

PI-9 对其它公共部门机构总体风险的监督

与其他公共机构相比，中央政府通常都扮演一个正式的监督角色，中央政府应该监督和管理由 SN 政府、自治的政府代理机构（AGA）和公共企业（PE）包括国有银行等的活动引起的可能会对全国产生影响的财政风险。此外，出于政治原因，对于那些没有明确监管部门的其它公共机构所引发的财务风险，中央政府也往往被迫承担责任。财政风险可能是由 SN 政府、AGAs、PEs、债务违约（不管有没有中央政府的保证）所导致的风险、未获资助的准财政活动导致的业务损失、支出滞后和没有资金保障的养老金计划所导致的风险。

中央政府应该要求和收到季度财务报告和来自 AGAs 和 PEs 的经过审计的年末财务报告，并对照财务目标来监督绩效。AGAs 和 PEs 通常向其系统内主管部门汇报，但信息的整合以便对总体财政风险有一个总体的全面认识对中央政府来说非常重要。只要 SN 政府的活动可能为中央政府产生财政债务，它们的财政状况就应该受到监督，至少是年度监督，形式仍然可以通过基本财政信息的合并。

中央政府对这些财政风险的监督应该使其能够在面对 AGAs、PEs 和 SN 政府的活动时能采取正确的措施，应该采取的方式是要具有透明性、就治理和权责做出明确安排、并明确中央政府对于其它公共部门的相应责任。

要评估的维度（评分方法 M1）：

(i) 中央政府监督 AGAs 和 PEs 的范围

(ii) 中央政府监督 SN 政府财政状况的范围

分数	最低要求（评分方法 M1）
A	(i) 所有主要 AGAs/PEs 至少半年向中央政府提交财政报告，并提交年度经审计的财务报告，中央政府至少以年度为单位将财政风险整合到一个报告中。 (ii) SN 政府并不能为中央政府制造财政债务，或者，所有层级的 SN 政府的净财政状况至少每年都会接受监督，中央政府将总体财政风险合并到年度（或者更频繁的）报告中。
B	(i) 所有主要 AGAs/PEs 至少每年一次地向中央政府提交包括度经审计的财务报告在内的财政报告，并提交年，中央政府将财政风险整合到一个报告中。 (ii) 所有主要层级的 SN 政府的净财政状况至少每年都会接受监督，中央政府将总体财政风险合并到一个报告中。
C	(i) 大多数主要 AGAs/PEs 至少每年一次地向中央政府提交财政报告，但没有一个整合的总体情况报告或者即使有也很不完善。 (ii) 所有主要层级的 SN 政府的净财政状况至少每年都会接受监督，但没有一个整合的总体情况报告或者即使有也很不完善。
D	(i) 没有对 AGAs 和 PEs 的年度性监督，或者即使有也很不完善。 (ii) 没有对 SN 政府财政状况的年度性监督，或者即使有也很不完善。

PI-10 关键财政信息的公众可获得性

透明度取决于有关财政计划、财政状况和政府绩效的信息是否能够方便地被一般公众或至少是有兴趣的相关群体获得。

该评估的叙述性部分应评价可提供给公众的信息的质量（如易于理解的语言和结构、适当的格式、长篇文件的简短摘要）和促进公众可获得性所使用的方式（如媒体、网络、不超过印刷成本价销售重要文件和主要发布当地相关信息的公告牌）。方式是否合适取决于文件的性质和相关利益或使用群体的特征，如对不同媒体的接触机会。

公众必须获得的信息要素包括：

- (i) 年度预算报告：当一套完整⁹的报告提交给立法机构时，公众可以以合适的途径获得整套文件。
- (ii) 年内预算执行报告：在该报告完成后的一个月內，公众可以定期地以合适的方式获得该报告。
- (iii) 年末财务报告：在该报告经审计后的六个月内，公众可以定期地以合适的方式获得该报告。
- (iv) 外部审计报告：在审计完成后的六个月内，公众可以定期地以合适的方式获得反映中央政府全部活动的所有报告。
- (v) 合同中标结果：至少每季度以合适的方式公布所有价值超过大约 10 万美元等值的合同中标结果。
- (vi) 主要事业单位可获得的资源：至少每年（或者根据有关需求）以合适的方式公布至少两个领域内的全国性的主要服务机构的信息（如小学和主要的健康诊所）。

要评估的维度（评分方法 M1）：

- (i) 以上列举的要素中公众可获得的信息的数量（为了在评估中记数，必须满足以上信息标准的全部要求）

分数	最低要求（评分方法 M1）
A	(i) 政府向公众公布以上所列出的 6 类信息中的 5-6 项
B	(i) 政府向公众公布以上所列出的 6 类信息中的 3-4 项
C	(i) 政府向公众公布以上所列出的 6 类信息中的 1-2 项
D	(i) 政府未向公众公布以上所列出的 6 类信息中的任何一项

⁹ 完整的意思是在这些信息存在的情况下，公众可以获取的文件包括指标 PI-6 所要求包含的所有信息。

PI-11 年度预算程序的有序性和参与性

财政部通常是年度预算制定过程的发起人，其他部门和机构（有关部委 MDA）以及政治领导层¹⁰对预算制定过程的有效参与影响着预算能在多大程度上体现宏观经济、财政和部门政策。全面的参与要求一个一体化的自上而下和自下而上的预算流程，所有有关各方应按照有序和及时的方式，并按照预定的预算制定日程参与进来。

预算法案应当在财政年度开始之前就获得通过，并且预算制定的日程安排必须保证其他有关部委有充足的时间按照预算指引有针对性地准备详细的预算草案。预算获得通过的延误可能会给获得批准的支出数额带来不确定性，并延误某些政府活动，包括重大合同。有关预算的通知文件和预算制定手册中必须对预算过程提供清晰的指引，包括明确各管理单位或职能部门的最高预算限额。

为了防止预算草案在最后时刻出现变动，重要的一点是，政治领导层从早期的预算准备阶段就积极参与总量配置（特别是在部门或职能之间的划分）。这可以通过审核、批准预算通知文件中的最高分配额度来进行：批准预算通知文件，或者是批准关于分配总额的草案（例如，预算总体规划书）。

要评估的维度（评分法 M2）：

- (i) 存在固定的预算日程，并遵守这一安排；
- (ii) 关于为制定预算而提交的文件（预算通知文件或其他类似文件）的指引清晰和全面，并且考虑了政策的因素；
- (iii) 立法机构或类似治理机构及时批准预算（在最近三年内）；

注：与本指标相关的有关部委是指那些直接承担按照部门政策执行预算责任，或者是直接从财政部获取资金或获得使用财政部资金的授权的有关部委。通过上级部门进行汇报或获取资金的部门或机构不包含在评估范围内。

¹⁰ “政治领导层”指负责执行的领导阶层，如内阁或其他对等实体。PI-27 具体说明了立法机构在预算草案审核中的作用。

维度	评分的最低要求 评分方法 M2
(i) 存在固定的预算日程，并遵守这一安排	<p>分值 A: 具有清晰的年度预算日程安排，一般情况下能够遵守这一安排，并给有关部委充足时间（从收到预算通知文件之日起至少 6 周），能够按时、有针对性地完成详细的估算。</p> <p>分值 B: 具有清晰的年度预算日程安排，但在执行过程中通常会有一些延误。日程安排给与有关部委合理的时间（从收到预算通知文件之日起至少 4 周），使得大多数部委能够按时、有针对性地完成详细的估算。</p> <p>分值 C: 存在年度预算日程安排，但不够完善，执行过程中出现大量延误。有关部委没有充分的时间完成详细的估算，很多部委因此不能按时完成任务。</p> <p>分值 D: 没有编制预算日程安排，或者通常不遵守预算日程安排，或者是给与有关部委完成预算准备工作的时间明显不足，因此不能提交有针对性的工作成果。</p>
(ii) 关于为制定预算而提交的文件的指引	<p>分值 A: 给有关部委下发全面、清晰的预算通知，其中反映了内阁（或类似机构）事先批准的最高预算限额。</p> <p>分值 B: 给有关部委下发全面、清晰的预算通知，其中反映了内阁（或类似机构）所批准的最高预算限额。但批准时间是在通知下发之后、有关部委完成并提交成果之前。</p> <p>分值 C: 向有关部委下发了预算通知，包括各个管理单位或职能部门的最高限额。内阁在有关部委完成预算估算之后才能对其进行审阅和批准，因此严重制约了内阁对预算进行调整的能力。</p> <p>分值 D: 预算通知没有下发给 MDA，或者预算通知的质量很差，或者是内阁只能在预算估算报告就要提交给立法机构之前才批准预算分配，因此没有机会对其进行调整。</p>
(iii) 立法机构及时批准预算	<p>分值 A: 在最近三年内，立法机构都在财政年度之初批准预算。</p> <p>分值 B: 立法机构在财政年度开始之前批准了预算，但在最近三年内中有一个年度发生了不超过两个月的延误。</p> <p>分值 C: 在最近三年内，立法机构有两年是在财政年度之初的两个月内批准预算。</p> <p>分值 D: 最近三年中，有两个年度的预算批准延误超过了两个月。</p>

PI-12 财政计划、支出政策和预算的多年度预测

支出政策是个对多年都会产生影响的决策，一定要与中期预测的资源可获得情况联系起来。因此，多年度的财政收入预测，中期强制性支出总额，以及弥补潜在的赤字的资金来源（如审核包括内、外债在内的债务的可持续程度）都是政策变动的基础。

支出政策的决策或选择应当在部门战略文件中加以说明，该文件要根据对未来支出的估计（包括经常性的支出，以及涉及投资承诺及其承诺所带来的经常成本的支出等）以决定总体财政目标能否担负得起现有的和新的政策的支出。应在此基础上作出政策选择并建立具有指示性的中期部门财政分配。对未来支出的估算包括新政策的外在成本，涉及清晰的、与战略相联的投资选择标准。这些估算与年度预算制定过程相结合，这样才算是完成了政策和预算之间的链接。

引入多年度项目预算的国家可能在本指标的大多数方面表现出良好的绩效。在这点上，评估者可以“项目”来替代指引内容（i）中的“功能”以及内容（iii）和（iv）中的“部门战略”。

要评估的维度（评分法 M2）：

- （i）编制多年度财政预测和在不同功能之间分配；
- （ii）债务可持续性分析的范围和频率；
- （iii）部门战略中包括对多年度经常成本和投资支出的成本预测；
- （iv）投资预算和未来支出估算之间的联系。

维度	评分的最低要求 评分法 M2
（i）多年度财政预测和职能分配	<p>分值 A：在逐年滚动的基础上，编制了对至少三年内的财政总量（按照主要的经济类型和职能/部门分类）的预测。多年度估算和随后的年度预算最高限额设置之间关系明晰，对其差异有解释说明。</p> <p>分值 B：在逐年滚动的基础上，编制了对至少两年内的财政总量（按照主要的经济类型和职能/部门分类）的预测。多年度估算和随后的年度预算最高限额设置之间关系明晰，对其差异有解释说明。</p> <p>分值 C：在逐年滚动的基础上，编制了对至少两年内的财政总量（按照主要的经济类型和职能/部门分类）的预测。</p> <p>分值 D：对财政总量没有预测。</p>
（ii）债务可持续性分析的范围和频率	<p>分值 A：对内外债逐年进行 DSA（动态安全分析?dynamic security analysis）。</p> <p>分值 B：最近三年至少进行了一次内外债的 DSA</p> <p>分值 C：最近三年至少对外债进行了一次 DSA</p> <p>分值 D：最近三年没有过 DSA</p>
（iii）部门战略考虑成本因素	<p>分值 A：占主要支出 75%以上的部门有包括经常成本和投资支出的全部成本的战略。</p> <p>分值 B：占据了 25-75%的主要支出的部门有关于部门战略的陈述。这些战略考虑了成本因素，与财政预算保持一致。</p> <p>分值 C：几个主要的部门有关于部门战略的陈述，但这些部门最多占主要支出的 25%；或者考虑成本的战略涵盖了更多的部门，但与整体财政预测不一致。</p> <p>分值 D：一些部门可能准备了战略，但都没有充分地完成对投资支出</p>

	和经常开支的成本估算。
(iv) 投资预算和未来支出估算之间的联系	<p>分值 A: 总是按照部门分配并根据有关部门战略以及经常性成本的影响来选择投资, 这些投资包含在对该部门未来预算的估计中。</p> <p>分值 B: 大部分重要投资是在相关部门战略和经常成本的基础上根据部门分配来选择的, 这些投资被纳入部门的未来预算估计。</p> <p>分值 C: 很多投资决策与部门战略的关联度很低; 经常成本只在很少(但是主要)的情况下被纳入未来预算估计。</p> <p>分值 D: 对投资和经常成本的预算分开进行, 二者的经常支出估算不会共享。</p>

PI-13 对纳税人义务和税负的透明度

税负的有效评估受制于税收管理系统（参见 PI-14）中的总体目标，同时也依赖于个体和私营经济中的纳税人的直接参与和合作。高度透明的税负，包括清晰的司法和管理程序、相关信息的可得性、抗辩管理当局的税负的能力等，能够鼓励和促使纳税人遵守税收政策。

通过清楚、全面的税收立法和限制相关政府实体（如税收管理者、财政部、投资促进机构等）的自由裁量权，良好的税款征收系统鼓励遵守税负，并限制个人的税负协商。

必须指出的是，一个国家的税收管理可能由几个实体组成，征税是每一个实体的基本功能（如内税局和海关）。与税收相关的指引 PI-13、PI-14 和 PI-15 中的评估包括所有的这些实体。

纳税人教育是促使纳税人遵守注册、纳税申报和税款支付程序的重要部分。当前的或潜在的纳税人需要方便的途径，以较为容易地获得有关法律、监管和程序（例如，在政府网页上公告，通过纳税人研讨会获取，广泛散发方针/手册，以及其他纳税人教育方式）方面的综合性、最新的消息。潜在的纳税人的纳税意识可以通过教育来提高。

纳税人对税收管理决策和评估结果的抗辩意味着要有一个有效的诉讼/诉求机制，它保证纳税人能够得到公正对待。对税收诉讼机制的评估应当反映：在实践中存在这么一个系统，它在组织结构、人员任命和资金来源方面的独立性，它有能力推动其决策的执行，它在可接近程度（案件的数目和规模）、效率（案件处理周期）和公正性（裁决的平衡性）等方面所展示出的功能。

评估内容（评分法 M2）：

- (i) 税负的清晰程度和综合性；
- (ii) 纳税人对有关税负和管理程序方面信息的接触能力；
- (iii) 税收诉讼机制的存在及其机能。

内容	内容评分的最低要求 评分法 M2
(i) 税负的清晰程度和综合性	<p>分值 A: 所有主要税种的立法和程序都是完整、清晰的, 对所涉及和政府实体的自由裁量权具有严格的限制。</p> <p>分值 B: 大多数 (但不一定是全部) 主要税种的立法和程序完整、清晰, 能在相当程度上限制所涉及的政府实体的自由裁量权。</p> <p>分值 C: 一些主要税种的立法和程序完整、清晰, 但由于涉及其中的政府实体具有非常大的自由裁量权, 因此税负系统的公正性受到质疑。</p> <p>分值 D: 很多征税方面的立法和程序不完整、清晰, 并且/或者涉及到税负评估方面的行政自由度的重要因素。</p>
(ii) 纳税人对有关税负和管理程序方面信息的接触能力	<p>分值 A: 对于所有主要税种, 纳税人能够方便地接触到有关税负和管理程序方面的综合性、最新的消息, 税收管理局 (RA) 积极参与纳税人教育运动。</p> <p>分值 B: 对于一些主要税种, 纳税人能够方便地接触到有关税负和管理程序方面的综合性、最新的消息; 但是对于其他税种的相关消息受到限制。</p> <p>分值 C: 纳税人能够接触到有关税负和管理程序方面的一些信息, 但是由于税收种类不全, 综合性不够, 并且/或者时效性问题, 信息的有效有用性有限。</p> <p>分值 D: 纳税人接触最新立法和程序方针的能力严重不足。</p>
(iii) 税收诉讼机制的存在及其机能	<p>分值 A: 针对管理程序透明度的税收诉讼系统已经建立, 该系统具有适当的核查和平衡, 以及独立的组织结构。该系统运作有效, 在可接近程度和公正性方面令人满意, 其决策能被立即执行。</p> <p>分值 B: 针对管理程序透明度的税收诉讼系统已经建立并发挥作用, 但还谈不上运作有效, 或者在可接近程度、效率、公正性或决策的有效执行方面仍然需要加强。</p> <p>分值 C: 针对管理程序透明度的税收诉讼系统已经建立, 但很多方面需要重新设计以保证其公正、透明和有效。</p> <p>分值 D: 尚未建立能够发挥作用的税收诉讼系统。</p>

PI-14 纳税人注册和税收评估的有效度量

纳税人注册和对其税负的正确评估之间的交互作用能够确保税收评估的有效性。

税收管理当局引入控制机制能够促进纳税人注册。给与纳税人唯一的身份号码，在此基础上建立纳税人数据库，这是控制系统的重要基础。一些政府注册系统（如营业执照发放、银行账户和养老金账户的开户等）是与应税营业额和资产相关的，如果控制系统能与这些系统结合，那么它会更加有效。另外，税收管理当局还应当通过临时性的潜在纳税人调查，如对营业场所进行有选择性的实地检查，确保他们遵守注册要求。

惩罚措施能够纠正纳税人的错误，确保他们遵守纳税人注册和税收申报的程序性义务。这些惩罚的有效程度取决于其额度是否足够高，以达到预期影响，并且是否能够长期、公正地执行。

现代税收管理越来越依赖于自我评定，并且把纳税人风险目标审计(risk targeted auditing of taxpayers)作为提高纳税人遵守纳税程序、阻止避税的关键环节。不可避免的资源限制意味着必须对审计选择程序进行提炼，以确定纳税人和应税活动中潜在的最大的不遵守纳税程序的风险。风险指标包括对回报的修正频率和来自于税收审计工作的附加税收评估。对于专注于某些特定部门的税收审计活动和资源来说，对不遵守纳税程序、其他风险以及收入漏报风险最高的纳税人种类的信息的收集和分析是必要的。有意避税和骗税，甚至与税收管理代表合谋，这是更加严重的不遵守纳税程序的活动。按照规则，税收管理当局确定、调查和成功起诉重要的避税和骗税活动的的能力是使纳税人遵守其义务的必要保证。

评估内容（评分法 M2）：

- (i) 纳税人注册系统中的控制机制；
- (ii) 对不遵守注册和申报义务的惩罚的有效性；
- (iii) 税收审计的规划、监督和欺诈调查。

内容	内容评分的最低要求 评分法 M2
(i) 纳税人注册系统中的控制机制	分值 A: 有完整的纳税人数据系统, 这个系统能与其他相关政府注册系统和金融部门监管活动实现全面、直接的链接。 分值 B: 有完整的纳税人数据系统, 这个系统能与其他相关政府注册系统和金融部门监管活动实现某些链接。 分值 C: 有纳税人数据系统, 但这个系统仅仅针对个人税 (individual taxes) 并且不能实现完全、持续的链接。该系统与其他注册/执照发放部门的链接功能很弱, 但临时性的潜在纳税人调查使其得以修补。 分值 D: 没有有效的纳税人注册控制和执行系统。
(ii) 对不遵守注册和申报义务的惩罚的有效性	分值 A: 对任何不遵守注册和申报义务的行为都设定了高额的惩罚额度, 足以阻止其发生, 并且这些惩罚能够被长期执行。 分值 B: 对大多数不遵守注册和申报义务的行为都有惩罚, 但由于额度不足和/或不能长期执行, 这些惩罚并不总是有效。 分值 C: 对不遵守注册和申报义务的行为存在惩罚, 但需要对这些惩罚的结构、水平和执行进行巨大修改, 以使其能够真正发挥作用。 分值 D: 对不遵守注册和申报义务的行为的惩罚不存在或无效 (例如惩罚额度极低, 没有影响作用, 或者惩罚极少被执行)。
(iii) 税收审计项目的规划、监督	分值 A: 按照全面、书面的审计计划进行税收审计和欺诈调查活动的管理和报告, 对所有主要税种进行自我评定且具有清楚的风险评估标准。 分值 B: 按照全面、书面的审计计划进行税收审计和欺诈调查活动的管理和报告, 在至少对一种主要税种进行自我评定的审计过程中具有清楚的风险评估标准。 分值 C: 能持续进行税收审计和欺诈调查, 但在审计过程中没有清晰的风险评估标准 分值 D: 即使有税收审计和欺诈调查, 也只是在特定的基础上进行。

PI-15 税款征收的有效性

欠税的累积是破坏高预算结果的关键因素, 而征收欠税的能力能够提高税收评估程序的信誉, 因为它反映了对所有纳税人的平等对待, 不管纳税人是自愿纳税还是需要对其紧密的追讨。由于税收评估的主要动因可能会大大增加欠税, 因此欠税的程度本身与征税系统的有效性没有必然联系。但是, 税收管理当局征税的能力至关重要, 除非所有欠税总额可以忽略不计。一些税收债务存在争议, 解决这些欠税问题是征收工作的一部分。在一些国家, 由于存在争议的欠税占据了欠税总额的很大部分, 因此在欠税总额和净额之间存在巨大差异 (是否包括存在争议的欠税)。

将税收快速转移到国库是国库花销的必要保证。这可以通过建立一个迫使纳税人直接向国库控制的账户 (可能由银行进行管理) 进行缴税的系统进行, 或者由税收管理当局持有征

税账户，然后从此账户向国库控制的账户进行经常性的、完全的转移（时间周期不包括在银行系统内的延误）。

有关税收评估、征收、欠税、向国库的转移（及其收取）的合计报告必须定期进行，并且能够核对一致。这些报告的目的是为了确保征税系统实现预期功能，进行欠税监督，使税收浮动最小化。

评估内容（评分法 M1）

(i) 欠税的征收率，即财政年度内的欠税征收（过去两个财政年度的均值）占财政年度之初的欠税的比例。

(ii) 税收管理当局向国库转移征税的有效性。

(iii) 税收评估、征税、欠税记录和国库收取之间完全核对一致的频率。

内容	最低要求（评分法：M1）
A	(i) 在最近两个财政年度内平均欠税征收率至少达到 90%，或者欠税总额可以忽略不计（例如，少于年度征税总额的 2%）。 (ii) 所有税收直接缴入国库控制的账户，或者每天转入国库。 (iii) 至少在月末，月度税收评估、征税、欠税和国库收取之间完全核对一致。
B	(i) 在最近两个财政年度内平均欠税征收率在 75-90%，欠税总额较多。 (ii) 征税至少每周转入国库。 (iii) 至少在季度末的 6 周内，每个季度的税收评估、征税、欠税和国库收取之间完全核对一致
C	(i) 在最近两个财政年度内平均欠税征收率在 60-75%，欠税总额较多。 (ii) 征税至少每月转入国库。 (iii) 至少在年末的 3 个月内，年度税收评估、征税、欠税和国库收取之间完全核对一致
D	(i) 在最近的一个财政年度内平均欠税征收率低于 60%，欠税总额较多（例如占年度征税总额比例高于 2%）。 (ii) 征税转入国库的周期大于一个月。 (iii) 至少在年末的一个月内，税收评估、征税、欠税和国库收取之间完全核对一致

PI-16 花销事项的资金可得性的可预测性

根据工作计划，预算的有效执行需要花费这些支出的 MDAs 获取有关资金的可得性的可靠信息，以便它们能据此安排经常支出和资本投入。MDAs 是管理中央政府预算中的行政（或项目）预算单位，是来自财政部的资金可得性信息的主要接收者，本部分指引评估财政部向 MDA 提供此类信息的可靠程度。本指引中的相关 MDA 与 PI-11 中相同。

在一些系统中，资金（支出上限，花费或现金转移支付的权力）是由财政部在预算年度内按各个阶段（逐月、季度等）发放的。在另外一些系统中，年度预算法案的通过提供了完全的权限，可以在年初用尽这些资金。但在实际操作中，当产生现金流问题时，财政部（或其他中央代理机构）可能会要求发生新支出（并进行相关支付）的部门延期支出。为可靠起见，在特定时期内，不应当消减某一实体当期可得资金数量。

在定期、可靠地预测现金流入和主要的、非典型的现金流出（例如支持选举的成本、断续的资本投资等）的基础上，国库对现金流的有效规划、监督和管理可以提高 MDA 资金可得性的可预测性。这些现金流与 MDA 的预算执行计划有关。对 MDA 资金可得性的预测与年内计划借款一起，保证在任何时候都具有充足的流动性。

由于未预料到的事件会影响税收和/或支出，因此政府可能需要对年内资金分配作出调整。事先明确调整机制可以使可预测性和对初始预算分配的整体性的影响最小化。这个调整机制以系统、透明的方式（如保护具有最高优先程度的特定投票权或者预算约束，或称之为“相关的贫困”）对预算优先权进行调整。与此相反，即使没有清晰的规则/指引，调整也能进行，或者非正式地发生（例如对新支出的强制性延期）。许多预算调整是行政性的，从预算类别的总体水平上看，它们对于支出结构没有影响。但另一些可能会从总体管理、功能和经济类型方面改变支出结构。PI-27 例示了司法机构参与此类年内预算调整的时机规则，这里没有列出。

这里不包括 MDA 遵守支出安排和支付的最高限额的内容，而是包含在关于内部控制的指引 PI-20 里。

评估内容（评分法 M1）：

- (i) 现金流预测和监督的范围；
- (ii) MDA 关于支出安排额度上限的周期性年内信息的可靠性和范围（horizon）；
- (iii) 基于 MDA 管理水平决定的预算分配调整的频率和透明度。

内容	最低要求（评分法：M1）
A	(i) 对财政年度进行现金流预测，并且能够根据实际现金流入、流出逐月更新。 (ii) 按照预算拨款，MDA 至少能够提前 6 个月制定支出计划并执行。 (iii) 一年内只进行一次或两次重大的预算分配调整，调整方式透明且具有可预测性。
B	(i) 对财政年度进行现金流预测，在实际现金流入、流出的基础上，至少能够进行逐季度更新。 (ii) 至少能够提前一个季度向 MDA 提供有关支出最高限额的可靠信息。 (iii) 一年内只进行一次或两次重大的预算分配调整，调整方式较透明。
C	(i) 对财政年度进行现金流预测，但预测不会更新（或者只是部分更新，并且这种更新很少发生）。 (ii) 能够提前一或两个月向 MDA 提供可靠信息。 (iii) 频繁发生年内预算的重大调整，但这些调整具有一定透明度。
D	(i) 没有对现金流的规划和监督，或者规划和监督质量很差。 (ii) 向 MDA 提供支出最高限额的提前日期少于一个月，或者不向 MDA 提供关于支出的实际资源的可得性的可靠信息。 (iii) 频繁发生年内预算的重大调整，且调整方式不透明。

PI-17 现金余额 (cash balances)、债务和担保的记录和管理

签约、偿付和归还等方面的债务管理，与政府提供的担保一起，通常是财政管理的主要内容。对债务和担保的低质量管理会造成不必要的高偿债成本，并造成重大财政风险。维护债务数据系统和对债务组合的主要特征及其变化进行定期报告，对于确保数据完整性及其他相关利益（如准确的偿债预算、及时的偿债支付和良好计划的债务借新还旧等）是很关键的。

避免不必要的借款和利息成本的一个重要要求是确定并整合所有政府银行账户中的现金余额（包括额外预算资金账户和政府控制项目的账户）。当存在唯一的国库账户，或者所有账户都被中央化时，计算和整合银行账户就会比较容易。为了达到定期整合在不同银行的非集中管理的账户的目的，通常需要政府银行进行适时的电子清算和支付安排。

对政府担保进行适当的记录和汇报以及由唯一的政府实体（如财政部或者债务管理委员会）按照适当、透明的标准对所有担保进行批准对债务管理绩效都至关重要。

PI-12 的多年度展望中对债务可持续性分析进行了说明，PI-19 中的财政风险监督方面则涵盖了对担保所产生的负债的监督的问题。

评估纬度（评分法 M2）：

- (i) 债务数据记录和报告的质量；
- (ii) 政府现金余额的整合程度；
- (iii) 签订贷款合约和提供担保的系统。

内容	评分的最低要求 评分法 M2
(i) 债务数据记录和报告的质量	<p>分值 A：内外债记录完备，每月更新并且每月与可信度较高的数据进行核对。至少每个季度都会产生全面的管理和统计报告（包括偿债、债务存量 and 操作）。</p> <p>分值 B：内外债记录完备，每季度更新并核对。数据质量较高，但会发生微小的一致性问题的。至少每年都会产生全面管理和统计报告（包括偿债、债务存量 and 操作）。</p> <p>分值 C：内外债记录完备，至少每年更新并核对。数据质量尚可，但存在缺失和一致性问题。对偿债和债务存量的报告只是偶然进行，或者是内容有限。</p> <p>分值 D： 债务数据记录相当不完备和不精确。</p>
(ii) 政府现金余额的整合程度	<p>分值 A：所有现金余额每日计算、整合。</p> <p>分值 B：大多数现金余额至少每周计算、整合，但是一些预算外资金不在此范围内。</p> <p>分值 C：大多数政府现金余额至少每月计算、整合，但所运用的系统不允许整合银行余额。</p> <p>分值 D：即使有余额计算，它也不会定期进行。所运用的系统不允许整合银行余额。</p>
(iii) 签订贷款合约和提供担保的系统	<p>分值 A：中央政府根据透明的标准和财政目标签订贷款合约和提供担保，并被唯一且负责任的政府实体批准。</p> <p>分值 B：中央政府对一定金额的债务和担保签订贷款合约和提供担保，并被唯一且负责任的政府实体批准。</p> <p>分值 C：中央政府的贷款合约和担保总是被唯一且负责任的政府实体批准。但这些合约和担保的决策并不是基于清晰的指引、标准或总体</p>

	<p>额度上限所作出的。</p> <p>分值 D: 中央政府的贷款合约和担保由不同的政府实体批准, 没有一个统一的全面评述机制。</p>
--	---

PI-18 工资单控制的有效性

工资是政府支出中的最大项目，容易控制薄弱和产生腐败。本部分指引只涉及公务员的工资单。劳务工工资和酌情发放的津贴不是工资单系统的构成部分，但是也包含在 PI-20 对一般性内部控制的评估范围内。但是，不同的公务部门可能具有不同的工资单。更重要的是，对这些工资单应当进行评估，以此作为评分的基础，这在本部分指引后面会有叙述。

职员数据库（有时称为“名单”，不一定需要用计算机实现）是工资单的基础。工资单列出了所有职员名单，各人每月应得的工资，它可以按照经过批准的编制和个人记录（或职员文件）进行更改。职员数据库和工资单之间的联系是控制的一个关键。对职员数据库的更改必须提交变更报告，及时进行，并产生审计线索。工资单审计必须定期进行，以确定“幽灵公务员”、填充遗漏数据、确认控制弱项。

评估内容（评分法 M1）：

- (i) 职员记录和工资单数据之间的整体性和一致性程度。
- (ii) 职员记录和工资单变动的合时性。
- (iii) 职员记录合工资单变动的内部控制。
- (iv) 存在工资单审计，以确认控制弱项和/或“幽灵公务员”。

内 容	最低要求（评分法：M1）
A	<p>(i) 职员数据库和工资单直接联系起来，能保证数据的连贯和每个月度的一致性。</p> <p>(ii) 逐月更新职员记录和工资单的变动，这些更新通常对于确定下一月度的工资支付是及时的。很少进行回溯性调整（如果存在可靠的数据，那么对工资额度的调整不会超过 3%）。</p> <p>(iii) 严格限制变更记录和工资单的权限，并且变更会产生审计线索。</p> <p>(iv) 存在强大系统可以每年进行工资单审计，以确认控制弱项和/或“幽灵公务员”。</p>
B	<p>(i) 职员数据库和工资单不能直接联系起来。但是每月职员记录的变更都有文件记录，并且会依照上月工资单数据对这些变更进行检查，因此全部的文件记录可以为工资单提供支持。</p> <p>(ii) 对于少数职员记录和工资单变更的更新，可能会发生不超过 3 个月的延误。偶尔进行回溯性调整。</p> <p>(iii) 变更职员记录和工资单的权限和基础清晰。</p> <p>(iv) 在最近 3 年内至少有过一次覆盖所有中央政府实体的工资单审计（不管是分阶段进行还是一次性进行）。</p>
C	<p>(i) 职员数据库不完备，但至少每隔 6 个月工资单能够与职员记录保持一致。</p> <p>(ii) 在处理很大一部分职员记录和工资单变更时，会发生不超过 3 个月的延误。这导致了追溯调整的频繁发生。</p> <p>(iii) 存在控制，但不足以保证数据的完整性。</p> <p>(iv) 在最近 3 年内进行过部分工资单的审计或者职员调查。</p>
D	<p>(i) 由于缺失完整的职员记录和职员数据库，工资单的完整性被大大损害。或者这三者之间缺乏一致性。</p> <p>(ii) 在处理工资单和职员名单变更时，经常发生超过 3 个月的延误，并且需要大范围的追溯调整。</p> <p>(iii) 对记录变更的控制不足，导致了（工资）支付误差的产生。</p> <p>(iv) 在最近 3 年内没有进行过工资单审计。</p>

PI-19 采购的竞争机制、效益和控制手段

重大的公共支出通过公共采购系统进行。运行良好的公共采购系统可以保证资金的有效运用。合同判授时的公开的竞争机制为实现采购的效率，项目交付的效益以及政府服务方面提供了最优基础。本指标着重于采购法规框架的质量和透明性，以建立公开、公平的竞争机制作为优先采购方法，并且定义了在一定条件下，公开竞争方法的适当的替代方法。

采购系统受益于 PFM 系统中的存在的整体控制环境，包括执行机构实施的内部控制和外部审计进行的外部控制（参见 PI-20，PI-21，PI-22 和 PI-26）。

但是，对于公共采购过程来说，其独特性体现在私营经济的直接参与上。私营经济和公民一起，是公共采购过程结果的直接利益相关人。通过建立清晰的监管流程，允许私营经济的参与者提出投诉，并对这些诉讼加以及时解决，良好的公共采购系统使得利益相关者的参与成为控制体系的一个部分。能够参与这个过程，并获得投诉的相关信息，使得感兴趣的利益相关者参与到对采购系统的控制中来。

评估维度（评分法 M2）：

(i) 对于超过全国统一规定的小额采购的限额的合同，使用公开的竞争机制进行合同判授的证据（超过资金门槛的合同判授数量所占的比例）。

(ii) 运用竞争程度较低的采购方法的理由。

(iii) 政府采购投诉机制的存在和运作。

维度	评分的最低要求 评分法 M2
(i) 对超过全国统一规定的小额采购的限额的采购，引入公开的竞争机制进行合同判授	分值 A：存在公共合同判授所使用方法的准确数据，该数据显示在超过限额的采购中，超过 75% 的合同是基于公开竞争机制进行判授的。 分值 B：可获得的公共合同判授所使用方法的数据显示，在超过限额的采购中，基于公开竞争机制进行的合同判授的比例在 50% 到 75% 之间，但这一数据可能不准确。 分值 C：可获得数据显示，在超过货币性门槛的采购中，基于公开竞争机制进行的合同判授的比例低于 50%，但这一数据可能不准确。 分值 D：数据不足，无法评估公共合同判授所使用的方法；或者可获得数据显示，竞争机制的运用有限。
(ii) 运用竞争程度较低的采购方法的理由	分值 A：根据清晰的监管要求，应用其他竞争程度较低的采购方法有正当理由。 分值 B：根据监管要求，应用其他竞争程度较低的采购方法有正当理由。 分值 C：应用其他竞争程度较低的采购方法的理由较弱，或者不存在。 分值 D：监管要求没有明确将公开竞争机制作为政府采购优先使用的方法。
(iii) 政府采购投诉机制的存在和运作	分值 A：针对采购过程的投诉提交和及时解决的程序（由立法机构定义）有效运转，且处于外部团体的监督之下。该团体拥有关于投诉解决方面的数据，这些数据处于公众监督之下。

	<p>分值 B: 针对采购过程的投诉提交和解决程序（由立法机构定义）有效运转，但该程序不能将投诉解决的数据提交给于外部更高级的管理当局。</p> <p>分值 C: 存在针对采购过程的投诉提交和解决程序，但该程序设计很差，不能提供及时解决投诉。</p> <p>分值 D: 不存在针对采购过程的投诉提交和解决程序。</p>
--	--

PI-20 非工薪支出的内部控制有效性

有效的内部控制系统是指：(a)适用的(基于对风险的评估和对需要管理的风险的控制)，(b)由一套全面、有效的控制(包括遵守采购规则和其他支出程序，发现和防犯错误和欺诈，保证信息和资产的安全，以及记帐和报告的质量和适时性)组成，(c)被广泛理解和遵守，(d)只有当发生真正的紧急情况时才能规避。证明内部控制系统有效性的证据来自于政府财政管理者，定期的内部和外部审计，或者由管理层执行的其他调查。仅凭常规财政程序中一类信息可能会犯错，或者(提高了)误拒比率。

这一体系中的其他指标包括对债务管理、工资单管理和预付款管理的控制。本部分指引只包括用于货物和服务的开支承担和支付、劳务工工资和酌情发放的津贴等方面的控制。开支承担控制可以把政府的应付款项限制在可得的立项资金范围内，防止支出欠款的发生(见指引 PI-4)。由于开支承担控制的重要性，因此本部分指引把有效性单列出来，作为一个独立的内容。

评估内容(评分法 M1)：

- (i) 开支承担控制的有效性。
- (ii) 其他内部控制规则/程序的全面性、适用性和对它们的理解。
- (iii) 进行交易并对其记录时对规则的遵守程度。

内容	最低要求(评分法：M1)
A	(i) 实行全面的开支承担控制，能有效地将开支承担限制在实际资金的可得程度和已获批准(或已修正的)的预算分配范围内。 (ii) 其他内部控制规则和程序具有适用性，能够被广泛理解。同时还有一套全面、有效的控制。 (iii) 严格地遵守规则，很少发生对于简化程序或紧急程序的错误应用。
B	(i) 实行开支承担控制。对于大部分类型的支出，开支承担控制能有效地将开支承担限制在实际资金的可得程度和已获批准的预算分配范围内，只有少数类型例外。 (ii) 具备其他内部控制规则和程序，共同构成一套全面的控制且能够被广泛理解。但在一些环节上面可能控制过度(如重复批准)，造成职员任用的低效和不必要的延误。 (iii) 比较严格地遵守规则，但偶尔会在没有充分、正当理由的情况下使用简化程序或紧急程序。
C	(i) 存在开支承担控制程序，并且部分有效。但这种控制没有全面运用于所有支出，或者偶尔会被违反。 (ii) 其他内部控制规则和程序中具有一套进行交易和记录的基本规则，能够被直接运用这些规则的人所理解。一些规则和程序可能控制过度，而在一些不太重要的地方存在控制不足的现象。 (iii) 在绝大部分交易中，规则能够被遵守。但是在没有正当理由的情况下使用简化程序或紧急程序的现象值得重视。
D	(i) 通常缺乏开支承担控制系统，或者这一系统总是会被违反。 (ii) 在其他的重要方面缺乏清晰、综合的控制规则/程序。 (iii) 由于直接违背规则，或者总是在没有正当理由的情况下使用简化程序或紧急程序，因此存在频繁、大面积的不遵守规则的核心体系的现象。

PI-21 内部审计的有效性

内部控制系统（或有相当功能的监控系统）的绩效需要通过内部审计功能定期、充分地向管理层反馈。这样的系统需要符合 ISPPIA 这样的国际标准¹¹，包括（a）有关专业独立性的适当结构，（b）充分授权，能够获取信息并进行报告，（c）运用专业的审计方法，包括风险评估技术。这些功能必须专注于对重要的系统问题的报告：财政和经营信息的可靠性和整体性；经营的有效性和效率；资产的安全性；遵守法律、监管和合约。在一些国家，内部审计功能只关注对交易的事前审计，这只是本指引中的内部控制系统的一个部分，是 PI-20 的一个评估内容。

有效的内部审计（或系统监控）功能也包括对高风险问题的关注，SAI 对内部审计报告的使用，管理层针对内部审计结果所采取的行动。如果对审计结果缺乏针对性的行动，这将会完全破坏内部审计功能的基本原理，因此管理层针对内部审计结果所采取的行动尤其重要。

内部审计功能可以通过由中央政府的实体（如政府审查总局或者 IGF）授权的组织，或者是通过各政府实体的独立的内部审计功能来完成。所有这些审计组织的总体有效性是本部分指引的基础。

评估内容（评分法 M1）：

- (i) 内部审计功能的覆盖范围和质量。
- (ii) 报告的频率和发布。
- (iii) 管理层对内部审计结果的反应。

内容	最低要求（评分法：M1）
A	(i) 所有中央政府实体都实行专业标准的内部审计。内部审计集中于系统问题（审计人员至少将 50% 的时间花在这个方面）。 (ii) 根据固定时间表，将报告发放到被审计的实体、财政部和 SAI。 (iii) 管理层根据内部审计结果，在中央政府实体范围内迅速采取全面的措施。
B	(i) 大多数中央政府实体（用收入/支出的额度来衡量）都实行专业标准的内部审计。内部审计集中于系统问题（审计人员至少将 50% 的时间花在这个方面）。 (ii) 对大多数被审计实体定期发放审计报告，并将报告发放到被审计的实体、财政部和 SAI。 (iii) 很多（但不是全部）管理者能够迅速采取全面的措施。
C	(i) 至少在最重要的中央政府实体进行内部审计，进行一些系统检查（审计人员至少将 20% 的时间花在这个方面），但未按照专业标准组织审计。 (ii) 对大部分中央实体定期发行审计报告，但报告不会提交给财政部和 SAI。 (iii) 许多管理者会针对主要问题采取一定程度的行动，但行动通常存在延误。
D	(i) 没有（或几乎没有）系统监控方面的内部审计。 (ii) 没有（或者没有定期的）审计报告。 (iii) 内部审计的建议通常会被忽略（只有极少数的例外）。

¹¹ 专业内部审计操作的国际标准，内部审计师协会（IIA）发布。

PI-22 账户核对一致的及时性和周期性

对财政信息进行可靠的报告需要持续检查和确认账户的记录情况——这是内部控制的一个重要部分，也是向管理层和外部提供高质量信息的基础。不同来源的数据之间的及时、经常性核对是数据可靠性的基石。其中两个关键性的核对是（i）政府持有账户上的数据与中央和商业银行持有的政府银行账户数据之间的核对，二者之间没有不能解释的重大差异，（ii）暂记账户和预付款项（如已经支付的现金）之间的清算和核对，这保证所有支出都被记录。预付款项包括预支差旅费和经营预付款，但不包含向自治代理机构和 SN 政府的预算转移。当这些转移发生时，它们被划归为支出，即使对这些转移的所有被指定用途的部分进行定期报告。

评估内容（评分法 M2）：

- （i）银行（账户）核对的周期性。
- （ii）暂记账户和预付款项的清算和核对的周期性。

内容	内容评分的最低要求 评分法 M2
（i）银行（账户）核对的周期性	分值 A：对所有中央政府银行账户在总体和分项上至少每个月度（通常是在这个周期末的 4 周内）进行核对。 分值 B：至少对所有由国库管理的银行账户每个月度（通常是在这个周期末的 4 周内）进行核对。 分值 C：对所有由国库管理的银行账户每个季度（通常是在这个周期末的 8 周内）进行核对。 分值 D：对所有由国库管理的银行账户的核对周期大于一个季度，或者有几个月的 backlogs。
（ii）暂记账户和预付款项的清算和核对的周期性	分值 A：至少每个季度对暂记账户和预付款项进行清算核对，在每个周期后的一个月內完成，很少账户会有结余问题。 分值 B：至少每年对暂记账户和预付款项进行清算核对，在每个周期后的两个月內完成，一些账户会有未清算的结余。 分值 C：通常每年对暂记账户和预付款项进行清算核对，在每个周期后的两个月內完成，但有很多账户有未清算的结余。 分值 D：每年对暂记账户和预付款项进行清算核对，但有超过两个月的延误，或者清算和核对的频率更低。

PI-23 关于服务传输单位接收到的资源的信息的可得性

服务传输单位向社区（如学校和健康诊所）提供服务。在获得为其所用的资源时，不论是现金转移、物资（如药品和书）发放，还是提供由中央政府招收并支付薪水的职员，这些单位经常发生问题。这些资源的提供可能没有在预算文件中明示，但可能是各部门内部预算估计的组成部分。处于第一线的服务传输单位，处在资源配置链条的最远端。当所有资源少于预算估计，或者当更高层的组织单位为了其他（如管理）目的而决定对资源进行再次配置时，服务传输单位遭受的损失可能是最严重的。向服务传输单位转移资源（不论是以现金还是其他形式）时可能会产生很大的延误。如果 PFM 系统要有效地支持服务传输，那么对此类信息的追踪是决策的关键。

服务单位经常缺乏对接受资源的信息。如果会计系足够广泛、可靠和及时，就应当提供这些信息。但是关于此领域的支出信息经常是不完全、不可靠的，并且信息流经常会被各级政府的各种不相关的系统破坏（特别是，大多数基层服务传输单位为地方政府承担这些责任）。日常数据收集系统，不同于会计系统（如统计系统），能够收集其他服务传输信息及其相关信息。公共开支追踪监测、检查、审计（内、外部审计）或其他特定评估可以提供这些信息。

评估内容（评分法 M1）：

(i) 不管哪级政府对这些单位的经营和资金来源负责，信息的收集、处理展现了最普通的一线服务传输单位（主要是小学和基层健康诊所）实际收到的资源与这些部门所能利用的所有资源的关系。

内容	最低要求（评分法：M1）
A	(i) 日常数据收集或会计系统对全国的小学 and 基层健康诊所收到的现金和实物形式的各种资源提供可靠的信息。这些信息至少每年都进行报告。
B	(i) 日常数据收集或会计系统对全国大多数地区的小学或基层健康诊所收到的现金和实物形式的资源提供可靠的信息，这些信息至少每年都进行报告。或者在过去 3 年内进行的特别调查已经说明了全国大多数地区的小学 and 基层健康诊所收到的现金和其他形式的资源（包括代表性抽样）。
C	(i) 在最近 3 年内进行的特别调查已经说明了全国很大一部分小学 or 基层健康诊所收到的现金和实物形式的资源，或者是其他服务部门中地方社区的基层服务传输单位所收到的资源。
D	(i) 最近 3 年内没有收集、处理过任何有关主要部门的服务传输单位收到的资源的综合性数据。

PI-24 年内预算报告的质量和适时性

预算要求财政部（和内阁）和 MDA 可以获得及时、定期的实际预算绩效的信息，以便前者进行绩效监测和在必要时采取行动对预算进行追溯，MDA 管理它们所负责的事务。本部分指引着重于会计系统生成关于预算各个方面（如关于 MDA 的资金发放不足的不定期报告）的综合性报告的能力。对于监测预算执行和已发放资金的利用来说，处于承担和支付阶段的支出范围是重要的。从传输（单位）到中央政府内各分散单位（如省级管理部门）的支出账户都应当包括在内。

区分财政部和行业性部门的报告编制责任取决于经营系统的核算类型和支付系统。财政部的作用是整合各行业性部门（和分散的单位，如果可能的话）提交的源自其会计记录的报告；有些情况下，财政部负责数据录入和交易核算，这就削减了各行业部门的作用，他们可能只需要维持财政部的数据与其记录的核对；在另一些情况下，财政部还能根据统一的、计算机化的会计系统提交报告。这需要数据足够精确，以便于各团体的实际运用。

评估内容（评分法 M1）：

- (i) 报告涵盖范围及其与预算估计的相容性。
- (ii) 报告发布的适时性。
- (iii) 信息质量。

内容	最低要求（评分法：M1）
A	<ul style="list-style-type: none"> (i) 对数据进行分类，使其可以与原始预算进行直接对比。信息内容包括预算估计的所有项目。支出范围包括承担阶段和支付阶段。 (ii) 每季度（甚至更频繁）编制报告，在报告周期的最后 4 周内发布报告。 (iii) 不需要对数据精确度进行实质性关注。
B	<ul style="list-style-type: none"> (i) 数据的分类可以与预算进行对比，但仅限于一些总量方面。支出范围包括承担阶段和支付阶段。 (ii) 每季度编制报告，在季度末的 6 周内发布报告。 (iii) 对数据精确度需要加以某些关注，在报告中通常会突出数据问题，但这不会对总体连续性/有用性造成危害。
C	<ul style="list-style-type: none"> (i) 只有主要管理科目的数据才能与预算进行对比。支出范围只包括承担阶段或支付阶段（而不是全部）。 (ii) 每季度（可能第一季度除外）编制报告，在季度末的 8 周内发布报告。 (iii) 对信息精确度需要加以某些关注。报告中并不总会突出数据问题，但这不会对其基本用途造成基础性的危害。
D	<ul style="list-style-type: none"> (i) 无法对所有的主要管理科目进行数据与预算的对比也。 (ii) 不会每季度编制报告，或者是在报告发布上存在超过 8 周的延误。 (iii) 数据太不精确度，没有实用价值。

PI-25 年度财务报表的质量和及时性

年末合并财务报表(法语国家称为“les comptes de gestion”所支持的“le loi de reglement”或“CGAF”)是PFM系统透明度的关键。它必须基于所有部委、独立部门和非集中单位的详细资料来完成。另外,能够及时编制年末财务报表是反映会计体系运作的好坏和记录维护的质量的关键指标。在一些体系中,各部委、部门和非集中单位各自发布财务报表,然后由财政部进行合并。在更集中式的体系中,财政部掌握报表的所有信息。指引PI-26阐述了由外部审计师对财务报表进行鉴证的相关内容。指引PI-9讨论了由作为中央政府的一部分的AGA提交年度财务报告的情况。

要达到有用、提高透明度的目的,财务报表必须能够被读者所理解,并采用透明、一致的方法处理交易、资产和负债等事项。这也是建立财务报告准则的目的。一些国家有它们自己的公共部门财务报告准则,这些准则是由政府或经过授权的实体订立的。为了能被更广泛地接受,这些国家准则通常与国际准则保持一致,如国际公共部门会计准则(IPSAS)等。IPSAS中的一些准则适用于使用权责发生制会计体系的国家,另一些则适用于使用收付实现制的体系。

评估维度(评分法M1):

- (i) 财务报表的完整性。
- (ii) 财务报表提交的及时性。
- (iii) 采用的会计准则。

内容	最低要求(评分法: M1)
A	(i) 每年编制合并政府报表,包括有关收入、支出和金融资产/负债的所有信息。 (ii) 在财政年度结束后的6个月内向外部审计机构提交报表。 (iii) 在所有报表中运用IPSAS或相应国家会计准则。
B	(i) 每年编制合并政府报表。除极少数例外,它包括有关收入、支出和金融资产/负债的所有信息。 (ii) 在财政年度结束后的10个月内向外部审计机构提交合并政府报表。 (iii) 运用IPSAS或相应国家会计准则。
C	(i) 每年编制合并政府报表。有关收入、支出和银行账户余额的信息可能不完整,但是这种遗漏不显著。 (ii) 在财政年度结束后的15个月内向外部审计提交报表。 (iii) 报表格式在多年内保持一致,并对使用的会计准则有所披露。
D	(i) 合并政府报表不会每年编制,或者财务报表中遗漏必要信息,或者财务记录质量太差,无法用于审计。 (ii) 即使准备了年度报表,通常也不会 在财政年度结束后的15个月内提交给外部审计。 (iii) 报表格式不能保持一致性,或者没有披露所使用的会计准则。

PI-26 外部审计的范围、性质及其跟进工作

高质量的外部审计是提高公共资金使用的透明度的基本要求。实际外部审计质量的关键要素包括审计范围/覆盖面、符合恰当的审计准则（包括外部审计机构的独立性，参见 INTOSAI 和 IFAC/IAASB），在审计报告中关注重大、系统性的 PFM 问题，以及进行全面的财务审计（如财务报表的可靠性，交易的合规性，内部控制和采购系统的运行情况）。在审计工作中包括一些绩效审计（如主要基础设施合同的效益）的内容也被认为是高质量审计的功能之一。

审计范围应当包括预算外资金和自治机构。后者可能并不总是被最高审计机关（SAI）审计，但应该使用其他审计机构。审计范围说明了在某一年度会被审计的单位和资金来源。当能力有限时，SAI 会依据法定的审计义务，在多年度基础上对审计项目进行计划，以保证最重要或者高风险的单位和职能能够每年都包括在审计范围内，而其他单位和职能可能没有这么频繁被审计。

具体的审计程序在一定程度上依赖于政府的体系。通常公共财务的执行机构（被审计单位和/或财政部）会通过纠正错误和改善审计机构所发现的系统薄弱环节来进行跟进工作。有效的跟进工作包括管理者或被审计单位对审计结果正式发布的书面回应，说明如何解决或者已经解决了问题。随后年度的外部审计报告会总结被审计单位已经在多大程度上清除了审计提出的问题，并根据审计建议采取了行动。这提供了（被审计单位）执行了跟进工作的证据。

评估维度（评分法 M1）：

- (i) 审计的范围/性质（包括对审计准则的符合程度）。
- (ii) 向司法机关提交审计报告的及时性。
- (iii) 根据审计建议采取跟进工作的证据。

分数	最低要求（评分法：M1）
A	<p>(i) 中央政府的所有单位的收入、支出和资产/负债每年都被审计。所有的财务审计和绩效审计的某些方面是严格按照审计准则进行的，并在审计中关注重大的、系统性的问题。</p> <p>(ii) 在审计期间结束后的 4 个月内向司法机关提交审计报告；对于财务报表审计，从审计机构收到财务报表起 4 个月内提交报告。</p> <p>(iii) 有清楚的证据表明采取了有效、及时的跟进工作。</p>
B	<p>(i) 占据总体支出¹²75%以上的中央政府单位每年都被审计，审计范围至少包括收入和支出。大范围的财务审计是严格依据审计准则进行的，并在审计中关注重大、系统的问题。</p> <p>(ii) 在审计期间结束后的 8 个月内向司法机关提交审计报告；对于财务报表审计，从审计机构收到财务报表起 8 个月内提交报告。</p> <p>(iii) 及时作出了正式的反应，但没有证据表明采取了系统性的跟进工作。</p>
C	<p>(i) 占据总体支出 50% 以上的中央政府单位每年都被审计。审计内容基本上只包含针对交易层面的测试，但是审计报告会提出重大问题。所采用的审计准则只在有限范围内披露。</p> <p>(ii) 在审计期间结束后的 12 个月内向司法机关提交审计报告（对于财务报表审计，从审计机构收到起 12 个月内提交报告）。</p> <p>(iii) 虽然作出了正式的反应，但不及时或不彻底，而且没有证据表明采取了任何跟进工作。</p>
D	<p>(i) 被审计的中央政府单位占总体支出的比例少于 50%。或者审计覆盖面超过 50%，但没有突出重要问题。</p> <p>(ii) 在审计期间结束后的 12 个月之后才向司法机关提交审计报告（对于财务报表审计，从审计机构收到起 12 个月之后才提交报告）。</p> <p>(iii) 没有回应或跟进工作。</p>

¹² 此比例是指进行年度审计的实体的支出总额，并不是指审计机构从被审计实体中所选择的用于检查的交易样本。

PI-27 立法机构对年度预算法案的审查

授权政府当局进行开销是立法机关的权力，其实现形式是通过年度预算法案。如果立法机构对预算法案不进行严格的检查和辩论，那么立法机关授权的权力就不能被有效执行，并会破坏政府对选民应尽的义务。对立法机关就年度预算法案进行审查和辩论有效性的评估将考虑几个因素，包括审查的范围、审查和辩论的内部程序以及允许该程序进行的时间。

PI-6 涵盖了立法机构可获得的预算文件是否充分的问题。

年内预算调整是年度预算程序中的普遍特征。为了不破坏原始预算的重要性，必须对政府高层管理人员修正预算的权限进行清晰的定义，包括对支出预算进行扩充和再分配的限制、高层管理人员将调整后的预算方案提交给立法机构进行事后审批的时间等。这些规则必须被遵守。

评估维度（评分法 M1）：

- (i) 立法机构审查的范围。
- (ii) 立法机构的程序的完善性及其被遵守的程度。
- (iii) 立法机构对预算草案进行回应的时间充裕性，这里的回应既包括针对细节估计，也包括在适用的情况下，在预算制定的早期过程针对宏观财政总量的提案（所有阶段加在一起所需要的时间）。
- (iv) 在没有立法机构事先批准的情况下对预算进行年内调整的规则。

内容	最低要求（评分法：M1）
A	<p>(i) 立法机构的审查范围包括财政政策、中期财政框架、中期优先权以及支出和收入的详细情况。</p> <p>(ii) 立法机构的预算检查程序稳固建立并被遵守。这些程序包括内部组织安排，例如专业的审核委员会和协商程序。</p> <p>(iii) 立法机构至少有两个月的时间审核预算草案。</p> <p>(iv) 年内预算调整存在清晰的规则，制定了对调整的程度和性质的严格限制，并被严格遵守。</p>
B	<p>(i) 立法机构的审查范围包括财政政策、下一年度的预算总额以及支出和收入的详细估计。</p> <p>(ii) 立法机构的预算审核具有简单的程序并被遵守。</p> <p>(iii) 立法机构至少有一个月的时间审核预算草案。</p> <p>(iv) 年内预算调整存在清晰的规则，通常能够被遵守。但规则允许范围较广的行政性再分配。</p>
C	<p>(i) 立法机构的审查范围包括支出和收入的详细情况，但审核只能在详细的草案完成时才能进行。</p> <p>(ii) 有一些立法机构预算审核的程序，但这些程序不全面，且只能被部分遵守。</p> <p>(iii) 立法机构至少有一个月的时间审核预算草案。</p> <p>(iv) 存在规则，但不能总被遵守。或者规则允许范围较广的行政性再分配，以及对总支出进行扩充。</p>
D	<p>(i) 立法机构的审查不存在或极其有限。或者立法机构不能发挥作用。</p> <p>(ii) 立法机构预算审核的程序不存在，或者不被遵守。</p> <p>(iii) 留给立法机构审核预算草案的时间明显不足以进行有意义的辩论（明显少于一个月）。</p>

	(iv) 可能存在年内预算调整的执行规则，但这些规则不成熟、不清晰，或者通常不被遵守。
--	---

PI-28 立法机构对外部审计报告的审查

立法机构在监督它所批准的预算的执行中起着关键作用。一种常见的监督方式是由立法委员会或特别委员会检查外部审计报告并向对审计报告中提出的问题负有责任的单位提出质疑。委员会的运作依赖于充足的资金和技术支持，并有充分的时间安排可以对审计报告进行同步审核。除了采纳外部审计者提出的建议（参见 PI-26）外，委员会也可以向执行机构提出应采取行动和制裁方法。

本部分指标关注中央政府单位，也包括以下自治机构：（a）法律要求它们向立法机构提交审计报告，或者（b）它们的上级机构或者主管部/局必须代表这些机构回答问题并采取行动。

当外部审计者面临大量的审计任务，提交的审计报告突然增加时，立法机构的审查的及时性会受到影响。此时，委员会可以决定优先审查处于最近报告期间内的审计报告和历史合规性记录较差的单位的审计报告。评估必须更多地考虑良好的做法，而不应该为了审查较远期间的报告而导致延误。

评估纬度（评分法 M1）：

- (i) 立法机构对（最近三年内收到的）审计报告进行检查的及时性。
- (ii) 立法机构对重要问题提取有关方面意见的程度。
- (iii) 立法机构的行动建议和执行机构的实施。

内容	最低要求（评分法：M1）
A	<ul style="list-style-type: none"> (i) 对审计报告的审查通常在立法机构收到报告起的 3 个月内完成。 (ii) 会同被出具保留意见或反对意见的全部或大部分被审计单位的负责官员一起，对重要问题采取一贯性的深入的聆讯程序。 (iii) 立法机构通常会对执行机构所需采取的行动出具建议书，且有证据表明执行机构一般都会实施这些建议。
B	<ul style="list-style-type: none"> (i) 对审计报告的审查通常在立法机构收到报告起的 6 个月内完成。 (ii) 按照惯例，和负有责任的官员一起，对重要问题采取一贯性的深入的聆讯程序。但这些程序只涵盖一部份被出示保留意见或反对意见的被审计单位。 (iii) 立法机构对执行机构提出建议，已有证据表明一部分建议被执行。
C	<ul style="list-style-type: none"> (i) 对审计报告的审查通常在立法机构收到报告起的 12 个月内完成。 (ii) 偶尔对重要问题持续进行深入的聆讯程序，但该程序只包括少量被审计单位，或者只包括财政部官员。 (iii) 有行动建议，但几乎不会被执行。
D	<ul style="list-style-type: none"> (i) 立法机构不对审计报告进行检查，或者完成检查的时间超过 12 个月。 (ii) 立法机构不进行深入的聆讯程序。 (iii) 没有来自于立法机构的建议。

D-1 直接预算支持的可预测性

在许多国家，直接预算支持构成了中央政府收入的一个重要来源。如同外部冲击会影响到国内税收征收一样，对预算收入的较差预测也影响到政府财务管理。预算支持总额不足及其流入的年内分配的延误都会严重影响政府按照计划执行预算的能力。

直接预算支持包括对国库的所有资助，这些资助为重要的政府预算（一般是预算支持）或特定部门提供了支持。国库在收到这些资助后将其投入使用，其使用程序与所有其他一般性收入相同。在被捐赠给国库之前，直接预算支持可以通过独立或联合的捐赠人持有的账户进行转移。

在叙述中应当解释造成观测到的预测和实际支付之间的偏离的可能原因，包括不执行或者政府同意的延期执行。

评估内容（评分法 M1）：

(i) 捐赠机构至少在政府向立法机构（或有同等批准职能的单位）提交预算草案前 6 周提供实际预算支持与预测值之间的年度偏差。

(ii) 捐赠支付（与季度总量估计一致）的年内适时性。

应当将实际预算支持流入量的季度分配量与按照既定计划的分配量进行比较，在此基础上对内容 (ii) 加以评估。加权支付延误等于延误资金比例乘以延误的季度数（例如，如果实际流入量的 10% 在第四季度收到，而不是计划中的第一季度，那么加权延误就是 30%）。

内容	最低要求（评分法：M1）
A	(i) 在最近三年内，最多只有一年直接预算支持总量比预计总量少 5% 以上。 (ii) 捐赠人在财政年度之初或之前同意季度支付估算，并且在最近三年中，有两年的实际（加权）支付延误不超过 25%。
B	(i) 在最近三年内，最多只有一年直接预算支持总量比预计总量少 10% 以上。 (ii) 捐赠人在财政年度之初或之前同意季度支付估算，并且在最近三年中，有两年的实际（加权）支付延误不超过 25%。
C	(i) 在最近三年内，最多只有一年直接预算支持总量比预计总量少 15% 以上。 (ii) 捐赠人在财政年度之初或之前同意季度支付估算，并且在最近三年中，有两年的实际（加权）支付延误不超过 50%。
D	(i) 在最近三年内，至少有两年直接预算支持总量比预计总量少 15% 以上。或者捐赠机构没有提供全面、及时的年度预测。 (ii) 不符合分值 C（或者更高分值）的要求。

D-2 捐赠人提供的用于预算和报告的有关项目资助的财务信息

对用于支持项目和计划(以下简称项目)的捐赠支付的预测影响预算中特定项目的实施。项目支持可以有多种方式,每种方式下政府参与资源规划和管理程度不同。低程度的政府参与会产生问题,这些问题体现在对资源进行预算(包括在提供给立法机构批准的预算方案的陈述)、对实际支付和资金运用的报告(当用以货代款方式提供资助时,由捐赠人负全部责任)等方面。尽管通过其开支单位,政府能够预算和报告以现金方式(通常通过预算外资金或独立银行账户)转移的资助,但在以货代款的资助的实施方面,政府需要依靠捐赠人进行预算估算和报告。在保持捐赠人支付记录和政府项目账户的一致性上,捐赠人对现金支付的报告也很重要。

评估内容(评分法 M1):

- (i) 捐赠人对项目支持的预算估计的完全性和适时性。
- (ii) 捐赠人对项目支持的实际捐赠流量进行报告的频率和涵盖范围。

内容	最低要求(评分法: M1)
A	(i) 与政府预算日程安排保持一致,所有捐赠人(可能不包括捐赠数额很少的捐赠人)在各时间阶段提供针对用于项目资助的支付的预算估计,并且其细目分类也与政府预算分类一致。 (ii) 捐赠人在每个季度末的一个月内提供关于所有支付的季度报告,这些支付占预算中外部融资项目估算额度的 85%以上,报告的细目分类与政府预算分类保持一致。
B	(i) 与政府预算日程安排保持一致,至少半数捐赠人(包括数额最大的 5 个捐赠人)在各时间阶段提供针对用于项目资助的支付的全部预算估计,并且其细目分类也与政府预算分类一致。 (ii) 捐赠人在每个季度末的一个月内提供关于所有支付的季度报告,这些支付占预算中外部融资项目估算额度的 70%以上,报告的细目分类与政府预算分类保持一致。
C	(i) 至少在下一财政年度开始前三个月,半数以上捐赠人(包括数额最大的 5 个捐赠人)提供针对用于下一财政年度的项目资助的支付的全部预算估计。预算估计采用捐赠人的细目分类,可能与政府预算分类不一致。 (ii) 捐赠人在每个季度末的两个月内提供关于所有支付的季度报告,这些支付占预算中外部融资项目估算额度的 50%以上,报告的细目分类可以与政府预算分类不一致。
D	(i) 不是所有的主要捐赠人都能够至少在下一财政年度开始前三个月,至少针对用于下一财政年度的项目资助的支付,提供预算估计。 (ii) 捐赠人不能在每个季度末的两个月内提供关于占预算中外部融资项目估算额度 50% 以上的所有支付的季度报告。

D-3 运用国家程序管理的资助所占比例

资金管理的国家系统建立在国家立法（和相关监管）的基础上，由政府的主要管理职能部门负责执行。国家当局运用不同的（具体针对捐赠人的）程序管理资助资金与管理国家系统在能力要求上是不一样的。当不同捐赠人有不同要求时尤为复杂。相反，捐赠人运用国家系统有助于集中力量强化和遵守国家程序，也有助于国内资金支持的运作。

国家程序的运用意味着捐赠资金的银行储蓄、授权、程序、会计、审计、支付和报告安排与政府资金相同。对于所有的直接的和没有指定用途的预算支持（基于总体或者部门的），在各个方面都会精确地应用国家程序。对于其他类型的捐赠资金，例如制定用途的预算支持、篮子基金和零散的项目资助，可能会运用一些国家程序，也可能不用。

评估内容（评分法 M1）：

(i) 通过国家程序管理的中央政府的资助资金所占的总体比例。

本比例可以通过计算采购、支付/清算、审计和报告中，运用国家系统的捐赠资金所占比例的平均值得到。

内容	最低要求（评分法：M1）
A	(i) 90%以上的中央政府的资助资金通过国家程序管理。
B	(i) 75%以上的中央政府的资助资金通过国家程序管理。
C	(i) 50%以上的中央政府的资助资金通过国家程序管理。
D	(i) 不足 50%的中央政府的资助资金通过国家程序管理。

附件 2

PFM 绩效报告

附件 2

PFM 绩效报告

本部分描述了公共财政管理绩效报告（PFM-PR）的信息内容及其记录方式，以期有助于准备 PFM-PR。这是对高水平 PFM 绩效指标相关内容的补充。

PFM-PR 的目的是，在对 PFM 系统的关键因素进行指标分析的基础上，对一国的 PFM 绩效进行全面、一体化的评估，同时评估政府的机构安排对 PFM 改革的及时计划及其执行支持程度。它是一个简明的文件，不超过 35 页。所有相关信息都包括在报告的主体之内，通常不会用附件对报告的详细内容加以阐述。

报告的结构如下：

PFM-PR 的结构
总体评估
1. 引言
2. 国家背景信息
2.1. 国家经济概况
2.2. 预算结果概述
2.3. PFM 的法律和制度框架
3. PFM 系统、程序和制度的评估
3.1. 预算可信性
3.2. 全面性和透明度
3.3. 基于政策的预算
3.4. 预算执行的可预测性和控制
3.5. 会计、会计记录和报告
3.6. 外部监督和审计
3.7. 捐赠人实践
3.8. 国家特定问题（如果有必要的话）
4. 政府改革程序
4.1. 最近以及正在进行的改革概况
4.2. 支持改革计划及其执行的制度因素
附件 1：绩效指标概要
附件 2：信息来源

报告的其余部分对报告所提供的信息及其报告方式进行指示性说明。它与 PFM-PR 的结构保持一致。

总体评估

本部分的目的在于对 PFM 绩效进行综合、战略性的描述，包括 PFM 系统对整体财政纪律的成果、资源的战略性配置和有效的服务传输等方面成果的影响程度。

本部分的长度为三到四页。

总体评估提供如下信息：

(i) PFM 绩效的综合评估

具体的指标评估包括绩效度量框架中确定的 PFM 绩效的六个核心方面：

1. **预算可信性**——预算具有现实意义，按既定方案执行。
2. **全面性和透明度**——预算和财政风险监管全面，公众可以得到财政和预算信息。
3. **基于政策的预算**——根据政府政策准备预算。
4. **预算执行的可预测性和控制**——预算执行有序、可预测，对控制执行和运用公款的工作有具体安排。
5. **会计、会计记录和报告**——记录和信息的产生、维护和发布充分，满足决策控制、管理和报告的要求。
6. **外部监督和审计**——公共财政监督的安排有效，后续跟进行动被执行。

在总结 PFM 系统的绩效时，分析的目的是确定 PFM 的主要弱点，但这些分析并不是简单重复第三部分中的内容。分析要特别抓住不同内容之间的相互依存性，例如，如果一个核心内容的绩效较差，那么它对与其他内容相关的 PFM 系统的绩效可能产生影响的程度。

(ii) PFM 弱点的影响评估

本部分分析评估的 PFM 系统的绩效从整体财政纪律、资源的战略性配置或者有效的服务传输等三个层面对预算结果的总体成就的支持或影响程度。换句话说，它提供了一种理解，即 PFM 绩效中的弱点为什么会对本国造成影响。本部分评估不是检验预算结果的完成情况（例如，预算支出在减轻贫困方面是否达到了预期效果，或者达到了其他政策目标），而是应用从财政和支出政策分析中得到的信息，评估 PFM 系统在多大程度上促进达到了预期预算结果。

附录 1（本文末尾）的表格供评估之用。它对较差的 PFM 绩效如何影响整体财政纪律、资源的战略性配置和服务传输的效果作了描述。它根据 PFM 绩效的六个核心内容和预算结果的三个层面进行构建。附录 1 不是要在 PFM 系统的弱点和预算结果的三个层面的成果之间建立起某种机械的联系，而是要支持对 PFM 弱点的影响以及为何这些弱点会对国家如此重要进行思考。

(iii) 改革计划和执行的内容说明

本部分评估政府内部的机构安排对及时、充分的改革计划和执行过程的支持程度。

另外，对于依赖于援助的国家，还包括对现有的捐赠活动及其对 PFM 绩效的影响程度的说明。

第一部分：引言

引言的目的在于理解准备 PFM-PR 的背景和程序，概括 PFM 评估的范围。

本部分的长度为一页。

引言包括如下内容：

- **PFM-PR 的目标**，包括为什么要有 PFM-PR，以及它对正在进行的国家活动的贡献。
- **准备 PFM-PR 的过程**，包括 (i) 与报告准备有关的捐赠人，他们的作用和贡献（主捐赠人，参与捐赠人，捐资，磋商会议，等等），和 (ii) 政府在报告

准备中的参与。

- **编写报告的方法**，如依靠信息资源、访谈等。
- **PFM-PR 提供的评估范围**：中央政府层次（包括部、局、自治代理机构和分散化单位）的公共财政管理可能只包括有限数量的公共支出，具体数量取决于向次级政府和国营公司的责任下放程度。因此，报告要确定中央政府的公共支出（在全部公共支出中）的比例。由于自治代理机构于中央政府的预算管理和会计系统之外独立运作，因此报告要对中央政府运作体系中的自治代理机构的重要性进行特别说明。另外，报告还要提供其他实体的公共支出所占相对比例的信息。

机构	实体数量	在公共支出总额中所占比例（%）
中央政府*		
自治代理机构		
次级政府		

*包括部、局和下层分权机构。

第二部分：国家背景信息

本部分的目的是提供有关被评估的 PFM 系统所在国家的信息，以充分理解 PFM 改革的广泛的背景，以及该国 PFM 系统的核心特征。

本部分长度为四到五页。

本部分结构如下，并提供如下信息：

2.1 部分：国家经济形势概述

- **国家背景**，包括人口、收入水平、贫困线以下人口所占比例、（经济）增长率、通货膨胀（情况）、经济结构和发展面临的主要挑战。
- **政府改革整体纲要**，着重于可能影响公共财政管理的主要问题。
- 与政府改革整体纲要相关的 **PFM 改革的基本原理**。

2.2 部分：预算结果概述

本部分信息根据对现有财政和支出政策的分析或其他相关研究总结而得。

- **财政绩效**：在下表所提供的信息的基础上，报告对最近三年整体财政纪律的主要趋势进行简要评论。报告也整合了其他相关信息，例如债券相关信息。

中央政府预算（占 GDP 的百分比）			
	FY1	FY2	FY3
总收入			
— 自有收入			
— 赠予			
总支出			
— 非利息支出			
— 利息支出			
总赤字（包括赠予）			
基本赤字			
净融资			
— 国外融资			
— 国内融资			

- **资源配置**：报告包括资源在部门和经济（如果可能的话）之间的配置信息，并

对国家战略中所体现的优先权（优先考虑？）以及预算配置在何种程度上反映了政府的优先次序考量等加以说明。

部门间的实际预算配置（在总支出中所占比例）			
	FY-1	FY-2	FY-3
健康			
教育			
农业			
其他			

经济类型间的实际预算配置 (在总支出中所占比例)			
	FY-1	FY-2	FY-3
经常性支出			
—工资和薪金			
—物资和服务			
—利息支付			
—转移支出			
—其他			
资本支出			

- 附加信息，例如，如果有地方的资金配置比例，或者任何与服务传输或经营效率有关的信息，都可以加入报告。

2.3 部分：PFM 的法律和制度框架概述

- **PFM 的法律框架：**报告要描述决定 PFM 系统的基本指导规则的法律条款。如果相关的话，还包括对法律框架最新变动的简要描述。
- **PFM 的制度框架：**报告描述 PFM 中的主要实体的责任，包括不同层级的政府（中央和地方政府）、政府的不同行业性部门（行政、立法和司法）以及公众公司或自治政府代理机构。关于财政部以及财政部和各部门之间在公共财政管理方面的主要责任的附加信息会受到欢迎。可以提及责任方面的最新变动，包括支出的分散化趋势。
- **PFM 系统的关键特征：**报告描述 PFM 系统的关键特征，包括支付系统的中央化程度，或者由外部审计实体执行的司法控制类型。

本部分所提供的信息是描述性的，其意图并非是对现有规则的遵从性或者立法和外部审计的效用作出说明。这些内容包含在对 PFM 系统的详细评估里面（第三部分）。

第三部分：PFM 系统、程序和制度的评估

本部分的目的是利用指标对 PFM 系统的关键要素进行评估，并报告这些方面的改进情况。

本部分结构如下：

- 3.1. 预算可信度
- 3.2. 全面性和透明度
- 3.3. 基于政策的预算
- 3.4. 预算执行的预测和控制
- 3.5. 会计、记录和报告

- 3.6. 外部监督和审计
- 3.7. 捐赠人活动
- 3.8. 国家特定问题（如果有必要的话）

本部分长度约为十八到二十页。

3.1—3.7 部分

每一个分部（sub-section）讨论了相关指标。例如，关于全面性和透明度的 3.2 部分报告指标 5—10。报告反映了指标的**顺序（the order of the indicators）**。

在对每一个指标进行讨论时，要**区分对现有状况的评估（指标分析）和对引入用以解决已确定的弱点的改革措施的描述**。基于指标的评估和对改进情况的报告要分段进行，以避免在“情况怎样”和“做了那些改革”之间的混淆。

指标分析报告

对指标分析报告按照 ([以下方式进行：

- 正文要使人能够清晰理解指标所说明的每一个 PFM 内容的实际绩效和评分的基本原理。正文对指标的每个内容加以讨论和说明，说明方式应当有助于对各个内容所达到的具体水平（A, B, C 或者 D）的理解。
- 报告描述用于证实评估结果的事实依据（包括定量数据）。如果可能的话，信息要具体（如按照数量、日期和时间跨度等方式）。
- 关于数据或证据的及时性和可靠性方面的任何问题都要有记录。
- 如果没有一个整体性指标，或者没有某一内容的信息，报告要明确说明。如果缺乏某一内容的信息，但是仍然可能进行评分，那么要对评分的基本原理加以明确说明。
- 在对每一个指标的讨论的最后部分，用表格形式具体说明分值，并进行简要解释。

作为指标评分的补充，要对与每个指标主题相关的进展¹³（例如，最近或正在进行的有关改革措施）进行报告。其目的是在了解国内改革动态的同时，也对正在进行的改变进行评估时保持足够精确性。

有关进展的报告以事实依据为基础，并关注以下方面：

(i) 指标没有反映出的 PFM 绩效的微小提高

例如：

- 指标 4（支出支付欠款的存量和监督）：在年度 1，某国该指标评分为 B，部分原因是欠款存量达到了 7%，另有部分原因是最近在降低欠款存量方面作出的努力。在年度 3，欠款存量为 3%。该指标的分值仍然保持在 B，但是报告应当提到在减少欠款存量方面的进展。
- 指标 12（财政计划、支出政策和预算的多年度展望）：在年度 1，某国的 10 个部门战略中有两个是全额支付的，这两个部门占据了总基本支出的 35%。在年度 3，另外一个部门战略被全额支付。这个部门战略占总基本支出的 10%。这些进展并不影响指标的分值，但是报告应当提到在提高该绩效方面的进展。

(ii) 改革已实施，但还没有对 PFM 绩效产生影响或者没有证据表明这些影响

例如：

- 指标 21（内部审计的有效性）：在年度 1，某国该指标评分为 D，表明不存在内部审计职能。在年度 3，财政部已经建立了内部审计部门，但其力量较弱。这项改革——建立内部审计部门——还没有对 PFM 绩效产生影响，但是应当在报告中提

¹³指标体现的 PFM 系统的绩效水平，是历史、政治、制度和经济因素的综合反映，并不必然代表了政府最近或正在进行的旨在提高 PFM 绩效的努力。在用四个分值的指标体系评估时，可能需要花费一些年份才能提高指标分值。这也是 PFM-PR 引入报告，对提高 PFM 绩效方面的进展加以说明的原因。

及。

- 指标 19（竞争机制、资金价值和公共采购的控制）：一年以前已经采用了新的公共采购法，但是尚未有评估该法案对采用公开竞争机制进行合同判授等方面的影响的分析。由于没有关于该项新立法影响的证据，只能依据最近（如实施新法案之前）的公共采购方面的证据对该指标评分。报告应当提及新的采购法以及缺乏收集到的证据用以评估该项影响。

国际金融机构或捐赠人选择的政府改革计划的参考资料或对现有约束的描述（例如，有待实施的改革措施）不能被作为证明这些进展的充分证据。

可以在分值的后面用向上的箭标（如 D▲）来说明这些进展，但仅限于用于前文所述的下列情况（i）指标不能反映出的 PFM 绩效的微小提高，和（ii）改革已实施，但还没有对 PFM 绩效产生影响或者没有证据表明这些影响。

3.8 部分

PFM-PR 提供了国家特定问题的相关信息。在指标没能全面反映 PFM 绩效但又需要对其进行全面刻画的情况下，这些信息是必要的。本部分建立于可利用的信息的基础之上。下面是一些国家特定问题的例子：

1) 地方政府：

绩效指标反映了与政府内部财政关系的清晰度（PI-8）、财政风险监管的全面性（PI-9）、开支部门和代理机构在计划、使用支出中对预算和工作计划的遵循程度（PI-16）有关的地方政府问题。在地方政府支出占据显著比例并且能够得到相关信息的国家，PFM-PR 应当提供一些关于地方层面的 PFM 绩效的信息。但是本部分不打算替代地方层面上的任何评估。

2) 公营企业

绩效指标反映了与整体财政风险监管的全面性（PI-9）相关的公营企业问题。由于这些企业的重要性，可能需要根据相关信息的充裕程度对 PFM 系统进行全面审视，对这些企业与中央政府之间的关系或者它们的 PFM 绩效进行描述。

3) 自然资源丰富的国家的收入管理

对于某些特定国家，来源于自然资源的收入可能是一个重要的收入来源，需要进行特殊的财政管理安排。本部分可以阐述该情况下有关安排的绩效。

4) 与全面刻画 PFM 绩效有关的任何其他问题。

第四部分：政府改革程序

本部分的目的是描述政府在提高 PFM 绩效方面的整体进展，并对可能影响未来改革计划、实施和监督的因素提出前瞻性的看法（forward-looking perspective）。

本部分的长度大约为两到三页。

4.1 部分：最近和正在进行的改革概述

简要总结最近和正在进行的最重要的改革（作为对第三部分提及的改革的详细描述），给出政府在强化 PFM 系统方面取得的主要进展的要点。

4.2 部分：支持改革计划和实施的制度要素

本部分报告就制度要素对改革计划和实施过程的可能支持提供前瞻性的看法。

下面确定可能与支持许多国家的有效的改革程序有关的几个要素。对于每一个国家，PFM-PR 考虑最近和正在进行的改革经验，并在适当情况下确定下列要素以外的其他国家特定要素。

- **政府领导力和所有权**可能会通过设定改革目标、方向和步骤，明晰改革过程的组织责任，及时化解任何对于改革的抵触，为更加有效的 PFM 改革过程作出贡献。应当考虑改革过程中的政治参与程度及其本质，政府为 PFM 改革树立强制性模板的

程度，公开文件（PRSP，特定 PFM 战略或者行动计划等）中散播的政府愿景和政府为 PFM 改革提供的资源。如果能够找到相关信息，与按政府计划正在推行的改革过程有关的多方面参考信息也可以包括在内。

- 考虑计划和实施改革时不同实体的现有能力和政府水平，**政府间的协调**可能使改革议程被优先考虑。在评估协调安排的贯彻实施时，应当考虑以下方面：相关实体，特别是行业性部门，与改革决策过程的联系；保证及时决策的机制的存在，特别是对于涉及到多方关系的改革的决策；在改革实施中的角色和责任的明析；政府就 PFM 改革与捐赠人的协调时的关注点。如果与 PFM 改革过程有关的话，国会与外部审计也要加以考虑。
- PFM 改革的影响有赖于现有安排对**可持续改革过程**的支持程度。不论改革与全面的能力建设项目是否有关，也不管是否考虑过保留受过训练的职员，本部分需要考虑政府专家或技术援助对改革过程的驱动程度。如果相关的话，与因实施改革而产生的经常性成本的筹资有关的任何信息都应包括在内。

其他制度因素的评估要尽可能实事求是，不应依靠政府的计划或者承诺。报告不对政府的改革项目作出建议，也不对诸如政府改革项目是否解决了 PFM 的真正弱点，所提出的改革措施是否充分等问题进行判断。

PFM-PR 附件 1

本附件提供了一个绩效指标的总表。对于每一个指标，表格给出了具体分值及其简要解释。

指标	分值	简要解释和运用的主要数据
说明性的例子：		
1. 总支出额度与原先批准的预算的对比情况	B	2003 年实际基本支出（不包括捐赠人资助的项目）比原先预算低 8%，2002 和 2004 年度分别低 4% 和 3%。
2.		

PFM-PR 附件 2

本附件说明现有的所有用于编写 PFM 绩效报告的分析工作。具体例子包括政府报告、国家财务责任评估（CFAA）、公共支出审查（PER）、国家采购评估报告（CPAR）、审计报告等。

附录 1: 开放、有序的 PFM 系统的六个内容与三个层面的预算结果之间的联系
(本表的应用请参见第 57 页)

	整体财政纪律	资源的战略性配置	有效的服务提供
预算可信性	为了使预算成为政策实施的工具, 必须保证它是切实可行的, 并按照获得通过时的预期目标执行		
预算切实可行, 并按照预期目标执行	缺乏可信性增加了赤字超标或欠款水平上升的可能。这可能源自过度乐观的收入预测和对非自由支配支出(如水电、薪水、津贴等)的预算分配不足带来的压力。也可能产生于预算执行中的不合规行为(例如收入遗漏或者没有纳入预算的支出)	预算缺乏可信性可能导致优先性支出项目的资金不足。这可能是由于收入不足带来的对支出最高限额的削减, 对政策优先权的成本估计不足, 或者不合规使用资源。	非工资性经常性支出的有关调整项不成比例地下降, 可能显著影响服务提供中资源运用的有效性。 对预算的不依从可能导致(预算在)支出种类之间的转移。这反映了个人偏好, 而不是服务提供的效率。
全面性和透明度	为确保政府的所有活动和经营都发生在政府财政政策框架之下并服从于充分的预算管理, 预算的全面性就是必要的。透明度是一项使得对政府政策和项目的外部监督得以执行的制度安排。		
预算和财政风险监控全面, 公众可以得到财政和预算信息	没有通过充分预算程序管理和报告的活动不可能和预算内的运作一样遵从同样的监督和控制。这使得这些活动不服从由中央政府决定的预算目标的风险上升, 并且如果无法解决与这些活动相关的潜在风险, 赤字将超出目标, 给中央政府带来了不可持续的负债。	如果在预算编制阶段, 所有的需求能够以透明的方式彼此完善, 战略性配置就能够得到加强。预算外资金和将某些收入用于特定项目尤其可能影响战略规划的效率, 使其有悖于政府的优先考虑事项。	缺乏全面性可能会增加资源的浪费, 减少服务的提供。它限制了对不同项目及其投入的效率和效益进行审核的竞争程度。由于限制了对没有整合在预算管理和报告安排中的运作、支出和采购程序的监督, 它也可能为不正当的照顾和腐败行为提供方便。
	缺乏透明度限制了有关政府在维持财政纪律和财政风险管理方面的信息的可获得性。例如, 不全面或不及时的财务报表限制了金融市场的监督。	缺乏透明度限制了与政府公布的优先战略一致的资源使用的有关信息的可得性。这限制了立法机构、民间团体和媒体对政府优先政策的执行程度的评估能力。	缺乏透明度限制了服务提供单位所能利用的资源的信息的可得性。这弱化了当地社区对配置和使用于服务提供单位的资源进行监督的能力。

	整体财政纪律	资源的战略性配置	有效的服务传输
基于政策的预算	基于政策的预算程序使得政府能够根据其财政政策和国家战略对资源的使用制定计划。		
根据政府政策制定预算	薄弱的计划过程可能导致预算不尊重政府制定的财政和宏观经济框架。特别地，内阁的有限参与可能会降低财政目标在最终预算协商中的权重。没有将财政决策（支出和收入决策，担保和津贴项目的批准等）的中期影响与年度预算过程充分结合可能导致政策的不可持续性。	缺乏行业性部门的参与、内阁的有限参与或者是混乱的预算程序可能会束缚政府优先战略中包括的全球资源的配置，增加随意性决策的可能。缺乏中期的展望会损害配置决策。这是因为年度预算的时间跨度太短，不能引起支出配置的显著改变，因此新政策提议导致的成本可能会被系统性地低估。	较差的预算程序不允许讨论资源的使用效率。特别地，它不允许对现有政策和新政策举措依次进行审核。缺乏多年度的展望可能造成关于投资决策的经常性成本和多年度采购的融资方面的计划不够充分。
预算执行的预测和控制	具有可预测性和可控性的预算执行是对政策和项目实施进行有效管理的必要条件。		
预算执行有序、有可预测性，对控制执行和运用公共资金的工作有具体安排	<p>执行中缺乏秩序，例如现金的流入、流动性和流出的同步性很差，可能会损害财政管理，比如说导致不必要的利息费用或者卖方附加费。预算执行的无序使得对预算总额难以按照财政框架进行适当的年内调整，这是由于信息可能不充分，使得执行决策变得更加困难。</p> <p>薄弱的控制安排可能造成支出（包括工资支出）超出预算或者收入遗漏，导致更高的财政赤字、债务水平或者欠款。</p>	<p>由于无序的执行可能会使得优先程度较低的项目获得资源，减少了优先程度较高的项目获得资源的可能性，因此它会导致计划外的重新配置。</p> <p>薄弱的控制安排可能允许未经授权支出和欺诈性支付，因此可能导致与原先的配置显著不同的资源利用模式。</p>	<p>资源流动缺乏可预测性损害了第一线的服务提供单位及时、有效地利用这些资源的能力。它也可能培育起一种习惯性地逾越控制的环境。</p> <p>在货物和服务采购中缺乏竞争性的招标过程可能会增加采购成本，或者导致所提供的物品质量低劣，从而限制了现有项目的效率。</p> <p>对工资成本、采购和支出程序的控制不足可能会为腐败、遗漏和不正当照顾行为创造机会。</p>

	整体财政纪律	资源的战略性配置	有效的服务提供
会计、记录和报告	所有财务和预算管理以及决策程序，需要有及时、相关和可靠的财务信息的支持。	关于收入的预测和征收、现有流动性水平和支出流量方面的及时、充分的信息的缺乏限制了政府决定和控制预算总额的能力。要对长期财政持续能力和政策的可承受能力 (affordability) 进行管理，关于债务水平、担保、或有负债和投资项目的远期成本的信息也是必要的。	缺乏项目成本和资源运用的相关信息会损害向政府优先计划的项目配置资源的能力。定期提供预算执行的信息使得对资源运用的监督得以进行，同时也便于确认那些会导致预算执行显著变化的瓶颈和问题。
能够产生、维护和发布充分的记录和信息，满足决策控制、管理和报告的要求			服务提供部门的资源供给和运用信息的缺乏可能损害对服务的计划和管理。信息和记录不足会降低证据的可得性，而这些证据对于对资金运用进行有效审计和监管来说是必要的。信息和记录不足还为遗漏、腐败性采购以及随意运用资源提供了机会。
有效的外部监督和审计	立法机构和外部审计的有效监督能够使得政府对财政和支出政策及其执行负责。	对政府宏观财政政策及其执行的有限监督可以减轻政府在财政的长期可持续性问题 and 遵守目标方面的压力	有限监督会减轻政府在根据既定政策进行资源配置和执行预算方面的压力。
公共财政监督的安排有效，跟进行动被执行			有限监督会减轻政府对资源进行有效的、基于规则的管理方面所负的责任。而没有资源管理，服务的价值就会降低。另外，不充分的审计意味着会计核算和资金的应用无法接受详细的审核和验证。

(本表的应用请参见 57 页)