



公共财政管理 评估框架

改善公共财政管理促进可持续发展



公共财政管理评估框架

2019年10月

第二版

PEFA 秘书处

美国华盛顿特区，邮编：20433

前言

有效的公共财政管理（PFM）制度和体系在一个国家推行发展和减贫政策的进程中扮演着关键角色。良好的公共财政管理是将可用资源、所提供的服务与政府政策目标的实现联系起来的纽带。如果运行得当，公共财政管理可确保财政资金有效地征缴，并合理、可持续地使用。

健全的公共财政管理对于全球高效发展的核心推动作用在许多公开讨论的场合都得到认可，其中包括联合国就发展融资和可持续发展目标做出的相关承诺，以及有效制度平台（Effective Institutions Platform）。譬如参加2015年7月亚的斯亚贝巴行动议程的代表们承诺在2002年《蒙特雷共识》和2008年《多哈宣言》的基础上，致力于解决资金难题，并在各个层面上创造一个有利于可持续发展的环境。

根据国际上在公共财政管理重要性方面达成的广泛共识，公共支出与财政尽责能力（PEFA）项目由7个国际发展合作伙伴于2001年发起，它们是：欧盟委员会、国际货币基金组织、世界银行以及法国、挪威、瑞士和英国政府。PEFA起初是上述合作伙伴在公共财政管理评估方面进行协调的一项工具，其宗旨是为公共财政管理的诊断评估建立一种标准的方法和参考工具。同时，人们期望PEFA为有关公共财政管理改革战略和重点的对话奠定基础，并为更广泛地研究和分析公共财政管理提供信息库。自2001年以来，PEFA已成为公认公共财政管理评估标准。截至2015年12月31日，来自149个国家和地区的500多份公共财政管理评估报告已经编制完成。

PEFA 2016是对之前PEFA版本的重大升级，该版本与项目启动时引入的版本基本相同。PEFA 2016承认公共财政管理改革的形势处在变化中，所谓的良好实践在过去十年中也在持续演进。此外，还根据经验确定了与核心的PEFA指南相结合的，需要澄清和改进的领域。此次版本升级受益于2014年的全球公众咨询中PEFA的合作伙伴、用户、受益者和观察员提供的大量反馈信息以及2015年进行的大规模测试。PEFA 2016在2005年和2011年版本的基础上增加了4个新指标，对现有指标进行了扩展和细化，并重新调整了多个领域良好绩效的基线标准。PEFA 2016将更加注重在PEFA评估中观测的内部财务控制要素，并为PEFA结果报告建立更清晰、更统一的框架。自启动之日起，PEFA 2016将取代PEFA 2011，成为适用于所有新PEFA评估的框架。

本文是PEFA秘书处为阐释和支持PEFA 2016的使用而编制的第一份文件。关于PEFA的详细指南和其他信息，请访问www.pefa.org。

目录

前言	iii
缩略语和缩写词	vi
第一部分：PEFA 概述	1
1.1. 介绍	1
1.2. 框架的范围和覆盖面	2
1.3. PEFA 绩效指标	5
1.4. PEFA 报告	5
1.5. PEFA 总体结构	6
第二部分：PEFA 绩效指标	7
2.1. 一般评分指南	7
2.2. 多维度指标评分	9
2.3. 具体指标和维度评分指南	11
支柱一、预算的可靠性	14
支柱二、公共财政的透明度	20
支柱三、资产负债管理	33
支柱四、基于政策的财政战略和预算	44
支柱五、预算执行的可预测性和可控性	55
支柱六、会计核算和报告	73
支柱七、外部审查和审计	79
第三部分：PEFA 报告	84
执行概要	86
1. 介绍	87
2. 国别背景信息	89
3. 公共财政管理绩效评估	94
4. 公共财政管理体系分析的结论	96
5. 政府改革进程	99
附录 1：绩效指标汇总	101
附录 2：关于内部控制框架的意见摘要	102
附录 3：资料来源	103

缩略语和缩写词

BCG	预算内中央政府
CG	中央政府
COFOG	政府功能分类
DAC	经济合作与发展组织发展援助委员会
EUR	欧元
FY	财政年度
GDP	国内生产总值
GFS	政府财政统计
IAASB	国际审计与鉴证准则理事会
IFAC	国际会计师联合会
IGF	财政稽核总局
INTOSAI	最高审计机关国际组织
IPSAS	国际公共部门会计准则
ISA	国际审计准则
ISO	国际标准组织
ISSAI	最高审计机关国际标准
MOF	财政部
OECD	经济合作与发展组织
PC	公共企业
PFM	公共财政管理
PI	PEFA 指标
PPP	政府和社会资本合作
SAI	最高审计机关
SNG	地方政府
TSA	国库单一账户
USD	美元

第一部分：PEFA 概述

1.1. 介绍

公共支出与财政尽责能力（PEFA）项目为利用定量的衡量绩效的指标来评估和报告公共财政管理的优缺点构建了一个框架。PEFA 的设计思路是运用一种可在连续性评估中复制的方法，提供特定时间点的公共财政管理绩效情况，并概述其随时间推移发生的变化。PEFA 框架中的报告提供公共财政管理体系的概述，以及基于证据的 31 项绩效指标的评估结果。该框架还报告对财政管理系统整体绩效的评估结果，以及理想的公共财政管理应产生何种效果，从而为开展改革规划、就财政战略和优先领域进行对话以及对相关进展进行监测奠定了基础。

PEFA 通过提供一系列关于重要公共财政管理制度、体系和流程的指标来衡量和监测绩效，帮助政府实现公共财政管理实践的可持续改进。PEFA 方法借鉴了经验丰富的从业人员所确定的关于公共财政管理关键方面的国际标准和良好做法。PEFA 为开展此项目的政府编制一份公共财政管理绩效报告，展示基于证据的指标评分，并根据现有证据对结果加以分析。它强调由国家来主导公共财政管理绩效的改进，并围绕共同目标协调利益相关方保持一致。

PEFA 报告概述公共部门面临的经济环境，审查以政策为基础的财政战略和规划，并分析预算决策的执行方式。PEFA 评估将考查政府为确保资源按预期获取和使用而采取的控制措施。PEFA 构建评估框架来考察财政信息获取、报告和审计的透明度和尽责状况，以及就公共财政管理方面的政策和行动开展对话的情况。PEFA 考虑政府在公共财政管理过程中所采用的制度、法律、法规和标准，它还审查在预算执行率、控制措施有效性、报告和审计的及时性等关键领域的公共财政管理运行结果。

政府通过 PEFA 来了解自身的公共财政管理绩效情况。PEFA 为审查中央政府和地方政府的公共财政管理绩效提供了一个共同的基础。除政府外，PEFA 的其他用户还包括公民社会组织和国际发展机构。PEFA 评分和报告帮助所有用户快速了解一个国家公共财政管理体系中的优缺点。用户还将看到公共财政管理的总体绩效对财政纪律、战略资源配置和高效的公共服务提供等重大目标的影响。因此，PEFA 分析有助于就公共财政管理改革的需求和重点展开对话。

除了为开展分析和撰写报告提供指导之外，PEFA 项目还为评估工作提供支持、监控和分析方面的帮助。PEFA 秘书处免费提供关于应用 PEFA 作为检查和改进公共财政管理绩效的信息源之一的建议。本 PEFA 2016 框架文件概述了 PEFA 绩效评估框架的主要特征，包括该评估框架的覆盖范围、衡量公共财政管理绩效的基本方法以及 PEFA 报告内容的大纲。关于为政府、项目管理人员、评估人员和 PEFA 报告用户提供的详细指南，请访问 PEFA 网站：www.pefa.org。关于从 2011 年版本进行转换的安排、与地方政府评估有关的具体措施以及其他信息，也请访问该网站。

1.2. 框架的范围和覆盖面

PEFA 评估什么？

完善的公共财政管理体系旨在确保按预期落实政府的政策并达成其目标。一个开放而有序的公共财政管理体系是实现理想的财政和预算工作效果的必要条件之一：

- **总体性的财政纪律**要求有效控制总预算和管理财政风险。
- **战略性的资源配置**要求预算的制定和执行与政府为达成政策目标而确立的轻重缓急次序相一致。
- **高效的公共服务提供**要求利用预算收入，在现有资源范围内达到最佳的公共服务水平。

PEFA 明确提出了在一个开放有序的公共财政管理体系中实现这些目标所不可缺少的七大绩效支柱，由此定义了公共财政管理体系的关键要素。这些要素也体现了什么是必要而可行的评估内容，具体如下：

- I. 预算的可靠性。**政府预算符合实际并按计划执行。其衡量方法是将实际的财政收入和支出（公共财政管理体系的直接执行结果）与最初批准的预算相对比。
- II. 公共财政的透明度。**公共财政管理信息是全面的、一致的和公开的。为此需实现全面的预算分类、包括政府间转移支付和公共服务绩效信息在内的所有政府收入和支出的公开透明、以及财政和预算文件可便捷访问。
- III. 资产负债管理。**有效的资产负债管理应确保公共投资物有所值，资产得到记录和管理，财政风险得到识别，债务和担保得到审慎的规划、批准和监控。
- IV. 基于政策的财政战略和预算。**要求制定财政战略和预算时充分考虑政府的财政政策、战略规划，并开展充分的宏观经济和财政预测。
- V. 预算执行的可预测性和可控性。**要求在有效的标准、流程和内部控制体系内执行预算，确保财政资源的获取和使用符合预期。
- VI. 会计核算和报告。**要求保存准确可靠的会计记录，并适时制作和发布相关信息，以满足决策、管理和报告的需要。
- VII. 外部审查和审计。**要求对公共财政状况进行独立审计核查，并且有外部主体跟踪改进建议的执行情况。

图 1 展示了公共财政管理体系七个支柱之间的相互关系。

在这些支柱界定的 7 个较宽泛的领域内，PEFA 确定了 31 项具体指标，这些指标聚焦于能够测算的公共财政管理体系的重点方面。PEFA 利用以现有证据为基础的单个指标的计算结果，针对公共财政管理绩效的七个支柱，对公共财政管理体系进行综合评估。然后再评估公共财政管理绩效水平对三大预算目标的可能影响，他们是：总体性的财政纪律、战略性的资源配置和高效的公共服务提供。

图 1：PEFA 支柱和预算周期



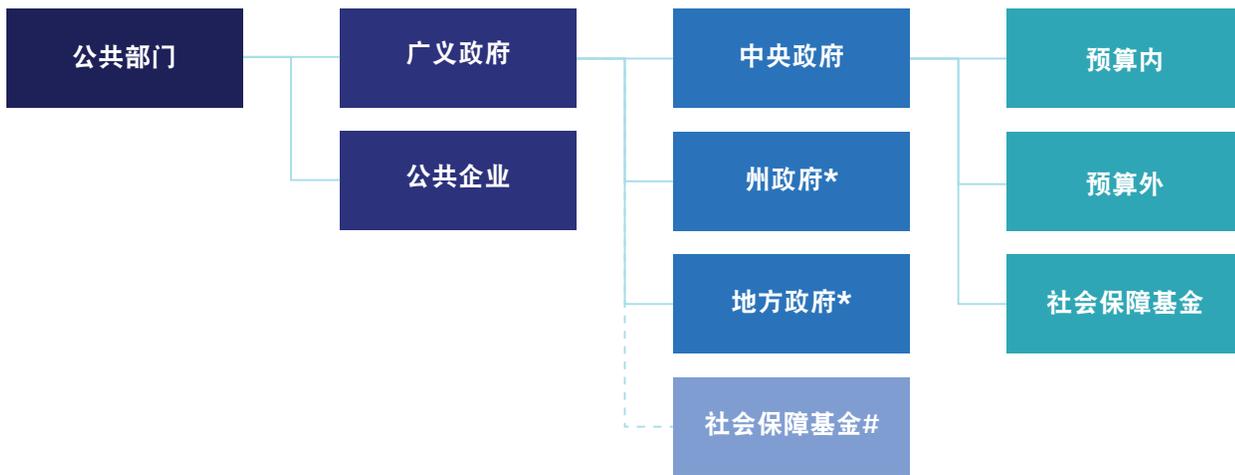
PEFA 的覆盖面

PEFA 最初集中于中央政府层面上，包括相关的监督和问责机构，如立法机关和最高审计机关。后来，PEFA 则越来越多地被用于评估地方政府的财政管理绩效。PEFA 所使用的“中央政府”范围是基于国际货币基金组织（IMF）为政府财政统计（GFS）制定的分类结构。PEFA 方法在可能的情况下参考 GFS 的术语，这使得使用者参照该方法时可以有一个标准化的基础，但这并不意味着 PEFA 仅适用于应用 GFS 分类方法的情形。PEFA 也适用于使用其他分类和标准的情形。

除中央政府外，在 GFS 中确定的其他政府部门包括独立核算的不同行政层级及其公共财政管理体系（如预算和会计体系），具体包括州、省、区域以及区、市等地方政府。图 2 简要概括了《2014 年政府财政统计手册》中定义的公共部门构成。

PEFA 指标集聚焦于评估工作所涉及的政府层级的全部财政运作，例如，中央政府在预算外所开展的活动包含在一小部分指标的覆盖范围内，称为预算外单位的支出和收入，以及预算单位预算外活动的支出和收入，如 PEFA 指标 (PI) -6 就是这种情况。指标 PI-10 涉及了公共企业。指标 PI-7 和 PI-10 涉及了与中央政府有直接关系的地方政府。测算指南阐述了每个指标如何与 GFS 分类相联系（在确有联系的情况下）。对于在政府以外开展的业务，只有当这些业务对中央政府的财政绩效产生影响时，PEFA 才对其进行评估。

图 2：公共部门及其主要组成部分（由 GFS 定义并由 PEFA 所参考）



资料来源：摘自国际货币基金组织（2014），《2014 年政府财政统计手册》。

* 州、省和地方政府也包含预算单位、预算外单位和社会保障基金。

社会保障基金可以合并成一个单独的子部门，如带有虚线的文本框中所示。

PEFA 不涉及的领域

PEFA 指标聚焦于公共财政管理体系中关键要素的运行绩效，而不是可能推动公共财政管理体系达到某种绩效水平的各种投入要素和能力。因此，PEFA 并不测算影响公共财政管理绩效的每个要素，如政府内部的法律框架或人员能力。但是，PEFA 报告最终完成后，在就公共财政管理改革进行对话时应考虑这些要素。除 PEFA 外，还要对特定的领域开展更具体的分析，以探究影响财政管理绩效的根本因素。

PEFA 也不包括决定财政政策是否可持续的财政或支出政策分析，它并不评价预算支出最终是否达成了减贫或其他政策目标的预期效果，也不评价在公共服务提供方面是否实现了物有所值。此类评估需要对数据进行更详细的分析或利用国别指标。国际组织和研究机构拥有开展这类详细分析的工具，例如世界银行就开展了公共支出评估（PER）。PEFA 侧重于评估财政管理体系发挥作用并促成这些政策达成预期效果的程度。

PEFA 不提供改革建议，也不就正在进行的改革对公共财政管理绩效的潜在影响做出假设。然而，PEFA 确实能通过描述最近和正在实施的措施，认可政府在改革公共财政管理体系方面采取的行动。也就是说，PEFA 的报告对政府的改革进程进行概括，但并不评价这些改革进程。这些考虑为在 PEFA 评估结束后采取的行动提供了依据，并成为利益相关方为改善公共财政管理而开展的对话的一部分内容。

如果缺少信息，PEFA 评估可不包含关于国防、公共秩序和安全的内容。PI-6、PI-12、PI-23 和 PI-24 等诸多 PEFA 指标与此有关。

1.3. PEFA 绩效指标

PEFA 包括 31 项绩效指标，涵盖政府开展的各项公共财政管理活动。指标按第 1.2 节所述的七大支柱分类：

- I. 预算的可靠性
- II. 公共财政的透明度
- III. 资产负债管理
- IV. 基于政策的财政战略和预算
- V. 预算执行的可预测性和可控性
- VI. 会计核算和报告
- VII. 外部审查和审计

每个支柱包含一组指标，反映了政府主要的制度、流程和机构的绩效情况，而每个指标又包括一个或多个绩效维度。第 11-12 页提供了单项指标及其绩效维度的完整列表。

这些指标的每一个维度均用 A 到 D 的四个等级来衡量绩效。维度的校准基于与不同绩效标准相关的重要属性的存在情况。

如果核心公共财政管理要素符合国际认可的良好绩效标准，则可以保证单个维度的最高评分。根据各维度之间的关联程度，采用适当的方法累加各维度评分，得出各项指标的总分。

第二部分包括校准和评分方法的详细信息，以及每项指标的使用指南。

1.4. PEFA 报告

PEFA 报告的目标是以指标分析和其他关键信息为基础，采取简明的标准化方式对公共财政管理绩效进行基于证据的评估。PEFA 报告提供的信息应当促进有关财政管理体系改革的对话。

PEFA 报告包括以下内容：

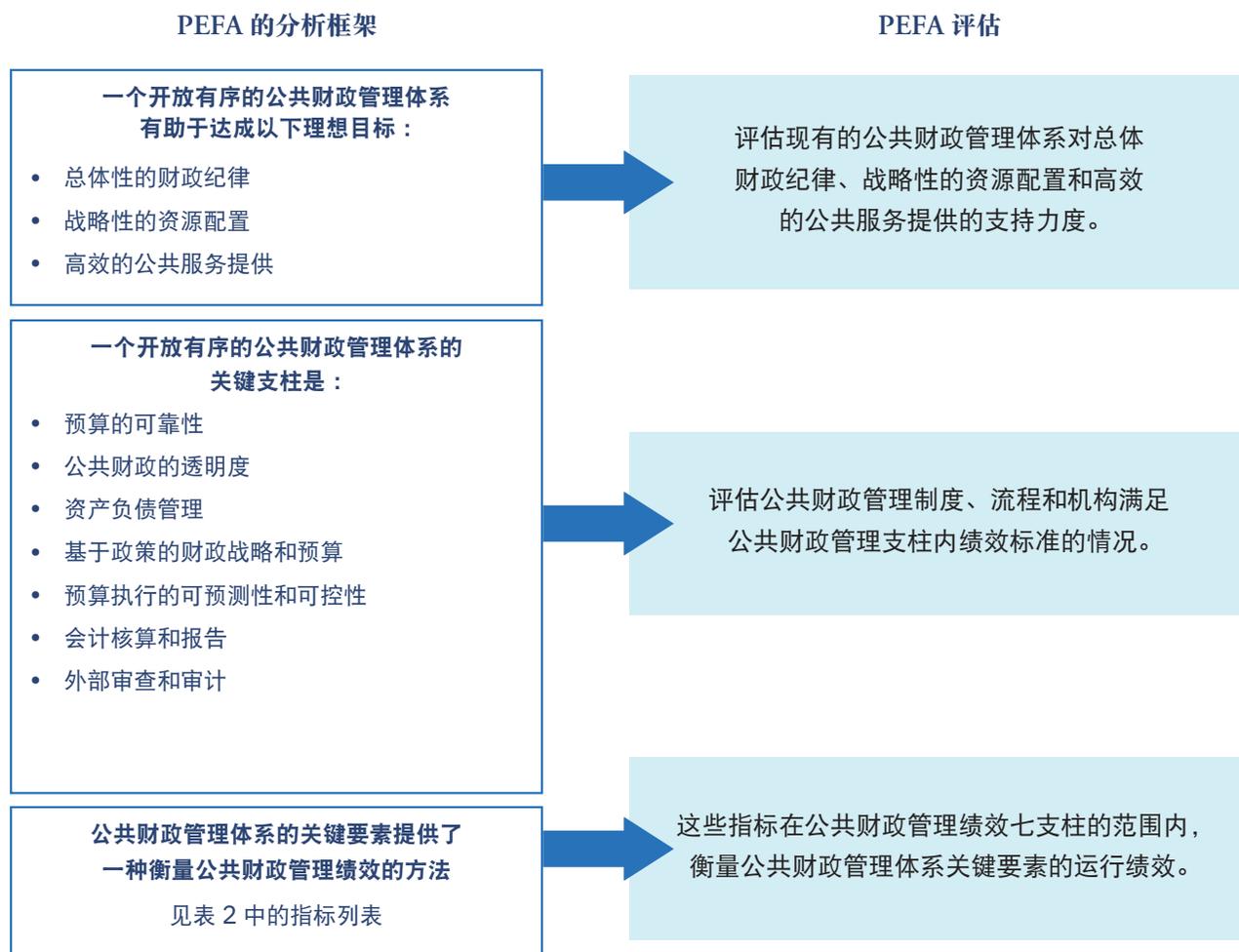
- **执行概要。** 简要概述关于制度绩效的主要发现及其对政府实现预期财政和预算目标的能力的影响。
- **引言** 阐述报告的背景、目的和编制过程，明确报告的覆盖面。
- **国别信息概述。** 阐明指标结果和总体公共财政管理绩效的背景信息。本节简单回顾所评估国家的经济状况，描述其公共部门结构、其他相关分析测算出的预算状况以及公共财政管理的法律和制度框架。
- **对公共财政管理体系七支柱进行的绩效评估。** 本节包括对公共财政管理绩效的 31 项指标进行测算的结果及其分析。
- **截面分析结论。** 即利用整个报告的信息，对所评估国家的公共财政管理体系进行综合评价。本节评估公共财政管理的优点和不足如何影响三大财政及预算目标，即：总体性的财政纪律、战略性的资源配置和高效的公共服务提供。
- **公共财政管理绩效改善举措一览。** 本节概述公共财政管理改革的总体方针，包括政府近期和正在采取的行动，并对可能影响改革规划及其落实情况的制度因素进行评估。

第三部分将提供关于 PEFA 报告的附加信息和指南。

1.5. PEFA 的总体结构

PEFA 的结构如下：

图 3：PEFA 的总体结构



第二部分：PEFA 绩效指标

2.1. 一般评分指南

对 31 项绩效指标给出评分是 PEFA 评估过程的核心。对每个指标的评分考虑多个维度,并根据第 2.2 节中所述的方法累加得到总分。对每一个维度均按四个等级分别予以打分:A、B、C 或 D,评分的依据是为每个维度建立的确切的评分标准。只有评分要求中的每一点规定都得到满足,对某个维度的评分才是正确的。如果仅满足部分要求,而不满足全部标准,则应根据较低绩效水平的评分要求给出相应的低分。评分为“C”代表各个指标和维度的基本绩效水平,从国际比较看属于良好。评分为“D”表示所衡量的对象低于基本绩效水平或完全不存在,或者缺少足够的信息来对该维度进行评分。

2.1.1. 对信息缺失的情形赋以“D”评

“D”评分代表绩效低于基本水平。如果观测到的绩效低于更高评分对应的要求,则评分为“D”。因此,当缺少足够的信息来确定实际绩效水平时,将评分记为“D”是合理的。但 PEFA 将信息缺失时给出的“D”评分记为 D*,与较低绩效水平导致的“D”评分加以区分。包含 D* 评分的多维度指标的汇总方法与同其他 D 评分的汇总方法相同,但汇总后的指标评分不带星号,因此信息缺失的情形仅在维度层面做出标记。

2.1.2. 对不适用或不使用的指标的评分

在两种情况下,某一指标或维度没有评分。

不适用 (NA)。在某些情况下,某一指标或维度可能不适用于正在评估的政府体制。在这种情况下,输入结果为“不适用”,不予评分。在多维度指标的一个或多个维度不适用的情况下,评估人员将按照“不适用”维度不存在的情况进行评分。在某些情况下,某个指标或维度的 D 评分可能导致其他指标或维度出现“不适用”评分,例如,如果没有内部审计功能(维度 PI-26.1),指标 PI-26 的其他维度的评分就是“不适用”,因为在缺少内部审计功能的情况下,这些维度缺少可评估的内容。类似地,如果没有外部审计功能(指标 PI-30),指标 PI-31 的评分就是“不适用”,因为没有可供立法机关审查的外部审计报告。

不使用 (NU)。在某些情况下,评估中可能出于某些原因决定不使用某一特定指标,例如,就某一指标可能会使用不同的评估工具,将使用这些工具得到的详细评估结果整合到 PEFA 的评估中。在这些情况下,输入结果为“不使用”,不予评分。

PEFA 报告中必须说明标注“不适用”和“不使用”的理由。仅对少于三分之二的指标(21 个)给出得分的评估应称为“部分 PEFA 评估”,以便将其与全面应用 PEFA 方法的评估相区分。

2.1.3. 时间范围

在评分时，还需考虑各项指标具体要求的时间范围。各项指标的说明中均包含了此项内容。一般来说，评估基于收集数据时的情况。而在针对周期性事件的情况下，则基于最近或正在执行的预算期内已完成的相关事件。某些指标维度需要多个财政年度或预算期的数据，在这种情况下，应当明确相关指标维度的评估期限及相应的搜寻证据的期限。

各项指标需要以连续三年的数据作为评估的基础。在这些情况下，数据范围应涵盖有数据可用的最近一个完整财政年度及之前的两个财政年度。有少数指标是根据三年中两年的绩效编制完成。在这些情况下，应当给出一定的变动范围，确保某一异常年份的异常情况（如外部冲击或未预料到的国内困难）不影响评分。

2.1.4. 重要性、规模和意义

对许多 PEFA 维度来说，绩效项目的规模和重要性是需要考虑的重要方面。除另有说明外，对所有指标采取统一的衡量规模和重要性的标准，即：

- **全部**是指 90% 或以上（按价值计算）。
- **大部分**是指 75% 或以上（按价值计算）。
- **多数**是指 50% 或以上（按价值计算）。
- **一些**是指 25% 或以上（按价值计算）。
- **少数**是指低于 25%，但超过 10%（按价值计算）。

采用这些标准的指标很多，上述文字相应地显示为斜体，以强调所采用的是标准术语。

2.1.5. 在无法收集完整政府信息的情况下抽样方法的使用

PEFA 指标通常要求评估人员衡量整个中央政府、预算内中央政府或广义政府的绩效。在责任高度分散或涉及大量重要单位的情况下，这种做法是不切实际的。一些指标为如何选择待评估的具体事项做出了说明，如 PI-11、PI-23、PI-24 等其他指标则建议采用抽样技术。如果没有提出具体的抽样技术，但是收集一组完整信息不切实际，则评估人员可以采用统计上可靠的抽样方法。评估人员应解释抽样的原因并说明他们所采用的抽样方法。

2.1.6. 国家安全和商业机密问题

如 1.2 节所述，出于国家安全原因，可能无法获得关于国防、公共秩序和安全方面的信息。同样，为了保护商业机密，某些项目或单独费用的信息可能无法获得或未能公布。在此情况下，评估人员应在报告引言或报告相关章节（或同时在这两个部分）说明上述局限性。（参阅本文件第三部分：第 1.3 节 前言）。某些指标的测算指南提供了因商业机密而未发布信息情况下的替代评分方法。然而，在可行的情况下，评估人员应确保未公开信息的理由是充分合理的。

2.2. 多维度指标的评分

大多数指标都有多个不同的维度,必须对每一个维度进行单独评估。一项指标的总评分基于其各个维度的评分。采用最弱环节(WL)法或平均(AV)法将各维度的评分综合起来得到指标总分的方法。每个指标都指定了所采用的具体方法。

1. 最弱环节法：M1 (WL)。这种方法适用于多维度指标中某一维度上的绩效不佳很可能会影响到同一指标其他维度上的良好表现。换言之，这种方法适用于相互关联维度中存在某一“最弱环节”的指标。确定指标总分的步骤如下：

- 首先对每个维度分别进行评估，并在四点校准表上打分。
- 各维度中的最低分即为该指标的总分。
- 如果其他维度评分更高，则在指标总分上添加“+”号。注：选择高分维度的评分作为指标总分，并在有低分维度时添加“-”符号是不可取的。

2. 平均法：M2 (AV)。按照换算表（表 1）的说明，通过这种方法得到的各指标综合评分为相应指标各维度评分的近似平均值。当某一维度的低评分不一定会减弱同一指标另一维度高评分对指标总得分的影响时，可针对该多维度指标运用该方法。尽管一项指标的所有维度都属于公共财政管理体系的同一领域，但在某些领域，单个维度的进展可能独立于其他维度。根据该方法确定某一指标总分的步骤如下：

- 首先对每个维度分别进行评估，并在四点校准表上打分。
- 参照平均法指标得分换算表（表 1），找到表中相应的部分，即该指标是否有两个、三个或四个维度。
- 识别表中与指标的每个维度评分相匹配的行；维度评分的顺序并不重要。
- 输入该指标相应的总分。

换算表仅适用于使用 M2 (AV) 评分方法的指标，对于指定适用 M1 (WL) 方法的指标使用换算表将得出不正确的评分。换算表仅适用于单项指标，不适合全部指标集或子集的汇总评分。由于每个指标衡量的对象不同，与其他指标不存在标准的定量关系，因此目前尚未制定对不同指标的评分进行汇总的标准方法。

表 1：平均法 M2 (AV) 指标评分换算表

维度评分			总体 M2 (AV) 评分
二维指标			
D	D	D	D
D	C	D	D+
D	B	D	C
D	A	D	C+
C	C	D	C
C	B	D	C+
C	A	D	B
B	B	D	B
B	A	D	B+
A	A	D	A
三维指标			
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：计算指标总分时各维度的评分可以按任何顺序计入。只有每个维度评分的取值对于指标总分产生重要影响。

表 1 不适用于使用 M1 (WL) 方法的指标 (WL) 评分法。

维度评分				总体 M2 (AV) 评分
四维指标				
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

2.3. 具体指标和维度评分指南

第二部分的其余部分提供了关于各指标评分的详细指南。本文件第三部分提供了关于在 PEFA 报告中评估公共财务管理绩效的指南。

表 2 : PEFA 支柱、指标和维度的构成

支柱	指标	维度	
I. 预算的可靠性 	1. 总支出执行度	1.1 财政总支出执行度	
	2. 支出结构执行度	2.1 支出结构执行度（按功能划分） 2.2 支出结构执行度（按经济类型划分） 2.3 从应急准备中安排的支出	
	3. 收入执行度	3.1 总收入执行度 3.2 收入结构执行度	
II. 公共财政的透明度 	4. 预算分类	4.1 预算分类	
	5. 预算文件	5.1 预算文件	
	6. 中央政府财务报告以外的业务	6.1 财务报告以外的支出 6.2 财务报告以外的收入 6.3 预算外单位的财务报告	
	7. 对地方政府的转移支付	7.1 转移支付分配制度 7.2 转移支付信息的及时性	
	8. 公共服务提供的绩效信息	8.1 公共服务提供的绩效规划 8.2 公共服务提供的实际绩效 8.3 公共服务提供单位获取的资源 8.4 公共服务提供的绩效评价	
	9. 财政信息对公众的可得性	9.1 财政信息对公众的可得性	
	III. 资产负债管理 	10. 财政风险报告	10.1 对公共企业的监控 10.2 对地方政府的监控 10.3 或有负债和其他财政风险
		11. 公共投资管理	11.1 投资方案的经济分析 11.2 投资项目选择 11.3 投资项目成本核算 11.4 投资项目监控
		12. 公共资产管理	12.1 金融资产监控 12.2 非金融资产监控 12.3 资产处置透明度
13. 债务管理		13.1 债务和担保的记录与报告 13.2 债务和担保的审批 13.3 债务管理战略	

支柱	指标	维度	
IV. 基于政策的财政战略和预算 	14. 宏观经济和财政预测	14.1 宏观经济预测 14.2 财政预测 14.3 宏观财政敏感性分析	
	15. 财政战略	15.1 政策建议的财政影响 15.2 财政战略采纳 15.3 财政政策效果报告	
	16. 中期支出预算情况	16.1 中期支出预测 16.2 中期支出上限 16.3 战略规划和中期预算的协调 16.4 当年预算与上年预测的一致性	
	17. 预算编制过程	17.1 预算日程表 17.2 预算编制指引 17.3 向立法机关提交预算草案	
	18. 立法机关预算审查	18.1 预算审查范围 18.2 立法机关预算审查程序 18.3 预算审批时间安排 18.4 行政机关预算调整规则	
	V. 预算执行的可预测性和可控性 	19. 收入管理	19.1 财政收入相关权利和义务 19.2 财政收入风险管理 19.3 财政收入审计及核查 19.4 财政收入欠款监控
		20. 收入会计核算	20.1 财政收入征收信息 20.2 财政收入上缴 20.3 财政收入账户对账
		21. 年度内财政资源分配的可预测性	21.1 现金余额汇总 21.2 现金预测与监控 21.3 支出承诺上限信息 21.4 年度内重大预算调整情况
		22. 支出欠款	22.1 支出欠款存量 22.2 支出欠款监控
		23. 工资控制	23.1 工资和人事记录的整合 23.2 工资变动管理 23.3 工资的内部控制 23.4 工资审计
		24. 政府采购	24.1 政府采购监控 24.2 政府采购方式 24.3 政府采购信息对公众的可得性 24.4 政府采购投诉管理

表 2：(续)

支柱	指标	维度
	25. 非工资支出的内部控制	25.1 职责划分 25.2 支出承诺控制的有效性 25.3 付款规则和程序的遵从度
	26. 内部审计	26.1 内部审计的覆盖面 26.2 内部审计的性质和适用标准 26.3 内部审计的执行和报告 26.4 对内部审计的回应
VI. 会计核算和报告	27. 财政数据可靠性	27.1 银行账户对账 27.2 暂记账户对账 27.3 预付款账户对账 27.4 财政数据可靠性实现流程
	28. 年度预算报告	28.1 报告的覆盖面和可比性 28.2 年度预算报告的时间安排 28.3 年度预算报告的准确性
	29. 年度财务报告	29.1 年度财务报告的可靠性 29.2 外部审计报告的提交 29.3 会计准则
VII. 外部审查和审计	30. 外部审计	30.1 审计范围和标准 30.2 向立法机关提交审计报告 30.3 外部审计后续工作 30.4 最高审计机关独立性
	31. 立法机关审计报告审查	31.1 审计报告审查的时间安排 31.2 审计结果听证 31.3 立法机关对审计报告的审议 31.4 立法机关审计报告审查的透明度



支柱一：预算的可靠性

PI-1. 总支出执行度

描述

该指标衡量实际执行的总预算支出反映政府预算文件和财政报告中规定的初始批准金额的程度。该指标只有一个维度。

维度和评分

评分	相应的最低标准
1.1. 总支出执行度	
A	在最近三年内，至少有两年总支出执行数占批准的总预算支出的 95% 至 105%。
B	在最近三年内，至少有两年总支出执行度占批准的总预算支出的 90% 至 110%。
C	在最近三年内，至少有两年总支出执行度占批准的总预算支出的 85% 至 115%。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

预算内中央政府（BCG）。

时间段

最近三个完整的财政年度。

测算指南

总支出包括计划的支出以及因特殊事件（如武装冲突或自然灾害）而发生的支出。因此类事件而发生的支出可采取应急投票方式通过。由意外收入（包括国有资产私有化收入）安排的支出应包含在总支出之内，列在附加财政报表中并加以说明。由贷款或补助等外部资金来源安排的支出（如在预算中报告）也应包含在总支出之内，并注明应急投票情况和债务利息。计入暂记账户的支出不包含在总支出中。但是，如果在任何一年结束时有金额被记在暂记账户中，并且若纳入考虑会影响评分，则该金额可以包含在总支出中。在这种情况下，必须在 PEFA 报告中说明原因。

实际支出执行数可能由于与预测准确性无关的原因而偏离初始批准的预算，例如由于重大的宏观经济冲击。该指标校准时允许存在一个不寻常或“异常”的年份，而聚焦于评估所涵盖的三年当中的两年中出现的预测偏差。

PEFA 网站的电子表格中提供了该维度的测算方法。

PI-2. 支出结构执行度

描述

该指标衡量预算执行期间主要预算类别之间的再分配在多大程度上造成实际支出结构的差异，它包含三个维度，并使用 M1 (WL) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
2.1. 支出结构执行度（功能分类）	
A	在最近三年内，至少有两年按项目、行政单位或功能划分的支出结构差异小于 5%。
B	在最近三年内，至少有两年按项目、行政单位或功能划分的支出结构差异小于 10%。
C	在最近三年内，至少有两年按项目、行政单位或功能划分的支出结构差异小于 15%。
D	绩效低于 C 评分对应的要求
2.2. 支出结构执行度（经济分类）	
A	在最近三年内，至少有两年按经济类型划分的支出结构差异小于 5%。
B	在最近三年内，至少有两年按经济类型划分的支出结构差异小于 10%。
C	在最近三年内，至少有两年按经济类型划分的支出结构差异小于 15%。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
2.3. 应急储备支出	
A	通过应急投票安排的实际支出平均不到初始预算的 3%。
B	通过应急投票安排的实际支出平均为初始预算的 3% 至 6%（含）。
C	通过应急投票安排的实际支出平均超过初始预算的 6%，但不足 10%。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

预算内中央政府。

时间段

最近三个完整的财政年度。

衡量指南

功能或项目上的比较是评估政策意图的最有用的基础。然而,预算通常是基于行政(部门/部门/机构)和经济分类来批准和管理的。在拨款与执行之间进行比较也应采用同样的基础。

支出的实际执行结果可能由于与预测准确性无关的原因而偏离初始批准的预算,例如由于重大的宏观经济冲击。维度 2.1 和 2.2 的校准允许存在一个不寻常或“异常”的年份,而聚焦于评估所涵盖的三年当中的两年或更多年份中出现的预测偏差。维度 2.3 使用最近三个完整财政年度的数据。

如果在财政年度结束时暂记账户中存在可能影响该指标评分的金额(如包括在总支出之内),应在 PEFA 报告说明中备注。评估人员需要根据计入该指标支出类别的金额,判断暂记账户内的金额是否足以产生误导性评分。如果评分有可能被误导(如未计入的支出超过年度总支出的 10%),那么维度 2.1 和 2.2 及指标 PI-2 应整体评为 D。

维度 2.1 衡量最近三年按功能分类的初始批准预算支出与年终实际支出(不包括或有项目和债务利息)在结构上的差异。在预算中报告的其他支出应包括在内,例如,由于武装冲突或自然灾害等特殊事件而发生的支出、由意外收入(包括国有资产私有化收入)安排的支出、中央政府补贴、转移支付和捐赠资金等。

在行政层面,应就批准的预算中包含的主要预算单位(或表决单位)计算批准的预算支出和实际执行的支出在结构上的差异。如果评估中采用了基于 GFS/COFOG 的功能分类,则应基于 10 大主要功能测算上述的结构差异。如果采用 GFS/COFOG 以外的功能分类,则应以立法机关批准的主要类别为基础测算结构差异。如果以项目为基础测算结构差异,则应按立法机关表决时的类别确定基于项目的类别。

该指标的计算包含了消除总支出变动影响的一项调整。具体方法是,根据初始批准的总预算支出与实际执行的总支出的比值统一调整每个类别的预算支出执行数。各类别中的剩余预算执行偏差完全基于类别内和类别间发生的绝对变化,而消除了总支出变化所引起的任何影响。

PEFA 网站的电子表格中提供了该维度的计算方法。

维度 2.2 衡量最近三年经济分类的初始批准预算支出与年终实际支出(不包括或有项目,但包含债务利息)在结构上的差异。

经济分类的预算结构对于显示不同投入品(如资本和经常性支出)类别之间发生的变化有重要意义。该维度所涵盖的支出项目与维度 2.1 相同,但由于债务利息是经济分类的类别之一,应该将其包含在内。计算中应该采用 GFS 分类的第二级(2 位数分类)或其他类似方法。如果采用其他的分类方法,则应汇总到与 GFS 的 2 位数分类相当的分类级次。

与维度 2.1 一样,计算中针对初始批准的总预算支出和年终实际执行的总支出之间的差异进行了调整。

PEFA 网站的电子表格中提供了该维度的计算方法。

维度 2.3 衡量最近三年从应急准备中实际安排的平均支出金额。

该维度主要考虑到,为谨慎起见,预算中应单列一笔款项作为不可预期的意外事件的应急准备,但其金额不应太大,以免损害预算的可靠性。预算期内可能会多次就动用应急准备事宜投票。评估人员应在 PEFA 报告说明中讨论应急准备的预算和会计处理事宜。该维度的校准基于由应急准备金安排的支出金额,但向灾害基金或类似的准备金进行的转移支付除外,因为这些偏离了基于政策的资金分配。

如果部分预算因政策（如减贫支出）或监管原因（如强制福利支出）而免受总体预算支出削减的影响,它将显示为一种结构上的差异。评估人员须在 PEFA 报告附注内, 报告此类“受保护支出”的目的和受保护的程度。

PEFA 网站上为维度 2.1 提供的电子表格也可用于该维度的计算。

PI-3. 收入执行度

描述

该指标衡量初始批准预算收入与年终实际收入之间的变化，它包含两个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
3.1. 总收入执行度	
A	在最近三年内，至少有两年实际收入占预算收入的 97% 至 106%。
B	在最近三年内，至少有两年实际收入占预算收入的 94% 至 112%。
C	在最近三年内，至少有两年实际收入占预算收入的 92% 至 116%。
D	绩效低于 C 评分对应的要求
3.2. 收入结构执行度	
A	在最近三年内，至少有两年收入结构的差异小于 5%。
B	在最近三年内，至少有两年收入结构的差异小于 10%。
C	在最近三年内，至少有两年收入结构的差异小于 15%。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

预算内中央政府。

时间段

最近三个完整的财政年度。

衡量指南

准确的收入预测是编制可靠的财政预算的关键要素之一。有了收入，政府才能安排财政支出并向公民提供公共服务。过于乐观的收入预测会导致不合理的大额支出安排，最终结果要么是破坏性地削减年内支出，要么是无计划地增加借款，以维持支出水平。另一方面，过于悲观的收入预测可能导致大量收入被肆意用于未经预算程序审查的支出项目。由于实现的收入低于预测的后果可能更为严重，在短期内尤其如此，所以在评估实现收入超出预测收入的情形时，该指标的评分标准赋予了更大的弹性空间。

该指标聚焦于各项内部和外部收入，包括税收、社会保障缴款、财政补助和其他收入（包括来自自然资源的收入），其中包含纳入预算的来自收入稳定基金或主权财富基金的转移。该指标的评估中不包括通过借款获得的外部融资，因此来自发展合作伙伴的赠与包含在用于该指标评级的收入数据中，但以优惠条件从发展合作伙伴获得的借款不包括在内。

实际执行的收入可能由于与预测准确性无关的原因而偏离初始批准的预算，例如由于重大的宏观经济冲击。为此，评分校准时允许排除一个异常年份而聚焦于在评估所涵盖的三年中的两年或更多年份发生的实际数和预测数的重大偏差。

应该使用 PEFA 网站上提供的电子表格，来计算每个维度的批准预算与实际执行结果之间的偏差。

维度 3.1 衡量实际收入偏离初始批准预算收入的程度。可使用 PEFA 网站上提供的电子表格计算该指标的评分。

维度 3.2 衡量最近三年在收入结构方面发生的实际数和预算数的差异。在按类别将实际收入与初始批准预算收入作比较时，该维度采用《2014 年政府财政统计手册》中的第三级分类 [3 位数分类] 或能够根据可比较的层级和覆盖面生成一致文档的其他分类方法。这些分类方法按主要税种区分税收收入，并且不仅局限于税收，还包括非税收入以及补助的分类。该维度试图反映收入结构预测的准确性，以及政府按照预期征收每一类收入的能力。



支柱二：公共财政的透明度

PI-4. 预算分类

描述

该指标评估政府预算和账户分类与国际标准一致的程度。该指标只有一个维度。

维度和评分

评分	相应的最低标准
4.1. 预算分类	
A	预算编制、执行和报告基于 GFS/COFOG 标准下的各级行政、经济和功能分类，或者可生成与这些标准可比的一致文档的分类。如果项目分类具有至少与子功能分类相对应的细节层次，则项目分类可以替代子功能分类。
B	预算编制、执行和报告基于 GFS/COFOG 标准下的行政、经济（至少细化到 GFS 标准的“组”级别——3 位数分类）和功能 / 子功能分类，或者可生成与这些标准可比的一致文档的分类。
C	预算编制、执行和报告基于 GFS 标准下的行政和经济分类（至少细化到 GFS 标准的第二级——2 位分类），或者可生成与这些标准可比的一致文档的分类。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

预算内中央政府。

时间段

上一个完整的财政年度。

衡量指南

稳健的分类体系允许基于行政单位、经济类别、功能 / 子功能或项目，在预算编制、执行和报告周期内跟踪交易情况。预算在编排格式上应能反映最重要的分类。分类应纳入政府的会计科目表（会计科目分类）中，确保按照所采取的任何分类方式报告每笔交易。预算和会计分类应保持可靠性和一致性，使用户相信基于一种分类记录的信息将体现在基于其他分类的报告中。

GFS 分类为交易的经济分类和功能分类提供了公认的国际框架：收入和支出分别被分为四类和三类。尽管不存在项目分类上的国际标准，这种分类也可以作为预算编制、管理和报告的重要工具。如果评估中以这一分类为基础对该维度给予最高分，则应在 PEFA 报告附注中解释该分类是如何应用的。如果未使用 GFS 分类，那么所采用的分类方法必须具有和 GFS 分类相当的清晰程度、一致性、稳健性和全面性。评估人员须就所采用的分类方法的质量作出判断。在理想情况下，应当使用最新版 GFS，但如果使用较早版本，评估人员必须判断其是否满足要求。评估人员应在报告中本指标的附注中阐述其判断原因。

政府年度预算的所有部分（包括经常项目和资本项目）均应纳入该指标中，无论这些部分是整合在一起的还是使用单独的预算和会计程序。在后一种情况下，每个程序都应该满足评分要求。

在自然资源丰富的国家，政府的收入分类体系应该识别并报告自然资源收入（包括税收、特许权使用费、股息、红利及政府分配到的利润）以及带来这些收入的主要行业。评估附注中应确认是否存在这种分类，以及它是否与预算分类和会计科目表相关联。

PI-5. 预算文件

描述

该指标根据规定的基本和附加要素清单，评估年度预算文件中所提供信息的全面性。该指标只有一个维度。

维度和评分

评分	相应的最低标准
5.1. 预算文件	
A	预算文件满足 10 个要素，包括每个基本要素（1-4）。
B	预算文件满足 7 个要素，包括至少 3 个基本要素（1-4）。
C	预算文件至少满足 3 个基本要素（1-4）。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

预算内中央政府。

时间段

提交立法机关的上一个预算。

衡量指南

年度预算文件是指行政机关提交立法机关审查和批准的下一财政年度预算草案，包括相关支撑文件。行政机关提供的系列文件应当全面反映中央政府的财政预测、预算建议以及本年度和上年度的决算情况。¹

本维度的评分标准参考中央政府提交的上一个年度预算草案中所包含的要素数量。这些要素必须完全符合信息质量标准，在评分时才能计入。

涉及的要素如下：

基本要素

1. 对财政赤字或盈余或应计的财政运行结果的预测。
2. 上一年度的预算执行情况，需以与预算草案相同的格式展示。
3. 本财政年度的预算，需以与预算草案相同的格式展示，既可以是修订后的预算，也可以是估计的财政运行结算。
4. 根据主要类别汇总的预算收入和支出数据，包括当年和上一年数据，且详细列出预计的收入和支出细目。（预算分类已由指标 PI-4 进行评估。）

¹ 使用以下术语：本财政年度（T）是编制和通常提交预算草案的财政年度。下一年度（T+1）是年度预算草案针对的预算年度或财政年度。上一年度（T-1）是上一个已经结束的财政年度。其他年度（T+2、T+3 等）是年度预算草案提交当年以后的财政年度。其他年度与指标 PI-14、PI-15 和 PI-16 的中期预算有关。

附加要素

5. 赤字融资情况，需描述预期的资金来源结构。
6. 宏观经济假设，至少包括对 GDP 增长、通货膨胀、利率和汇率的估计。
7. 债务存量，至少包括本财政年度的期初明细项目，需按照 GFS 或其他可比标准展示。
8. 金融资产，至少包括本财政年度的期初明细项目，需按照 GFS 或其他可比标准展示。
9. 财政风险概要信息，包括或有负债，例如担保，以及政府和社会资本合作（PPP）合同等结构性融资工具中的或有债务等。
10. 对新的政策措施和新的重大公共投资的预算影响的说明，其中应估计所有主要收入政策变化和 / 或主要支出项目变化对预算的影响。
11. 关于中期财政预测的文件。
12. 税收支出的量化说明。

PI-6. 财务报告以外的中央政府业务

描述

该指标衡量政府的收入和支出在中央政府财务报告以外得到报告的情况，它包含三个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
6.1. 财务报告以外的支出	
A	政府财务报告以外的支出不足预算内中央政府总支出的 1%。
B	政府财务报告以外的支出不足预算内中央政府总支出的 5%。
C	政府财务报告以外的支出不足预算内中央政府总支出的 10%。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
6.2. 财务报告以外的收入	
A	政府财务报告以外的收入不足预算内中央政府总收入的 1%。
B	政府财务报告以外的收入不足预算内中央政府总收入的 5%。
C	政府财务报告以外的收入不足预算内中央政府总收入的 10%。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
6.3. 预算外单位的财务报告	
A	全部 预算外单位的详细财务报告均在每个财政年度结束后的 3 个月内向政府提交一次。
B	大部分 预算外单位的详细财务报告均在每个财政年度结束后的 6 个月内向政府提交一次。
C	多数 预算外单位的详细财务报告均在每个财政年度结束后的 9 个月内向政府提交一次。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

中央政府 (CG)。

时间段

上一个完整的财政年度。

衡量指南

提交给政府的事后财务报告应包括中央政府的**全部**预算和预算外活动，以便全面了解每一类别的收入和支出情况。这针对的是以下情形：预算外单位的支出和收入以及与预算单位的预算外活动有关的支出和收入并不重要，或者中央政府的事后财务报告中列入了此类收入和支出。

维度 6.1 评估预算内和预算外单位（包括社会保障基金）发生的未在政府财务报告中报告的支出的规模。此类支出可包括预算内和预算外单位在批准的预算之外征收和留存的收费中安排的支出，以及中央政府财务报告中未报告的由外部资金安排的项目和活动的支出。

维度 6.2 评估预算内和预算外单位（包括社会保障基金）未在政府的财务报告中报告的收入规模。此类收入可包括预算外单位从预算转移或其他来源获得的收入、捐赠者资助项目的收入，以及在预算批准的类型或金额之外征收的各类收费，只要在中央政府财务报告中未报告就应计入。

维度 6.3 评估预算外单位向中央政府提交事后财务报告的程度。此类年度财务报告应全面、及时，并与预算内中央政府的报告要求相一致（见指标 PI-29）。报告的信息应包括实际收支、资产负债、担保和长期债务的明细。有一项单独指标（PI-29）评估预算内中央政府单位提交供审计的财务报告的情况。

PEFA 报告第 2 节表 2.6：中央政府的财政结构——预算估计，以及表 2.7：中央政府的财政结构——实际支出按预算内和预算外单位（包括社会保障基金）报告的政府支出总额展示政府的财政结构。

定义

根据国际货币基金组织《2014 年政府财政统计手册》，独立核算的未被总预算完全涵盖的单位为**预算外**单位。评估人员在评估这一指标时应参考《政府财政统计手册》，获取关于哪些机构、收入和支出属于预算外的进一步指引。

PI-7. 对地方政府的转移支付

描述

该指标评估中央政府向与中央政府有直接财政关系的地方政府实施转移支付的透明度和及时性。它考察中央政府实施转移支付的依据以及地方政府是否能及时获得拨款信息，以便进行更好的预算规划。它包含两个维度，并使用 **M2 (AV)** 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
7.1 转移支付分配制度	
A	中央政府向地方政府的 全部 转移支付的横向分配是由透明的、基于规则的制度决定的。
B	中央政府向地方政府的 大部分 转移支付的横向分配是由透明的、基于规则的制度决定的。
C	中央政府向地方政府的 部分 转移支付的横向分配是由透明的、基于规则的制度决定的。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
7.2. 转移支付信息的及时性	
A	关于地方政府年度转移支付信息的发布有常规的预算日程表，该日程总体上得到遵守并为地方政府提供明确和充分的信息，使其至少有六周时间按时完成预算编制。
B	关于地方政府年度转移支付信息的发布有常规的预算日程，该日程为地方政府提供明确和充分的信息，使其至少有四周时间按时完成预算编制。
C	预算程序的执行可能有明显的延误。关于地方政府年度转移支付的信息发布于地方政府财政年度开始之前，可能是在预算计划确定之后。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

中央政府以及与中央政府有直接财政关系的地方政府。

时间段

上一个完整的财政年度。

衡量指南

该指标审查中央政府向地方政府²实施转移支付的安排以及转移支付信息发布的及时性。指标 PI-10 针对地方政府财务报告以及地方政府给中央政府带来的财政风险。

维度 7.1 评估透明的、基于规则的制度应用于有条件和无条件转移支付的预算编制及实际分配的程度。支持地方政府支出的转移支付可以采取无条件补助或有条件（专项）补助的形式，无条件补助由地方政府通过预算程序决定其最终的用途，有条件（专项）补助则用以提供特定的服务或履行特定的支出责任，具体补助内容可根据功能也可根据项目确定，通常需符合预先确定的法规或政策标准。

² 请参考 GFS 手册第二章，以了解地方政府和中央政府单位的区别。

补助总额（即资金的纵向配置）的确定通常可根据中央政府自行决定的政策，或根据宪法履行相应的决策程序，不是本指标评估的内容。然而，补助在地方政府之间分配的明确标准（如资金横向分配的公式）有助于确保资金分配的透明度和中期可预测性，帮助地方政府实施支出项目的规划和预算。中央政府向有关地方政府划拨的每一项转移支付都应纳入考虑范围。如果对不同的转移支付项目采用了不同的公式或标准，则可以采用基于价值的加权平均法进行全面评估。

维度 7.2 评估向地方政府提供关于中央政府下一年度拨款的可靠信息的及时性。对于地方政府而言，重要的是在地方政府完成（最好是在开始之前）预算编制程序之前尽早获得中央政府年度拨款的信息。向地方政府实施转移支付的信息应通过中央政府的年度预算日程表进行规范管理，该日程表应在预算周期开始时提供可靠的拨款信息。

PI-8. 公共服务提供的绩效信息

描述

该指标审查行政机关预算草案中的公共服务提供绩效信息，或年终决算报告中的相关证明文件。它考察绩效审计或绩效评价是否得到执行，并且评估公共服务提供单位收到财政资源的信息被收集和记录的程度。本指标包含四个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
8.1. 公共服务提供的绩效规划	
A	每年发布 大部分 部门的公共服务政策或项目目标、关键绩效指标、计划产出以及计划效果的信息，并按项目或功能分类。
B	每年发布 大部分 部门的公共服务政策或项目目标、关键绩效指标，以及计划产出或计划效果的信息。
C	每年发布 多数 部门在公共服务政策或项目之下开展活动的信息，或者已经发布一个与 多数 部门的公共服务产出或效果有关的绩效指标框架。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
8.2. 公共服务提供的实际绩效	
A	每年发布 大部分 部门的公共服务产出和效果的数量信息，并按项目或功能划分。
B	每年发布 大部分 部门的公共服务产出或效果的数量信息。
C	每年发布 多数 部门开展的公共服务活动的信息。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
8.3. 公共服务提供单位获取的资源	
A	针对至少两个大的部门收集和记录关于一线公共服务提供单位获得的资源的信息，并按资金来源划分。至少每年撰写一份信息汇编报告。
B	针对至少一个大的部门收集和记录关于一线公共服务提供单位获得的资源的信息。至少每年撰写一份信息汇编报告。
C	针对至少一个大的部门在最近三年内的一年中开展了一次调查，提供了对公共服务提供单位获取的资源的估计。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
8.4. 公共服务提供的绩效评价	
A	在最近三年内，针对 大部分 部门至少开展了一次独立的公共服务提供效率和效果评价，并发布了评价结果。
B	在最近三年内，针对 多数 部门至少开展了一次公共服务提供效率和效果评价，并发布了评价结果。
C	在最近三年内，针对 部分 部门至少开展了一次公共服务提供效率和效果评价。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

中央政府。如果中央政府大量地通过事后偿付或专项补助的方式为某些公共服务提供资金，或以其他各级政府作为实施代理，则由其他各级政府管理和资助的公共服务应该包括在内。

时间段

维度 8.1：针对下一财政年度的绩效指标及计划的公共服务产出和结果。

维度 8.2：上一个已结束财政年度的公共服务产出和结果。

维度 8.3 和 8.4：最近三个完整的财政年度。

衡量指南

该指标侧重于公共服务提供的绩效信息的可得性、覆盖面和及时性，以及这些信息能在多大程度上促进公共服务提供效果和运作效率的改善。同样重要的是，立法机关、政府官员和公众需要知道预算资源是否按计划给到了公共服务提供单位。

提高公共服务提供的运作效率是公共财政管理体系的核心目标，将绩效信息列入预算文件被认为是国际上的良好做法，它强化了行政机关对计划的和已实现的政府项目和服务的产出和结果的责任。立法机关越来越多地要求将此类绩效信息纳入其审议行政机关预算草案时的考虑因素，尽管不要求立法机关批准绩效计划。

在该指标中部门已被选为发布绩效信息的政府单位。如果绩效信息完全由其他单位（如独立的预算单位和事业单位，或各部门和其他单位的联合机构）发布，则可以由这些单位来代替各部门。

维度 8.1 评估在功能、项目或机构层面上，由预算拨款的项目或服务的计划产出和结果的关键绩效指标在多大程度上被纳入行政机关的预算草案或相关文件中。

维度 8.2 审查产出和结果的绩效信息在多大程度上按照与先前的年度预算或中期预算可比的形式和层级（项目或单位），被展示在行政机关的预算草案或年度报告或其他公共文件中。

维度 8.3 衡量至少两个大部门下面的公共服务提供单位（如学校和初级保健诊所）实际获取资源及其来源的相关信息的可得性。各部门收集的资源信息应支持将服务绩效与获取资源的情况作比较。

应在报告附注中解释在该维度中选择相关部门的理由。

维度 8.4 考虑通过项目或绩效评价，系统地评估公共服务的设计以及这些服务的适宜性、效率和有效性的程度。如果绩效评价包括服务提供的全部或重要组成部分，或者评价是跨功能的并且涵盖服务提供功能，则纳入该维度的考虑范围。其中独立的评价是指由独立于（而不是从属于）服务提供机构的机构开展的评价。它可能是同一单位的一个部门，而该部门拥有单独向首席执行官或高级管理委员会汇报的权限。例如，它可以是专门负责整个单位的独立评价或审查的部门，包括单位的内部审计部门。也可由政府的外部审计人员承担评价工作，称为“绩效审计”。绩效审计包含在此维度中，而非 PI-30 的外部审计维度。

定义

该指标中的“服务提供”是指全部或者部分利用政府资源，向社会公众或者特定人群提供的项目或者服务，包括教育和培训、健康、社会和社区支持、警察、道路建设和维修、农业支持、供水和卫生以及其他服务，但不包括通过公共企业提供的商业性的服务，也不含政府所承担的政策制定、内部管理和纯监管功能，尽管这些活动的绩效数据可以用于内部管理的目的。这里的“服务提供”也不包括国防和国家安全。“服务提供单位”是指提供“一线”服务的单位，如学校或初级医疗诊所。

“绩效信息”是指产出和结果指标以及根据这些指标计划的或实现的结果。产出指标衡量产出或交付的（或计划的）服务的数量。结果指标衡量服务及其产生的结果、影响或效果。更为高级的绩效衡量系统也可设法通过收集和分析按性别分类的产出和结果数据来评估预算资源的性别影响。

PI-9. 财政信息对公众的可得性

描述

该指标基于公众可得性十分重要的特定信息要素，评估公众可获得的财政信息的全面性。该指标只有一个维度。

维度和评分

评分	相应的最低标准
9.1. 财政信息对公众的可得性	
A	政府按照规定的时间窗口向公众提供 8 个信息要素，包括全部 5 个基本要素。
B	政府按照规定的时间窗口向公众提供 6 个信息要素，包括至少 4 个基本要素。
C	政府按照规定的时间窗口向公众提供 4 个基本信息要素。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

预算内中央政府。

时间段

上一个完整的财政年度。

衡量指南

财政透明度取决于有关政府财政计划、状况和绩效的信息是否便于公众获取。公众获取被定义为在合理时间内不受限制、不要求注册且免费的可用性，根据特定国家情况另有正当理由的除外。报告中应说明政府提供的限制获取信息的理由（如适用）。

下列信息对公众的可得性十分重要：

基本要素

1. **行政机关年度预算草案文件。**一套完整的行政机关预算草案文件（由国家以 PI-5 格式展示），在行政机关提交立法机关后的一周内向公众发布。
2. **生效的预算。**经立法机关批准的年度预算法案在通过后的两周内公布。
3. **年内预算执行报告。**报告经常性地发布后一个月内向公众公开，发布情况由 PI-28 指标进行评估。
4. **年度预算执行报告。**报告在本财政年度结束后 6 个月内向公众公开。
5. **经审计的年度财务报告，包括或附有外部审计报告。**报告在本财政年度结束后 12 个月内向公众公开。

附加要素

6. **预算前报告。**行政机关预算草案中关于支出、计划收入和债务的参数至少在本财政年度开始前 4 个月向公众公开。
7. **其他外部审计报告。**关于中央政府综合运行状况的**全部**非保密报告自提交之日起 6 个月内向社会公布。
8. **预算草案概要。**(1) 向立法机关提交行政机关预算草案后的两周内公开发布一份简单、清晰的预算草案概要，或 (2) 非预算专家可以理解的生效预算（通常被称为“公民”预算，必要时可翻译成最常用的地方语言）在预算批准后的一个月内公布。
9. **宏观经济预测。**PI-14.1 中评估的预测在获批后一周内公布。

评估说明中还应评价公众可获取信息的质量，侧重于可获得的语言和结构信息等方面；格式布局是否得当；长篇文件摘要的可得性；以及为公众获取信息提供便利的方式，如网站、媒体和本地相关信息的公告板。



支柱三：资产负债管理

PI-10. 财政风险报告

描述

该指标衡量中央政府财政风险披露的程度。财政风险可能来自于不利的宏观经济形势、地方政府或公共企业的财务状况以及中央政府自有项目和活动（包括预算外单位）的或有负债。风险也可能来自其他隐性和外部风险，如市场失灵和自然灾害。该指标包含三个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
10.1. 对公共企业的监控	
A	全部公共企业经审计的年度财务报表均于本财政年度结束后 6 个月内公布。中央政府每年发布一份关于公共企业部门财务业绩的综合报告。
B	大部分公共企业经审计的年度财务报表均于本财政年度结束后 6 个月内公布。
C	大部分公共企业在本财政年度结束后的 9 个月内向政府提交财务报表。
D	绩效低于 C 评分对应的要求
10.2. 对地方政府的监控	
A	全部地方政府经审计的年度财务报告均在本财政年度结束后 9 个月内公布。每年至少发布一份关于全部地方政府财务状况的综合报告。
B	大部分地方政府经审计的年度财务报告至少每年在本财政年度结束后的 9 个月内公布一次。
C	关于多数地方政府财务状况和绩效的未经审计的报告至少每年在本财政年度结束后的 9 个月内公布一次。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
10.3. 或有负债和其他财政风险	
A	中央政府每年发布一份报告，量化并汇总中央政府全部重大或有负债和其他财政风险信息。
B	中央政府单位和机构在其财务报告中量化大部分的或有负债。
C	中央政府单位和机构在其财务报告中量化一些或有负债。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

维度 10.1：中央政府控制的公共企业。

维度 10.2：与中央政府有直接财政关系的地方政府单位。

维度 10.3：中央政府。

时间段

上一个完整的财政年度。

衡量指南

中央政府通常对公共部门的其他组成部分承担正式的监督职责，对于由此类单位构成的任何财政风险，中央政府都应当予以关注、监督和管理。

此外，出于一些政治原因，即使没有正式的监督职责或法律义务，中央政府也要对银行业等其他单位的财务违约承担责任，因此，必须要有适当的程序来监控公共部门的整体风险。

公共企业和其他结构性融资工具（如 PPP）的财政风险可能以主权担保债务违约的形式出现。这些风险应确定为中央政府或有负债的一部分，并在年度财务报告中反映。在没有中央政府担保的情况下，公共企业发生债务违约的风险也应予以报告。财政风险还可能与准财政业务（如中央银行、大额支出拖欠、资金不足时的公共企业提供的社区服务和养老金支出）无资金来源所造成的经营性亏损有关。重大财政风险是指那些潜在规模大到足以迫切需要动用分配给其他用途的资源来应对的风险，或要求政府增加借款来应对有风险的事件的后果的风险。

维度 10.1 评估可在多大程度上通过经审计的年度财务报表获取中央政府所属公共企业的财务状况和相关财务风险信息。它还评估中央政府每年发布一份公共企业部门财务状况综合报告的情况。

维度 10.2 评估可在多大程度上通过经审计的地方政府年度财务报告获知地方政府财务状况，包括中央政府财政风险的潜在敞口。它还评估中央政府是否每年发布一份关于地方政府财务状况的综合报告。地方政府带来的财政风险有如下表现形式：有中央政府担保或没有中央政府担保的债务违约、地方政府准财政运作资金不足造成的损失、支出项目支付拖欠、养老金支付的资金不足。应当监测与中央政府有直接财政关系的地方政府的净财政状况（至少每年监测一次），并向负责监督地方政府的中央政府官员报告财政风险的关键信息。

维度 10.3 评估中央政府在自身（包括预算外单位在内）开展的项目中承担的显性或有负债的监测和报告情况。显性或有负债包括国家对各类贷款提供的保护性担保，如抵押贷款、学生贷款、农业贷款和小企业贷款。显性或有负债还包括国家保险计划，如存款保险、私人养老金保险和农作物保险。正在进行的诉讼和法院案件所产生的财务影响也应包括在内，尽管这些问题往往难以量化。国家对私营部门企业非主权借款的担保以及对不同类型私人投资的担保，包括对政府和社会资本合作（PPP）等特殊融资工具的担保也应进行报告。在许多国家，政府已经通过开展 PPP 项目来为社区服务进行融资。尽管没有显性担保，但如果不满足合同中的商业条款，此类安排几乎总是为政府带来或有负债，例如，由私人部门修建和运营的公路的预测收费水平可能不切实际。这种意外情况可能会给政府带来重大和可量化的财政风险，应列入本指标的评估范围。

重大或有负债是指潜在成本超过预算内中央政府总支出的 0.5%，需要立法机关追加拨款的负债。维度 10.3 并不评估由公共企业或地方政府产生的显性或有负债，因为这两者已在维度 10.1 和 10.2 中进行评估。

隐性或有负债，如企业救助、无担保养老基金的倒闭、自然灾害、武装冲突以及其他可能发生的事件也会构成重大风险。它们不具有法律上的约束，难以量化。然而，对这些风险的定性评估应该作为该维度附注的一部分加以报告。

定义

就该指标而言，公共企业的定义如《2014 年政府财政统计手册》中所述。因此，某些法律上构成公司的机构如果不进行经济上有意义的定价收费的话，从统计的目的出发可能不被归为企业。评估人员应参阅《政府财政统计手册》，以获取更多指南和说明。

PI-11. 公共投资管理

描述

该指标评估政府公共投资项目的经济评价、选择方式、成本核算和监控情况，侧重于规模最大、最重要的项目。它包含四个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
11.1. 投资方案的经济分析	
A	按照国家指导方针，开展经济分析，评估 全部 重大投资项目并公布结果。其中的经济分析由发起机构以外的机构实体进行复核。
B	按照国家指导方针，开展经济分析，评估 大部分 重大投资项目并公布结果。其中的经济分析由发起机构以外的机构进行复核。
C	对 一些 重大投资项目进行经济分析。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
11.2. 投资项目选择	
A	在列入预算之前，由一个中央单位根据公布的项目选择标准，按照优先次序确定 全部 重大投资项目。
B	在列入预算之前，由一个中央单位根据项目选择标准，按照优先次序确定 大部分 重大投资项目。
C	在列入预算之前，由一个中央单位按照优先次序确定 一些 重大投资项目。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
11.3. 投资项目成本核算	
A	预算文件中载有对重大投资项目的整个生命周期费用的预测，包括资本费用和经常性费用，连同未来至少三年费用的逐年细目。
B	预算文件中载有对重大投资项目总投资的预测，连同资本费用的逐年细目和对未来三年经常性费用的估计。
C	预算文件中载有重大投资项目总投资的预测，连同下一预算年度的资本费用。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
11.4. 投资项目监测	
A	重大投资项目的总成本和实际进度由政府实施单位在实施过程中予以监测。既定的项目实施标准程序和规则得到严格遵守。每年在预算文件或其他报告中公布重大投资项目的实施情况。
B	重大投资项目的总成本和实际进度由政府实施单位予以监测。已制定项目实施的标准程序和规则，每年发布重大投资项目的实施信息。
C	重大投资项目的总成本和实际进度由政府实施单位予以监测。每年整理关于重大投资项目的实施情况的信息。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

中央政府。

时间段

上一个完整的财政年度。

衡量指南

公共投资是实现和维持经济增长、实现战略政策目标以及满足公共服务提供需求的关键先决条件。在经济紧缩时期，国家努力保护财政资源，以满足投资需求；在经济扩张时期，国家需要决定许多有价值的投资项目的优先次序。不同国家执行不同的公共投资管理方针，然而公共投资所执行的功能仍存在一些共同点。本指标试图提取其中四个最关键的维度。

该指标涵盖各类公共财政管理体系，包括拥有分离的经常性预算和资本性预算管理程序和机构的公共财政管理体系。“重大投资项目”一词包括通过 PPP 等结构性融资工具做出的投资。

就该指标而言，“重大投资项目”是指符合以下标准的项目：

- 项目总投资成本占年度预算支出总额的 1% 以上；以及
- 该项目是五个最大的中央政府单位（以投资项目支出来衡量）的投资成本最高的 10 个项目之一。

如果政府对重大投资项目有不同的定义，且该定义至少满足以上标准并可简化信息收集，评估人员可以根据政府的定义来识别重大投资项目，但仍应按照本指南中的定义进行评分。

维度 11.1 评估使用基于经济分析的稳健评估方法对重大投资项目进行可行性或可行性前期研究的程度，以及分析结果是否公布。不同类型的经济分析具有不同的覆盖面和重点领域，

其中包括对经济外部性（有时被称为社会或经济成本和政策效益）以及健康和环境影响的分析。经济分析经常涉及具体技术的应用，如成本收益分析、成本效果分析和多标准分析。为了保证分析的客观性，必须由发起机构以外的机构进行审查。用于决策的经济分析也应具有足够的时效性，过时的分析（如市场状况已发生重大变化）不太可能在决策中发挥有益的作用。

维度 11.2 评估项目选择过程根据明确的标准对投资项目进行优先排序的程度。严格而透明的投资项目选择安排是为了提高公共投资的效率和生产力。该维度要求政府在将项目列入预算并提交立法机关之前，对重大投资项目的评价进行中央审查。

它还要求政府公布并遵守项目选择标准。“标准”是指在中央政府部门内部或跨中央政府部门的对具有共同特点的每一个项目或每一组相关项目所采取的一套正式程序。

维度 11.3 评价预算文件中是否包含按全部成本计算的投资项目的中期预测，以及资本性支出和经常性支出的预算程序是否充分融合。完善的预算管理要求对于投资期间的资本性和经常性成本编制全面和前瞻性的项目预算计划。需要对项目所涉及的经常性费用进行预测，以便规划这些费用并将其纳入未来的预算中。良好的预算和现金流管理以及成本收益分析都依赖于对投资项目开展的全面财务分析。

维度 11.4 评估为确保物有所值和受托人的可靠性而作出审慎的项目监测和报告安排的程度。监测系统中应保存实物和财务变化情况的记录,包括对正在进行中的工作的估计,并定期编制项目监测报告。监测范围应覆盖从获批的项目到处于整个实施过程中的项目,该系统可以将对供应商付款与实际进展的证据挂钩。监测系统还应识别偏离计划的情况,并提出适当的应对措施。

该指标未明确涉及公共投资管理的一些重要问题,但可参照其他指标³:(a) PI-16 针对投资项目与国家或部门政策目标相一致的问题;(b) PI-24 涉及采购流程的质量,例如,可靠的全面采购计划在多大程度上是事先拟订的;(c) PI-12 考查资产管理问题,包括是否保持了良好的、记录价值准确的资产登记。

³ 事实上,更广泛的公共部门环境中有许多因素将影响项目的实施,包括项目实施能力、项目总成本管理(依赖于能够有效获取和报告项目成本的会计体系)、设施运营安排和事后评价规则和程序。

PI-12. 公共资产管理

描述

该指标评估政府资产的管理和监测，以及资产处置的透明度。它包含三个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
12.1. 金融资产监控	
A	政府根据国际会计准则，保存其持有的按公允价值或市场价值确认的 全部 金融资产记录。有关金融资产组合的绩效信息的每年发布一次。
B	政府保存其持有的按购置成本或公允价值确认的主要类别金融资产的记录。有关主要类别金融资产的绩效信息每年发布一次。
C	政府保存其持有的主要类别金融资产的记录。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
12.2. 非金融资产监控	
A	政府保存其持有的固定资产、土地和（如相关）地下资产的登记簿，包括至少每年公布一次的资产使用情况和年限信息。
B	政府保存其持有的固定资产的登记簿，包括公布的资产使用情况和年限信息。同时，保存土地登记簿及（如相关）地下资产信息。
C	政府保存其持有的固定资产的登记簿，并收集其使用情况和年限的部分信息。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
12.3. 资产处置透明度	
A	已制定金融和非金融资产转移或处置的程序和规则，包括需提交立法机关备案或批准的信息。资产转移和处置的信息列入预算文件、财务报告或其他报告中。
B	建立非金融资产转移或处置的程序和规则。转移和处置信息列入预算文件、财务报告或其他报告中。
C	建立非金融资产转移或处置的程序和规则。部分转移和处置信息列入预算文件、财务报告或其他报告中。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

维度 12.1：中央政府。

维度 12.2：预算内中央政府。

维度 12.3：对于金融资产覆盖中央政府，对于非金融资产覆盖预算内中央政府。

时间段

上一完整的财政年度。

衡量指南

资产是指政府单位因过去发生的事件而得以控制的资源,预计未来将产生经济利益。根据《2014年政府财政统计手册》及其他分类,资产分为金融资产和非金融资产。金融资产非常多样化,包括现金、证券、贷款和政府拥有的应收账款,可能还包括外汇储备和主权财富基金等长期基金,以及国有和私营部门机构的股票。重要的是,国家要建立金融资产管理、监测和报告制度,包括健全的风险管理框架(必要时)以及适当的治理和透明度安排。

除金融资产外的所有经济资产均归类为非金融资产。认识到非金融资产的价值和经济潜力对于各类公共财政管理过程有重要意义,包括评估政府的财政状况、确定未来资本投资的需求、最大化投资收益以及确保资源的有效利用。

非金融资产可以是生产过程的产出,可以是自然产生的,也可以是由社会产生。非金融资产一般可以带来收益,在其使用过程中可以提供商品和服务或产生财产收入。在许多国家,最有价值的非金融资产是地下矿产资源,如石油、天然气、钻石、贵金属或工业金属。下表3列出了非金融资产的类别,以指导维度12.2的评估。评估中应明确该指标包含哪些类别以及排除任何类别的原因,包括有关信息采集机制的说明。此外,应当说明表中插入数据的完整性,并指出由哪些单位拥有或管理资产。

表3:非金融资产类别

类别	子类	采集地点	备注
固定资产	建筑物及构筑物		
	机械和设备		
	其他固定资产		
存货	—		
贵重物品	—		
非生产资产	土地		
	矿产和能源		
	其他自然产生的资产		
	无形非生产资产		

注:表中所列类别基于《2014年政府财政统计手册》,也可执行政府采用的其他类别。

维度12.1评估金融资产监控的情况,这对于识别和有效管控总体财政管理体系中的关键金融风险敞口和风险至关重要。评分标准使用“绩效”来代表以股息、利息和资本增值或损失的形式获得的投资资本回报,而不是指某种特定的目标。

维度 12.2 评估预算内中央政府非金融资产监控的情况。非金融资产报告应确定资产及其用途。固定资产登记是一项基本要求；及时更新的资产登记，能够使政府更好地利用基础设施等资产，并对投资项目和资产维护工作进行规划。只有当预算内中央政府拥有的资产占预算内中央政府总资产的比例较高时，才需要进行地下资产登记。如果公共企业持有重要的非金融资产，则应在该维度的附注中予以报告。该维度不要求对非金融资产进行估值。

维度 12.3 评估是否通过立法、法规或批准程序，建立了资产转让和处置程序。它审查资产转让和处置信息是否提供给了立法机关或公众。当所有权由政府保留时，资产转让包括使用权的转让。

定义

该指标中使用的资产相关术语的定义基于《2014 年政府财政统计手册》。

PI-13. 债务管理

描述

该指标评估国内和国外债务及担保的管理，旨在确定是否已建立符合要求的管理、记录和防控措施，以确保各项安排有效率、有效果。它包含三个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
13.1. 债务和担保的记录与报告	
A	国内和国外债务及担保债务记录完整、准确，每月更新和核对一次。涵盖还本付息、债务余额和运行情况的综合管理和统计报告至少每季度发布一次。
B	国内和国外债务及担保债务记录完整、准确，每季度更新一次。 大部分 信息每季度核对一次。涵盖还本付息、债务余额和运行情况的综合管理和统计报告至少每年发布一次。
C	国内和国外债务及担保债务记录每年更新一次，每年核对一次。核实时补充的信息视为记录文件的一部分。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
13.2. 债务和担保的审批	
A	主要立法机关授权单一的债务管理主管机构代表中央政府借款、发行新债和提供贷款担保。有政策和程序文件为借款、发行新债、实施与债务有关的交易、发放贷款担保等活动提供指引，并指导单一债务管理主体对债务管理交易进行监控。年度借款须经政府或立法机关批准。
B	主要立法机关授权立法机关内的一个或多个特别机构代表中央政府借款、发行新债和提供贷款担保。有政策和程序文件为借款、执行其他与债务有关的交易，以及发放贷款担保提供指引。这些交易须向单一的主管机构报告并由其监控。年度借款须经政府或立法机关批准。
C	主要立法机关授权立法机关内的特别机构代表中央政府借款、发行新债和提供贷款担保。有政策和程序文件为借款、执行其他与债务有关的交易，以及发放贷款担保提供指引。这些交易须向单一的责任机构报告并由其监控。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
13.3. 债务管理战略	
A	有当期的中期债务管理战略，涵盖至少三年的现有和预期政府债务，并公开发布。该战略包括利率、再融资规模 and 外汇风险等指标的目标变动范围。每年向立法机关提交债务管理目标的报告。政府的年度借款计划与批准的债务管理战略一致。
B	有当期的中期债务管理战略，涵盖至少三年的现有和预期政府债务，并公开发布。该战略包括利率、再融资规模 and 外汇风险等指标的目标变动范围。
C	有当期的中期债务管理战略，涵盖现有和预期的政府债务，并公开可得。该战略至少指出了利率、再融资、外汇风险等指标的理想的变化趋势。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

维度 13.1 和 13.2：中央政府。

维度 13.3：中央政府，在联邦制国家除外。

时间段

维度 13.1：评估期。

维度 13.2：上一完整的财政年度。

维度 13.3：评估期，参照最近三个完整的财政年度。

衡量指南

如果政府不监控由国内、国外和担保债务或包括薪金在内的拖欠付款所产生的金融负债，可能会造成不必要的高偿债成本，将无法提供计划的公共服务。就该指标而言，债务是指中央政府债务，内债和外债都包含在内。对地方政府和公共企业债务的监测在指标 PI-10 的财政风险报告中考虑。

维度 13.1 评估国内、国外和担保债务记录和报告的可靠性和全面性。债务组合主要特征的定期监测和报告制度对于确保数据完整和实行有效管理（如准确的偿债预算、及时还本付息和确保计划周详的债务展期）至关重要。定期报告使政府能够监测其债务管理战略的执行情况，并处理出现的任何偏差。

维度 13.2 评估政府订立贷款合同和提供担保的审批和控制安排，这对于取得适当的债务管理绩效至关重要。具体包括政府单位根据主要立法机关确立的充分和透明的标准，审批贷款和担保。此外，应有政策和程序文件为进行与债务有关的交易提供指导。在有关该维度的附注中，应展示债务审批和贷款担保是否符合立法规定和程序，以及是否符合维度 13.3 所述的债务管理战略的证据。对由担保产生的债务的监控列入了 PI-10 的财政风险监督指标考查的范围。

维度 13.3 评估政府是否制定了债务管理战略（DMS），从而设定了在稳健的成本 - 风险权衡之下举债的长期目标。该债务管理战略至少应是中期战略，涵盖 3 至 5 年，并包含对现有债务组合的构成及其随时间变化情况的描述。债务管理战略应考虑所管理的市场风险，特别是利率、汇率和再融资 / 展期风险，以及从财政和债务预测角度来考虑的未来的债务管理环境，例如，这种考虑可能基于 PI-15 中所评估的财政战略以及与债务组合选择有关的假设和约束条件。至关重要的是，债务管理战略应提出战略目标，该战略目标应根据上述主要风险指标的预期方向或定量目标来制定。

债务管理战略应反映当前的债务状况，并且作为预算编制过程的一部分定期进行审核（最好每年一次）。债务管理战略应公开可得。



支柱四：基于政策的财政战略和预算

PI-14. 宏观经济和财政预测

描述

该指标衡量一个国家开展稳健的宏观经济和财政预测的能力，这对于制定可持续的财政战略，提高预算资金分配的可预测性至关重要。它还评估政府估计经济环境中潜在变化的财政影响的能力。它包含三个维度，并使用 **M2 (AV)** 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
14.1. 宏观经济预测	
A	政府编制对关键宏观经济指标的预测，与相关基本假设一同列入提交立法机关的预算文件。预测内容每年至少更新一次，涵盖预算年度及之后的两个财政年度。由编制单位以外的其他单位对这些预测进行审查。
B	政府编制对关键宏观经济指标的预测，与相关基本假设一同列入提交立法机关的预算文件。预测内容涵盖预算年度及之后的两个财政年度。
C	政府编制对预算年度及之后两个财政年度主要宏观经济指标的预测。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
14.2. 财政预测	
A	政府编制对预算年度及之后两个财政年度主要财政指标的预测，包括收入（按类型划分）、总支出和预算收支余额。这些预测与相关基本假设，以及对当前预测与前一年度预算中所作预测的主要差异的说明一同列入提交立法机关的预算文件。
B	政府编制对预算年度及之后两个财政年度主要财政指标的预测，包括收入（按类型划分）、总支出和预算收支余额。这些预测与相关基本假设一同列入提交立法机关的预算文件。
C	政府编制对预算年度及之后两个财政年度的收入、支出和预算收支余额的预测。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
14.3. 宏观财政敏感性分析	
A	政府根据不同的宏观经济假设准备一系列财政预测场景，并公布这些场景及其核心预测结果。
B	政府根据不同的宏观经济假设准备一系列财政预测场景，以供内部使用。预算文件包括对预测敏感性的讨论。
C	政府编制的宏观财政预测中包括对不同宏观经济假设将发生影响的定性评估。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

维度 14.1：整体经济。

维度 14.2 和 14.3：中央政府。

时间段

最近三个完整的财政年度。

衡量指南

稳健和可验证的宏观经济和财政预测对于支持制定可预见和可持续的财政战略有重要意义。编制经济预测和估计未来收入流量应当是一个透明和规范的过程。应该对基本假设加以清楚的解释和验证。

维度 14.1 评估为使财政和预算编制过程中获得的信息更充分而制定全面的中期宏观经济预测和基本假设，并将其作为年度预算程序的一部分提交立法机关的程度。为了与指标 PI-5（要素 6）保持一致，预测应至少包括对 GDP 增长率、通货膨胀、利率和汇率的估计。评估人员还应分析编制单位以外的单位（如财政委员会）对宏观经济预测及其基本假设进行审查的程度。该维度达到 B 和 C 评分的标准时，官方的宏观经济预测可由中央银行编制。

维度 14.2 评估政府是否根据最新的宏观经济预测，针对预算年度及之后两个财政年度编制了财政预测，且该预测反映了政府批准的支出和收入政策。应按收入类型提出最新的收入预测，并明确基本假设（包括税率、征收覆盖面和预期的增长）。最新的支出估计应根据上一份批准的预算中对未来年度支出所做的预计，并考虑到预算批准后的支出决策（包括批准的通货膨胀和公共服务工资调整）的中期财政影响。对于最终批准的财政预测与上一年批准的预算中所列预测之间的差异应当做出说明，并作为年度预算程序的一部分予以公布。

维度 14.3 评估政府根据宏观经济状况中可能出现的未预期到的变化，或者可能对收入、支出和债务产生影响的其他外部风险因素，制定和发布替代财政方案的能力。这种分析通常涉及对债务可持续性的分析。

PI-15. 财政战略

描述

该指标分析制定和实施清晰的财政战略的能力，并且衡量对收入和支出政策建议的财政影响进行评估的能力，而这些政策建议为政府财政目标的实现提供支持。它包含三个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
15.1. 政策建议的财政影响	
A	针对 全部 拟议的收入和支出政策变动对政府编制预算的年度及之后两个财政年度的财政影响进行估计，并提交立法机关。
B	针对 全部 拟议的收入和支出政策变动对政府编制预算的年度及之后两个财政年度的财政影响进行估计。
C	针对 全部 拟议的收入和支出政策变动对政府编制预算年度的财政影响进行估计。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
15.2. 财政战略实施	
A	政府已采纳、提交立法机关并公布了一项财政战略，其中包括明确的基于时间的定量财政目标和指标，以及至少涵盖预算年度及之后两个财政年度的定性目标。
B	政府已采纳并向立法机关提交了一项财政战略，其中包括至少涵盖预算年度及之后两个财政年度的定量或定性财政目标。
C	政府已经制定了包含财政政策定性目标的财政战略，以供内部使用。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
15.3. 财政结果报告	
A	政府已连同年度预算向立法机关提交并同时发布一份报告，描述其财政战略实施的进展并解释偏离既定目标和指标的原因。该报告中还列出了政府基于立法机关的建议为解决财政战略执行偏差而计划采取的行动。
B	政府已连同年度预算向立法机关提交一份报告，描述其财政战略实施的进展并解释偏离既定目标和指标的原因。
C	政府已编制关于其财政战略实施进展的内部报告，此报告至少涵盖上一个完整的财政年度。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

中央政府。

时间段

维度 15.1：最近三个完整的财政年度。

维度 15.2 和 15.3：上一完整的财政年度。

衡量指南

财政战略使政府能够向中央政府部门、立法机关和公众清楚地阐明其财政政策目标，包括具体的定量和定性财政目标与约束因素。财政战略构建了在年度预算编制过程中评估收入和支出政策建议的财政影响的一个框架，有利于确保预算决策与财政目标保持一致。

维度 15.1 评估政府在预算编制过程中估计收入和支出政策建议的财政影响的能力。评估政策变化的财政影响对于确保政策的可承受性和可持续性至关重要。如果不能准确估计政策的财政影响，可能会导致收入减少或支出增加，产生意外的赤字和债务增加，最终削弱政府向其公民提供公共服务的能力。

如果单个预算单位针对其相应的政策领域进行政策影响估计，则应由财政部（或相当的中央政府单位）记录和编制政策建议的财政影响，或由财政部进行整合。在收入政策方面，评估人员应侧重于对收入有重大和直接影响的政策建议，例如企业所得税、增值税、个人所得税、关税和消费税以及自然资源税的税率和征税范围的调整。收入政策建议应具体说明对本预算年度及之后两个财政年度的收入影响的估计。同样，对于支出政策建议，重点是确保重大政策建议导致的预算年度及之后两个财政年度的成本支出得到充分估算，其中包括与资本投资项目有关的经常性费用。至于对总体收入或支出影响较为有限的政策建议（如收费或拨款项目的细微调整），由财政部对此类收入和支出调整的总体财政影响进行估计即可。

经政府批准的政策建议的费用信息和基本假设详情应载于预算文件内，提交立法机关并予以公布。如果在预算程序之外采取的行动的重大财政影响也被评估、提交立法机关并公布，评估人员应在指标附注中提及。

维度 15.2 评估政府制定至少涵盖预算年度及之后两个财政年度的财政目标的财政战略的程度。完善的财政战略包括定量的目标、指标或政策参数（如财政收支平衡水平）、中央政府总支出或收入，以及金融资产和负债存量的变化。财政战略可以正式报告或计划的形式提出，可作为年度预算文件内的目标，也可作为经由立法程序建立的财政规则。

维度 15.3 评估政府公布其财政目标和指标完成情况评估结果的程度，评估结果应作为提交立法机关的年度预算文件的一部分，其中还应包括对偏离所批准的财政目标和指标的情况做出的解释，以及拟采取的纠正行动。纠正行动是指与改善财政结果直接相关的具体行动。

PI-16. 中期支出预算情况

描述

该指标考查在明确的中期预算支出上限范围内编制中期支出预算的程度，它还评估年度预算源自中期预测的程度，以及中期预测与战略规划相匹配的程度。它包含四个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
16.1. 中期支出预测	
A	在年度预算中提出对预算年度及之后两个财政年度的支出预测，并按行政、经济和项目（或功能）分类进行分配。
B	在年度预算中提出对预算年度及之后两个财政年度的支出预测，并按行政和经济和分类进行分配。
C	在年度预算中提出对预算年度及之后两个财政年度的支出预测，并按行政或经济和分类进行分配。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
16.2. 中期支出上限	
A	政府在发出第一份预算通告前，已批准预算年度及之后两个财政年度的总支出和部门支出上限。
B	政府在发出第一份预算通告前，已批准预算年度及之后两个财政年度的总支出上限，以及预算年度的部门支出上限。
C	政府在发出第一份预算通告前，已批准预算年度及之后两个财政年度的总支出上限。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
16.3. 战略规划和中期预算的协调	
A	大部分 部门已编制中期战略规划并进行成本测算。批准的中期预算内的 大部分 支出政策建议符合战略规划。
B	多数 部门已编制的中期战略规划，并纳入成本信息。批准的中期预算内的 多数 支出政策建议符合战略规划。
C	一些 部门已编制中期战略规划。年度预算内的一些支出政策建议符合战略规划。
D	绩效低于 C 评分对应的要求
16.4. 当年预算与上年预测的一致性	
A	预算文件解释了上一份中期预算和当前中期预算中对各部门支出预测的 全部 差异。
B	预算文件解释了上一份中期预算第二年和当前中期预算第一年对各部门支出预测的 大部分 差异。
C	预算文件解释了上一份中期预算第二年和当前中期预算第一年对总支出预测的 一些 差异。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

预算内中央政府。

时间段

维度 16.1, 16.2 和 16.3 : 提交立法机关的上一个预算。

维度 16.4 : “上一份中期预算”是指经立法机关为上一完整财政年度批准的预算,“本中期预算”是指立法机关为本财政年度批准的预算。

衡量指南

有关支出政策的决策将产生多年的影响,应与中期的资源可用性保持一致。由此产生的支出预测必须与通过财政战略(参见指标 PI-15:财政战略)确定的财政总量一致,同时符合收入预测和当前的支出政策的预算要求(参见指标 PI-14:宏观经济和财政预测)。中期预算中对预算年度之后各年的预测应根据财政战略提供财政约束,并作为下一年度在总体和部门层面上进行预算拨款的基础。中期预算应在上一年度的预算和预测的基础上,通过透明和可预测的程序每年更新一次。向政府提交的支出政策建议应与经批准和进行过成本测算的战略规划中制定的政策目标一致。

维度 16.1 评估中期预测在多大程度上作为年度预算程序的一部分进行编制和更新。编制中期预测的目的是强化财政纪律,提高预算拨款的可预测性。中期预测应按较高层次的行政、经济及项目或功能分类进行划分。行政分类应确定相关的预算拨款单位,如部门。为使各部门和项目经理能够在其支出上限范围内灵活地管理和应对预算压力,经济分类应只细化到政府财政统计分类中两位数的级次(或其他分类方法中相当的级次)。

维度 16.2 评估对各部门的支出预测是否应用了支出上限,以确保预算年度以外的支出符合政府的财政政策和预算目标。此类上限应在年度预算编制周期开始,发布第一次通告之时或之前发送至各部门。该维度不同于维度 17.2(预算编制指南),它只考虑中期预算上限,而维度 17.2 考虑年度或者中期支出预算上限。

维度 16.3 衡量批准的支出政策建议与进行过成本测算的部门战略规划或行业发展战略相符的程度。战略规划应明确实现中长期目标所需的资源和计划的产出和结果。指标 PI-8(公共服务提供的绩效信息)涉及产出和结果的报告问题。这些规划应明确现行政策承诺所涉及的成本,包括任何资金缺口,并根据政府的政策目标,确定新的支出政策建议的优先次序。成本信息应包括经常性支出、投资成本和投资承诺所涉及的未来经常性成本,以及每一项资金来源。行业规划往往是雄心勃勃的,但成本问题却是现实的。这些计划应考虑到政府的财政政策目标,以及这些目标对支出决策施加的财政约束。

当战略规划和预算预测涉及相同或类似的政策目标、行动、活动或项目时,它们就容易协调一致。实行多年度项目或基于绩效的预算编制的国家可以采用不同的方式和方法来制定、估算和实施中期规划。因此,评估人员应酌情以中期项目或其他基于绩效的预算类别取代该指标中的战略和部门计划。

维度 16.4 评估了上一份中期预算中的支出预测在多大程度上奠定了当前中期预算的基础。如果能够充分解释和量化每一份中期预算相应年度之间的每一项支出变动，情况即是如此。如果能够核对和解释这些差别，就表明中期预算编制是一个动态的过程，后来的每一份预算都是在先前的基础上编制完成的。它表明中期规划已被嵌入预算编制中，并且提供了一种强化不止一年的财政纪律的手段。对上一年中期预算变动的解释包括宏观经济情况的变化、重要变量和系数的调整，以及政府政策和支出优先次序的变化。

关于公布和批准中期框架的其他问题由其他指标考查，例如 PI-5 中的预算文件目录、PI-18 中立法机关的批准程序以及 PI-9 中预算信息的发布。

PI-17. 预算编制过程

描述

该指标衡量利益相关方参与预算编制过程（包括上级的领导）的成效，以及这种参与是否有序和及时。它包含三个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
----	---------

17.1 预算日程表

- | | |
|---|---|
| A | 有明确的年度预算日程表，一般能够遵照执行并允许 全部 预算单位在收到预算通告后至少有 6 周时间来按时有效地完成其详细预测。 |
| B | 有明确的年度预算日程表，并基本上遵照执行。日程表允许预算单位在收到预算通告后至少的 4 周时间提出预算， 大多数 预算单位能够按时完成详细预测。 |
| C | 有年度预算日程表， 一些 预算单位遵照执行该日程表，能够在最后期限之前完成预测。 |
| D | 绩效低于 C 评分对应的要求。 |

17.2 预算编制指引

- | | |
|---|--|
| A | 向各预算单位发出全面而清晰的预算通告，涵盖整个财政年度的预算支出总额。该预算支出总额反映了将通告发布给预算单位之前，由内阁（或相当部门）批准的部门上限。 |
| B | 向各预算单位发出全面而清晰的预算通告，涵盖整个财政年度的预算支出总额。该预算支出总额反映了提交至内阁（或同等部门）的部门上限。内阁可能在通告发布给预算单位之后，预算单位提交预算之前批准该上限。 |
| C | 向预算单位发出预算通告，包括行政或功能领域的预算上限。整个财政年度的预算支出总额已包括在内。预算单位完成详细预测后，由内阁负责审批。 |
| D | 绩效低于 C 评分对应的要求。 |

17.3 向立法机关提交预算草案

- | | |
|---|---|
| A | 在最近三年内，行政机关每年在财政年度开始前至少两个月向立法机关提交年度预算草案。 |
| B | 在最近三年内，有两年行政机关在财政年度开始前至少两个月向立法机关提交年度预算草案，在第三年于财政年度开始前提交该草案。 |
| C | 在最近三年内，有两年行政机关在财政年度开始前至少一个月向立法机关提交年度预算草案。 |
| D | 绩效低于 C 评分对应的要求。 |

覆盖面

预算内中央政府。

时间段

维度 17.1 和 17.2：提交立法机关的上一年度预算。

维度 17.3：最近三个完整的财政年度。

衡量指南

尽管通常由财政部（或相当的中央政府单位）负责年度预算编制过程，但其他部门或预算单位的有效参与以及内阁（或相当的实体）等行政机构的领导影响了预算反映宏观经济、财政和收支政策重点的程度。有效参与要求建立一个自上而下和自下而上的一体化的预算编制过程，包括各方按照预定的预算编制日程表有序及时地参与。该维度中不涉及更广泛的立法机关和公民对预算编制过程的参与，但指标 PI-18 评估了立法机关作为公民的代表参与预算编制过程的情况。

维度 17.1 评估是否存在固定预算日程表，以及对该日程表的遵守情况。在实践中，预算单位开始准备预测的时间可以远远早于预算日程表的开始时间，但也应该使它们有充足的时间根据预算通告（如发布）中的指引，特别是其中的预算支出上限编制详细的预算草案。预算程序和预算通过时间的延迟可能造成所批准支出的不确定性，并导致某些政府活动（可能涉及重大合同）出现延误。

维度 17.2 评估自上而下的预算编制指南的清晰度和全面性。它审查预算通告或相似文件，以确定这些文件是否为预算程序提供了明确指导，包括是否为各部门或其他预算单位或功能领域设定了支出上限或其他分配上限。对下一完整财政年度的预算（以及中期预算体系中的后续年份）应包含在通告所提供的指南内。

为了避免出现对预算草案的临时变更，政治领导人从预算编制过程的早期阶段就积极参与设定总体支出在不同支出项目中的优先次序十分重要。应当从审查和批准预算通告中的上限开始，可通过批准预算通告的方式，也可以通过批准在预算展望文件（或中期财政展望或框架文件）中关于总体上限的建议的方式。本维度不同于 16.2，维度 16.2 只考虑政府是否设定了中期支出上限。本维度不要求对中期预算设定中期支出上限，而仅评估是否已确定了年度或中期支出上限。

维度 17.3 评估向立法机关或类似法定主体提交年度预算草案的及时性，从而使立法机关有足够的时间开展预算审查，并在财政年度开始前批准预算草案。

无论是联合编制或单独编制，该指标反映了中央政府年度预算的每一部分。理想的做法是，通过单一或统一的预算程序和相关通告（涵盖政府收入总额、经常性支出、资本支出、转移支付、融资等）来确保这一点。如果预算程序被分成不同的部分（如经常预算和资本预算），则每一分项流程均应满足评分要求。

就该指标而言，预算单位是指直接负责按照支出政策执行预算，并直接从立法机关获得经费或支出授权的单位。评估不应包含向上级单位报告并接受上级单位预算资金的政府单位。

PI-18. 立法机关预算审查

描述

该指标评估立法机关年度预算审查的性质和范围。它考虑立法机关审查、辩论和批准年度预算的程度，包括立法机关审查程序的完善性和被遵守的程度。该指标还评估是否建立了在未经立法机关事先批准的情况下调整年内预算的相关规定。它包含四个维度，并使用 M1 (WL) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
18.1. 预算审查范围	
A	立法机关的审查范围涵盖财政政策、中期财政预测、中期支出重点以及支出和收入详情。
B	立法机关的审查范围涵盖下一年的财政政策和财政总量，以及支出和收入详情。
C	立法机关审查支出和收入详情。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
18.2. 立法机关预算审查程序	
A	立法机关的预算审查程序在预算听证会前获得立法机关批准并遵照执行。审查程序中包括公众咨询安排，还包括内部组织安排，如特别审查委员会、技术支持和协商程序。
B	立法机关的预算审查程序在预算听证会前获得立法机关批准并遵照执行。审查程序还包括内部组织安排，如特别审查委员会、技术支持和协商程序。
C	立法机关的预算审查程序在预算听证会前获得立法机关批准并遵照执行。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
18.3. 预算审批时间安排	
A	在最近三个财政年度中，每年立法机关都在财政年度开始之前通过年度预算。
B	在最近三个财政年度中，有两年立法机关都在财政年度开始之前通过年度预算，第三年最多推迟一个月。
C	在最近三个财政年度中，有两年立法机关都在财政年度开始的一个月内通过年度预算。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
18.4. 行政机关预算调整规则	
A	对于行政机关的年内预算调整有明确的规定。这些规则对预算调整的范围和性质作出了严格的限制，并在任何情况下予以遵守。
B	对于行政机关的年内预算调整有明确的规定，并在大多数情况下予以遵守。允许进行较多的行政性重新分配。
C	有明确的规则，在一些情况下予以遵守，或者允许进行较多的行政性重新分配，以及扩大总支出。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

预算内中央政府。

时间段

维度 18.1, 18.2 和 18.4 : 上一完整的财政年度。

维度 18.3 : 最近三个完整的财政年度。

衡量指南

在大多数国家，政府的支出权由立法机关以通过年度预算法案的形式授予。如果立法机关不对法律进行严格审查和辩论，就不能有效地行使其权力，政府对选民的尽责程度就将受到损害。对立法机关对年度预算法案的审查和辩论情况进行评估依据若干考虑因素，包括审查范围、审查和辩论的内部程序以及这一过程的时间。

维度 18.1 评估立法机关审查的范围。这种审查应当涵盖财政政策、中期财政预测和中期支出重点，以及支出和收入预测的详情。在某些司法管辖区，审查可分两个或多个阶段进行，可能涉及中期审查与下一财政年度预测详情审查之间的差异。如果缺少执行审查功能的立法机关，因不符合 C 评分的要求，该维度将评分为 D。

维度 18.2 评估建立和遵守审查程序的程度，包括公众咨询安排，内部组织和委员会的安排、技术支持和协商程序。应参照立法会议和决定的记录，核查审查程序是否建立及其时间安排。指标 PI-5 针对向立法机关提供的预算文件的充分性。

维度 18.3 根据立法机关在新财政年度开始之前批准预算的能力，评估审查程序的及时性。应当设置最后期限，以便预算单位在本财政年度开始时了解它们可用于提供公共服务的资源。如指标 PI-17 所评估的，审查时间在很大程度上取决于行政机关向立法机关提交预算草案的时间。本维度的说明应列出立法机关在审查预算草案时实际花费的时间。

维度 18.4 评估不需要立法机关批准而进行年内预算调整的安排。此类调整为年度预算程序的共同特点。为避免削弱原始预算的可靠性，就预算调整给予行政机关的任何授权都必须遵守明确的规则。



支柱五：预算执行的可预测性和可控性

PI-19. 收入管理

描述

该指标涉及税务局、海关和社会保险费征收机关等管理中央政府收入的单位，也包含管理其他重要收入的机构，如自然资源开采收入等。该类单位和机构可能包括作为监管机构运作的公共企业，以及出于政府利益目标而设立的控股公司。在这种情况下，相关评估工作需要收集来自政府部门之外的单位的信息。该指标评估征收和监控中央政府收入的程序。它包含四个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
19.1. 财政收入相关权利和义务	
A	大部分财政收入的征收单位运用多种渠道使缴款人能够便捷地获取全面而及时的关于主要的缴纳义务和可享有权利的信息，其中至少包括减免流程和程序的信息。
B	多数财政收入的征收单位向缴款人提供全面而及时的关于主要的缴纳义务和可享有的权利的信息，其中至少包括减免流程和程序的信息。
C	多数财政收入的征收单位向缴款人提供关于主要的缴纳义务和可享有的权利的信息，其中至少包括减免流程和程序的信息。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
19.2. 税收风险管理	
A	大部分财政收入的征收单位采用综合性、结构化和系统化的方法，对全部收入类别的合规风险进行评估和排序，此项工作至少针对大中型缴款人开展。
B	多数财政收入的征收单位采用结构化和系统化方法，对一些收入类别的合规风险进行评估和排序，此项工作至少针对大型缴款人开展。
C	多数财政收入的征收单位采用部分结构化和系统化的方法，对一些收入来源的合规风险进行评估和排序。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
19.3. 收入审计及调查	
A	大部分财政收入的征收单位开展审计和欺诈调查工作，根据提升合规度的规划文件管理并报告该项工作，并完成全部计划的审计和调查工作。
B	多数财政收入的征收单位开展审计和欺诈调查工作，根据提升合规度的规划文件管理并报告该项工作，并完成全部计划的审计和调查工作。
C	多数财政收入的征收单位根据提升合规度的规划开展审计和欺诈调查工作，并完成多数计划的审计和调查工作。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

评分	相应的最低标准
19.4. 财政收入欠款监控	
A	上一个完整财政年度未逾期未收的收入余额低于该年度总收入的 10%，超过 12 个月的逾期未收收入低于该年度逾期未收收入总额的 25%。
B	上一个完整财政年度未逾期未收的收入余额低于该年度总收入的 20%，超过 12 个月的逾期未收收入低于该年度逾期未收收入总额的 50%。
C	上一个完整财政年度未逾期未收的收入余额低于该年度总收入的 40%，超过 12 个月的逾期未收收入低于该年度逾期未收收入总额的 75%。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

中央政府。

时间段

维度 19.1 和 19.2：评估期。

维度 19.3 和 19.4：上一完整的财政年度。

衡量指南

政府征收财政收入的能力是公共财政管理体系的重要组成部分。这也是个人与企业与国家之间进行直接互动的领域。政府必须让那些负有缴款责任的个人或企业清楚了解自身的权利和义务，以及获取减免的程序，要确保上述机制运作到位，以提高缴款人的遵从度。

维度 19.1 评估个人和企业可在多大程度上获取关于自身的权利和义务的信息，以及可在多大程度上利用关于减免的行政管理程序和流程，例如可受理上诉的一般法律体系之外的公平和独立的机构（理想情况下是“税务法庭”）。

维度 19.2 评估征收单位运用全面、结构化和系统化的方法对合规风险进行评估和排序的程度。现代征收管理体系对自行申报的依赖性日渐增强，并采用基于风险的征收流程来确保合规性。征管资源的约束可能要求征收管理流程着重识别具有最大潜在不合规风险的缴款人和交易。高效的风险管理流程有助于将逃税（费）和违规行为减到最小，同时降低征收机构的征收成本和缴款人的合规成本。评估人员应考查在税收、关税、社会保险费征收中的登记、备案、付款和退款等流程中应用风险管理措施的情况。他们应当对此类流程的效率进行评价。评估中还应考虑现有的降低不合规风险的措施，如审计、调查、转让定价控制和更大范围的调查 / 沟通。

维度 19.3 评估是否有足够的控制措施来遏制逃税（费）行为，并确保不合规的情况能够显示出来。需要设立健全的审计和欺诈调查系统，并根据提升合规度的规划文件对此项工作进行管理和汇报，以确保风险一旦确认，就可以采取后续行动，尽量减少收入流失。故意的逃税（费）和欺诈均属于较严重的不合规问题，此类行为也可能涉及与征收管理部门内部人员的合谋。征收管理部门基于规则识别、调查、成功起诉和处罚重大逃税（费）和欺诈案件的能力对于确保纳税人履行缴纳义务来说至关重要。本维度评估根据提升合规度的规划文件管理并汇报的审计和欺诈调查工作。维度 19.2 评估征收单位采用全面的、结构化和系统化的方法对风险进行评估和排序的情况。

维度 19.4 通过关注财政收入欠款的规模和年限，评估征收单位对欠款进行适当管理的水平。税收管理部门需要重点关注欠款管理，确保对政府的债务实施了积极的管理，并采取适当的流程加快了可收回债务的偿付。这些措施有助于征收管理部门在欠款变为呆账之前，最大限度地收缴欠款。全面的欠款管理流程，应当包含获取欠款信息以及推动欠款在发生的当年收缴完成。

PI-20. 收入的会计核算

描述

该指标评估征收情况的记录和报告，所征收的不同收入的汇总以及税收账户核对的程序，其中涵盖中央政府收取的税收和非税收入。该指标包含三个维度，并使用 M1 (WL) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
20.1. 财政收入征收信息	
A	由一个中央机构至少每个月从负责征收 全部 中央政府收入的单位获取收入数据。该类信息应根据收入类型细分，并汇总至一个统一的报表。
B	由一个中央机构至少每个月从负责征收 大部分 中央政府收入的单位获取收入数据。该类信息应根据收入类型细分，并汇总至一个统一的报表。
C	由一个中央机构至少每个月从负责征收 多数 中央政府收入的单位获取收入数据并进行汇总。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
20.2. 财政收入上缴	
A	负责征收 大部分 中央政府收入的单位直接将收入缴入国库专户，或每天将收入缴入国库或其他指定机构的账户。
B	负责征收 大部分 中央政府收入的单位至少每周将收入缴入国库或其他指定机构的账户。
C	负责征收 大部分 中央政府收入的单位至少每两周将收入缴入国库或其他指定机构的账户。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
20.3. 财政收入账户对账	
A	负责征收 大部分 中央政府收入的单位至少在每个季度的最后四周内，对申报、征收、欠交，以及缴入国库和其他指定机构账户的收入进行完整的核对。
B	负责征收 大部分 中央政府收入的单位至少在半年的最后八周内，对申报、征收、欠交，以及缴入国库和其他指定机构账户的收入进行完整的核对。
C	负责征收 大部分 中央政府收入的单位至少在每年的最后两个月内，对征收以及缴入国库和其他指定机构账户的收入进行完整的核对。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

中央政府。

时间段

评估期。

衡量指南

维度 20.1 评估一个中央部门，例如财政部或承担类似职责的机构在多大程度上能够协调征收机构的活动，开展财政收入的征缴、核算并及时报告征收信息。

维度 20.2 评估收入缴入国库或其他指定机构的及时性。国库需确定其自身或任何其他法定的收款方是否是该指标反映的对象。确保尽可能快地获取资金从而对现金管理，以及最终的财政支出提供支持至关重要。这涉及到建立一套强制将资金直接缴入国库专户（账户可能由银行进行管理）的制度，或者如果征收机构保留其本身的征缴账户，那么要通过该账户频繁地将收入足额缴入国库专户（这里提到的时限不包括在银行系统延误的时间）。收入向国库的转移应有效，并应尽可能减少收入的波动。理想情况下，每一笔征缴的税款都应缴入国库，但征收单位也可能将专款专用的收入依法缴入指定的其他机构（如预算外单位）。转入这类指定机构的收入也应像缴入国库的收入一样接受评估。

维度 20.3 评估申报、征收、欠交以及缴入国库或其他指定机构的收入在多大程度上定期进行汇总并及时核对。这将确保收入征收系统能够按照预期正常运转，欠款水平和收入波动能得到监控，并尽可能地降低。对申报或征收的收入与国库或其他指定机构收到的收入的差异也应该加以解释。（注：这里并未假设或暗示采用权责发生制会计核算基础：用于评估本指标的数据和报告均基于收付实现制会计核算基础。）征收单位根据其采用的会计制度经常性记录征收的以及缴入国库的资金总额。征收单位还应记录向每位缴款人征收的金额，但可选择记入其他数据系统。征收单位应当能够汇总此类信息，以便报告所征缴收入中的（a）未到期金额，（b）欠款金额（到期金额和已付金额的差额），以及（c）征收单位已收取但尚未缴入国库的金额。对于来自采掘行业的收入，采掘业透明度行动计划已制定了对公司支付的项目和金额以及政府收取的项目和金额进行披露和核对的标准⁴。

⁴ 更多详情请参见：<https://eiti.org/> for more information.

PI-21. 年度内财政资源分配的可预测性

描述

该项指标评估财政部在多大程度上能够预测现金支出的责任和要求，并能向预算单位提供关于公共服务所需资金的可得性的可靠信息。它包含四个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
21.1. 现金余额汇总	
A	每日汇总 全部 银行和现金余额。
B	每周汇总 全部 银行和现金余额。
C	每月汇总 全部 银行和现金余额。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
21.2. 现金预测和监控	
A	每个财个年度均制定现金流预测，并根据实际现金流入及流出按月更新。
B	每个财政年度均制定现金流预测，并根据实际现金流入及流出至少按季度更新。
C	每个财政年度均制定现金流预测。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
21.3. 支出承诺上限信息	
A	预算单位能够至少提前六个月根据纳入预算的拨款和现金 / 支出承诺发放情况做出支出计划和支出承诺。
B	预算单位至少提前一个季度获得关于支出承诺上限的可靠信息。
C	预算单位至少提前一个月获得关于支出承诺上限的可靠信息。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
21.4. 年度内重大预算调整情况	
A	每一年进行的重大年度内预算调整不超过两次，且采用透明和可预测的方式进行。
B	每一年进行的重大年度内预算调整不超过两次，且完全采用透明的方式进行。
C	每一年进行的重大年度内预算调整较为频繁，且部分采用透明的方式进行。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

预算内中央政府。

时间段

维度 21.1：评估期。

维度 s 21.2, 21.3 和 21.4：上一完整的财政年度。

衡量指南

为根据工作计划有效地提供公共服务和执行预算，预算单位需要收到可靠的关于资金可用性的信息，从而控制支出承诺，并就非金融资产、货物和服务支付款项。

维度 21.1 评估财政部可在多大程度上确认和汇总现金余额，并以此为基础就资金的发放下达通知。国库单一账户（Treasury Single Account）或单个银行（通常是中央银行）集中管理的账户有助于汇总账户余额。TSA 是一个银行账户或一组关联账户，政府通过这些账户处理每笔收款和付款。对单项交易应基于会计体系进行控制和报告，从而使国库的现金管理与单项交易的控制脱钩。一般情况下，如果需要对并非集中管理的多个银行账户进行定期汇总，则需国库与政府银行及时实施电子清算和支付安排。本指标的附注中应包含对所评估的辖区内开展的相关安排的讨论。

维度 21.2 评估财政部对预算单位的支出承诺和现金流进行预测与监控的程度。财政部对现金流实施有效的计划、监控和管理有助于对预算单位的资金可用性进行更好的预测。此项工作需要定期对常规和非常规的现金流入与流出进行可靠预测，其中现金的流入与流出需要与各个预算单位的预算执行和支出承诺计划联系起来。非常规现金流出是指并非每月或每年定期发生的支出，例如举行选举或进行不连续的资本投资的成本。

维度 21.3 评估年度内向预算单位提供的一定期限内的支出承诺上限信息的可靠性。预算单位可进行支出承诺的资金的可预测性有助于对活动开展和投入品采购进行规划，从而提高公共服务提供效率，避免已经启动的项目在实施过程中出现中断。在某些财政管理制度下，财政部在整个预算年度内分阶段向预算单位下达资金。在其他情况下，年度预算法案的通过则授予了自年初开始的所有承诺和支出权力。然而，财政部、国库或其他中央机构在出现现金流问题时，可能会限制预算单位做出新的支出承诺并进行相关支付。对于可靠的支出承诺而言，对于给予某个单位的某一特定时期内的承诺或支出金额在相应的时期内不应削减。对预算单位遵守支出承诺和支付上限的情况，本指标不予评估，而由指标 PI-25 内部控制考查，指标 PI-22 中的支出欠款管理也与这一问题相关。

维度 21.4 评估预算分配调整的频繁程度和透明度。政府可能需要针对对收入或支出造成影响的意料之外的事件，进行年度内预算分配调整。事先确定一种机制，以系统性和透明的方式，将此类调整与预算优先事项结合，可最大限度地降低调整工作对预算可预测性及原预算分配的可靠性造成的影响。例如，凡是已公布具有高优先级的或与贫困相关的特定投票或预算项目，可不被纳入调整范围。然而，在有的财政管理体系中，调整工作可能会在没有明确规则或准则的情况下展开，或者可能通过非正式方式实施，例如，通过推迟新的支出承诺来进行预算调整。虽然有些预算调整工作可在行政层面展开，而且几乎没有对行政、职能和经济分类下级次较高的支出构成造成影响，但是其他更加显著的改变可能会导致该此类较高分类级次的支出结构的变化。对此类调整的影响的评估与指标 PI-2 的评分标准中规定的百分比有关。对于立法机关何时应参与此类年度内预算调整的相关规则将由指标 PI-18 进行评估，此处不予考虑。

PI-22. 支出欠款

本指标衡量存在支出欠款的程度，以及此类系统性问题得到处置和控制的程度，它包含两个维度，并使用 M1 (WL) 方法汇总维度评分。

评分	相应的最低标准
22.1. 支出欠款存量	
A	在过去三个完整财政年度内，至少两个财年的支出欠款存量不超过总支出的 2%。
B	在过去三个完整财政年度内，至少两个财年的支出欠款存量不超过总支出的 6%。
C	在过去三个完整财政年度内，至少两个财年的支出欠款存量不超过总支出的 10%。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
22.2. 支出欠款监控	
A	每季度结束前四周内生成支出欠款的存量、年数以及构成的相关数据。
B	每季度结束前八周内生成支出欠款的存量以及构成的相关数据。
C	每个财政年度结束前生成支出欠款的存量以及构成的相关数据。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

预算内中央政府。

时间段

维度 22.1：最近三个完整的财政年度。

维度 22.2：评估期。

衡量指南

欠款指逾期债务、负债或付款义务，构成了一种非透明融资形式。欠款可导致政府成本上升：债权人可能调整价格，以补偿逾期付款；或延迟投入品供应时间，影响公共服务的交付。大量欠款可能源自不同问题，例如不充分的支出承诺控制，现金配额限制、合同预算不足、具体项目预算不足，以及缺乏必要的信息。

政府的支付期限通常是在合同中约定的，如采购或有合同的补助协议，或债务还本付息规定，或其他法定义务（如工资、养老金、福利金或无合同的补助）。如果未能在合同或相关法律或金融法规规定的日期支付，则未支付的支出请求或付款义务将成为欠款。如果受益人未能在支付截止日期之前收到商品或服务有缺陷的通知，那么即使是不可接受的或不完整的支付请求都可成为欠款。

评估人员应当确认，政府的数据记录和报告系统能够对付款、法定的和合同规定的付款日期以及发票进行分析（包括停付和拒付），从而欠款能够并且已经正确计算。

此指标不包括政府单位之间的付款或转移支付的延迟。

维度 22.1 评估欠款存量。欠款存在最好是在财政年度结束时确定，并应当与相应财政年度的总支出相比较。评估人员应当对相应期间内欠款存量的近期变化进行评价。本维度的附注中应当阐述预算内中央政府之外的中央政府单位已知的重大欠款余额，未处理的重要增值税退税余额，或这些付款义务相应支付的延迟。

维度 22.2 评估支出欠款得到确认和监控的程度。本维度重点关注欠款监控，以及生成信息的频率和速度。

PI-23. 工资控制

描述

该指标仅关注公务员的工资：如何管理，如何处理变更以及如何与实现人事档案管理相符。临时工的工资以及可酌情支付的津贴等不包含在薪资系统内，应纳入非薪资内部控制评估（指标 PI-25）。本指标包含四个维度，并使用 M1（WL）方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
23.1. 工资与人事记录的整合	
A	经审批的员工名单、人事数据库和工资单相互直接关联，以确保预算控制，实现数据一致性，并实施每月对账。
B	每月个人记录的 全部 变更都应完整存档，并与上月工资单核对，为工资单编制工作提供支持。员工招聘和晋升由经批准的员工职位目录加以控制。
C	工资单至少每六个月与人事记录进行一次核对。员工招聘和晋升获得授权之前，应当依照经批准的预算进行核查。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
23.2. 工资变动管理	
A	人事记录和工资单的必要更改至少每个月更新一次，对于下个月的付款来说一般是及时的。追溯调整较为少见。存在可靠数据时显示最多 3% 的工资支付更正。
B	人事记录和工资单至少每季度更新一次，需要进行 少数 追溯调整。
C	人事记录和工资单至少每季度更新一次，需要进行 一些 追溯调整。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
23.3. 工资的内部控制	
A	更改记录和工资单的权限受到限制，执行审计跟踪，且足以确保数据的完全一致。
B	更改人事记录和工资单的权限和依据明确，足以确保数据的高度一致。
C	有充分的控制措施，可确保最重要的工资单数据的一致性。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
23.4. 工资审核	
A	有强有力的年度工资单审计制度，可揭示控制缺陷，并识别“吃空饷”员工。
B	在过去三个完整财政年度，至少进行过一次涵盖 全部 中央政府单位的工资单审计（无论是分阶段还是一次性实施）。
C	在过去三个完整财政年度内，进行了部分的工资单审计或员工调查。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

中央政府。

时间段

维度 23.1, 23.2 和 23.3：评估期。

维度 23.4：最近三个完整的财政年度。

衡量指南

工资单通常是政府最大的支出目之一。可能容易受到控制体系薄弱和腐败的影响。因此，需密切关注工资单的控制工作。评估人员也应当注意，公共服务的不同部门的工资单可能存在差异。应在附注中列示每份重要的工资单，并在该指标的评分中进行评估。

维度 23.1 评估人事、工资单和预算数据之间的整合程度。工资单应以人事数据库为基础，该数据库保存了每个工资发放期间应当支付的人员名单。该清单应当根据经批准的编制清单，或其他作为预算分配基础的经批准的工作人员名单，以及个人人事档案或员工档案进行核查。控制还应当确保人员的雇佣和晋升在经批准的人事预算范围内进行。

维度 23.2 评估人事和工资单数据变更的及时性。人事数据库任何必要的修订都应通过变更报告及时地处理，并执行审计跟踪。

维度 23.3 评估对人事和工资单数据更改的控制。有效的内部控制应当：限制更改人事记录和工资单的权力；需进行单独验证；要求执行足以维持永久交易历史记录和授权人员详细信息的审计跟踪。

维度 23.4 评估工资单的完整程度。应定期进行工资单审计，识别“吃空饷”人员，填补数据空缺，识别控制缺陷。

PI-24. 政府采购

描述

该项指标考察政府采购管理的关键方面，并侧重于工作安排的透明度，强调公开的和竞争性的程序，监控采购结果，并实施复议和救助安排。它包含四个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
----	---------

24.1. 政府采购监控

A	有关于采购合同的数据库或记录，其中包括采购内容、采购价值以及采购合同给予的对象。对于货物、服务和工程的 全部 采购方式而言，数据准确完整。
B	有关于采购合同的数据库或记录，其中包括采购内容、采购价值以及采购合同给予的对象。对于货物、服务和工程的 大部分 采购方式而言，数据准确完整。
C	有关于采购合同的数据库或记录，包括采购内容、采购价值以及有关于采购合同的数据库或记录。对于货物、服务和工程的 多数 采购方式而言，数据准确完整。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

24.2. 政府采购方式

上一个完整财政年度内，通过竞争性方式授予的合同价值占：

A	全部合同价值的 80% 或以上
B	全部合同价值的 70% 或以上
C	全部合同价值的 60% 或以上
D	低于评分 C 的要求

24.3. 政府采购信息对公众的可得性

向公众提供的主要政府采购信息包括：

- (1) 政府采购的法律和监管框架
- (2) 政府采购计划
- (3) 投标机会
- (4) 合同授予情况（目的、承包商和价值）
- (5) 政府采购投诉解决情况的数据
- (6) 年度政府采购统计

A	对于开展 全部 采购业务的政府单位，每个关键采购信息要素都是完整且可靠的，并及时向公众发布。
B	对于开展 大部分 采购业务的政府单位，至少 4 个关键采购信息要素是完整且可靠的，并及时向公众发布。
C	对于开展 多数 采购业务的政府单位，至少 3 个关键采购信息要素是完整且可靠的，并向公众发布。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

24.4. 采购投诉管理

审查投诉的主体应当：

- (1) 不参与采购交易或合同授予的决定过程
- (2) 不收取费用，以免导致相关交易方无法进行投诉
- (3) 遵循明确而公开透明的投诉提交和解决流程
- (4) 可行使中止采购流程的权力
- (5) 在规则 / 条例规定的时间范围内发布处理决定，以及
- (6) 发布对每一方都具有约束力的决定（不排除随后继续向外部上级机构投诉）

- A** 采购投诉系统满足所有标准。
- B** 采购投诉系统符合标准（1）和其他三个标准。
- C** 采购投诉系统符合标准（1）和其他标准之一。
- D** 绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

中央政府。

时间段

上一完整的财政年度。

衡量指南

大量的公共支出通过公共采购体系发生。运作良好的采购体系可确保为政府购买投入品、在政府中实现资金的价值、以及由政府提供项目和服务时，资金得到有效利用。应当在明确、透明的法律框架内阐明运转良好的采购体系适用的原则；该框架也明确规定适当的政策、程序、问责和控制措施。PFM 法律框架的相关说明请参见 PEFA 报告附注第 2.3 节。关键的采购原则包括利用透明度和竞争性获取公平合理的价格，从整体上实现物有所值。

该指标涵盖了每一次货物、服务、土建工程和主要设备的采购，无论是归类为经常性支出还是资本投资支出；但不包括国防部门，因该部门信息通常单独归类且须依法保密。

在分权化的采购体系中，本指标的评估针对上一个完整财政年度中开始的采购中总采购价值最高的五个中央政府单位。如果根据现有数据评估人员难以识别采购价值最高的中央政府单位，那么评估人员应当选择年度总支出最高且实施大量采购的中央政府单位。评估人员可根据被评估政府的指导确定与此评估最相关的中央政府单位；然而，评估人员应有权最终确定评估中包含的中央政府单位。评估中中央政府单位的选择依据应当在该指标的附注中注明。

维度 24.1 评估政府在确保物有所值和促进受托人诚信方面的审慎监督和报告制度。完整性针对的是合同授予的信息完整程度。信息准确性和完整性的评估工作可参考审计报告。

维度 24.2 分析存在竞争和缺乏竞争的合同总价值比例。良好的采购体系可确保采购工作采用具有竞争性的方式，但在既定和适当的条件下将低价值采购排除在外。这包括法律法规有效限制其他方法，或规定谨慎使用其他方法的情况。

维度 24.3 审查公众获取完整、可靠和及时的采购信息的程度。公开传播采购流程和结果相关的信息也是落实透明度的关键要素。优良的信息系统能够获取采购交易数据并确保信息安全，从而生成及时可靠的数据。信息应可以不受限制、无需注册且免费地访问。公众可获得采购信息是指在官方网站发布，除非根据国情另有合理的原因。

维度 24.4 评估独立的行政投诉解决机制的存在和有效性。优良的采购体系应能够为利益相关者提供这样一种机制，通常是作为一般法院系统的补充，作为控制体系的一部分。有效的投诉提交和解决机制要求及时地以公平、透明和独立的方式处理投诉。及时的投诉解决机制也确保必要时合同能够有效地撤销。其中对合同签署后与投标或方案准备相关的损益和成本相挂钩的赔偿额设定了限制。良好的流程还包括可以就投诉事项向外部上级机构提出复议。该指标附注中应当包含本维度评分所需证据，对投诉体系绩效的定性评价（如投诉机制的独立性），以及向投诉者提供的保护措施等内容。

PI-25. 非工资支出的内部控制

描述

该指标衡量非薪酬支出的一般内部控制的有效性。关于公务员工资的支出控制已在指标 PI-23 中考虑。它包含四个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
25.1. 职责划分	
A	在整个支出流程中对适当的职责分离作出了规定，并明确规定相关责任。
B	在整个支出流程中对职责分离作出规定。在 大部分 关键步骤对责任做出明确规定；在少数领域可能需要对细节进一步明确。
C	在整个支出流程中对职责分离作出规定。但可能需要对重要职责做出更精细的定义。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
25.2. 支出承担控制的有效性	
A	有全面的支出承诺控制，并有效地将支出承诺限制在预计现金可用且已在预算中批准的情况下。
B	有支出承诺控制，并对于 大部分 支出类型有效地将支出承诺限制在预计现金可用且已在预算中批准的情况下。
C	有支出承诺控制，覆盖部分支出类型且部分有效。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
25.3. 遵守支付规则和程序	
A	全部 付款均符合常规支付程序的规定。 全部 例外都事先获得适当的授权并具备合理性。
B	大部分 付款符合常规支付程序的规定。 多数 例外都获得适当的授权并具备合理性。
C	多数 付款符合常规支付程序的规定。 多数 例外都获得适当的授权并具备合理性。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

中央政府。

时间段

评估期。

衡量指南

该指标重点关注非工资支出，包括支出承诺和货物与服务付款，临时人员工资以及酌情支付的工作人员津贴。涵盖了中央政府的一系列的付款流程和类型，包括职责分离、承诺控制和支付控制。由于流程的范围广泛，涵盖了多种类型的支出且涉及大量人员，故而增加了规则适用失误和 / 或不一致，或规避现有的程序和控制的风险。因此，评估人员确定是否存在有效控制措施尤为重要。

内部控制体系有效性的证据可能来自对政府财务主管人员和其他高级管理人员的访谈，外部和内部审计报告或审计委员会的会议纪要（如有此类委员会）。管理层会议纪要，以及向管理层提交的常规财务报表也可对非工资支出控制措施有效性的程度提供有用信息。如已根据管理层的要求开展了关于采购和会计制度的专门审核或调查，则此类审核与调查也可作为有价值的信息源。

可能的话还应确认是否有程序手册、说明书等文件。常规的和一次性的会计报表，例如已付和未付发票报表，发票付款、库存检查等财务程序的错误和拒付率报表等，也可辅助本维度的评级，类似的还有体现着对内部控制的认识与理解程度的管理人员和工作人员举行的会议。如果雇员了解什么是内部控制以及为何需要内部控制，那么此类组织更有可能拥有优质、高效的内部控制体系。

反复发生的例外或推翻原有决定可能表明存在潜在的欺诈活动，或需要重新评估当前的政策和程序。对于已确认的任何异常情况，相关主体均应进行调查，并在必要时采取纠正措施。

维度 25.1 评估职责分离情况；职责分离是内部控制的一个基本要素，目的是防止一个雇员或一组雇员在履行正常职责过程中犯错误或隐藏错误及欺诈。需进行分离的主要不相容责任包括：(a) 授权，(b) 记录，(c) 资产保管，(d) 对账或审计。

维度 25.2 评估支出承诺控制的有效性。本流程作为一个单独的维度进行评估主要是出于该本流程在相关控制工作中起着极为重要的作用，它有助于确保政府付款义务保持在（修订过的）年度预算分配的限制范围以及预计现金可用性的范围内，从而避免产生支出欠款（参见指标 PI-22）。如果政府有全面的财政规则且可利用较发达的债券市场，那么就现金流的波动进行融资时不会受到约束，因此可能仅将支出承诺在年度预算拨款的范围内加以限制，而在其他环境中运作的政府可能需要根据实际可用现金和强有力的短期预测，对支出机构发布更短的期间的支出承诺限额。

维度 25.3 根据现有证据评估支付控制方面的规则和程序被遵守的程度。为对该维度进行评估，评估人员应当参考信息管理系统、国库部门的记录以及财政部或职能部门的任何其他记录。可采用抽样方法，主要针对以上一个完整财政年度的总支出确定的五个主要预算单位。如果数据不可得或者不是集中管理的，评估人员可根据内部、外部审计报告，或任何其他可提供最佳估计结果的研究资料。

PI-26. 内部审计

描述

该指标评估内部审计中采用的标准和程序。本指标包含四个维度，并使用 M1 (WL) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
26.1. 内部审计的覆盖面	
A	内部审计应用于 全部 中央政府单位。
B	内部审计应用于实施 大部分 预算支出的中央政府单位，以及征收 大部分 政府预算收入的中央政府单位。
C	内部审计适用于实施 多数 预算支出的中央政府单位，以及征收 多数 政府预算收入的中央政府单位。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
26.2. 内部审计的性质和适用标准	
A	内部审计活动侧重于评估内部控制的充分性和有效性。内部审计职能部门设有质量保证流程，且审计活动符合专业标准，包括关注高风险领域。
B	内部审计活动侧重于评估内部控制的充分性和有效性。
C	内部审计活动主要针对财务合规。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
26.3. 内部审计的执行和报告	
A	有年度审计规划。 全部 计划的审计工作已完成，报告已发送至有关各方。
B	有年度审计规划。 大部分 计划的审计工作已完成，报告已发送至有关各方。
C	有年度审计规划。 多数 计划的审计工作已完成，报告已发送至有关各方。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
26.4. 对内部审计的回应	
A	管理层在审计报告生成后十二个月内，对 全部 已审计的单位就审计建议作出全面回应。
B	管理层在审计报告生成后十二个月内，对 大部分 已审计的单位就审计建议作出部分回应。
C	管理层在审计报告生成后十二个月内，对 多数 已审计的单位就审计建议作出部分回应。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

中央政府。

时间段

维度 26.1 和 26.2：评估期。

维度 26.3：上一完整的财政年度。

维度 26.4：用于评估的审计报告应当已在过去三个财政年度内发布。

衡量指南

要求由内部审计职能部门（或相当的内控体系监控职能部门）定期向管理层充分反馈内部控制体系的绩效。为此应采用系统性规范化的方法来评估和改善风险管理、控制和治理流程的有效性。在公共部门，此项职能主要侧重于确保内部控制的充分性和有效性，诸如：财务和运营信息的可靠性和完整性；业务和项目的效果和效率；对资产的保护；对法律、法规和合同的遵守情况。国际内部审计师协会（IIA）颁布的《国际内部审计职业实务准则》等专业标准应当用于评估风险管理、控制和治理流程。其中包括：(a) 适当的组织架构，特别是在组织独立性方面；(b) 充分的授权范围，信息的可得性，以及汇报的权力；(c) 采用专业的审计方法，包括风险评估技术。

内部审计工作可由有权开展跨中央政府单位审计的一个机构实施，或由单个政府单位内部独立的内部审计职能部门实施。对该指标的评估以这些审计机构的综合效果为基础。

某些国家的内部审计职能仅涉及交易的预审计，我们将其视为内部控制体系的一部分，并由指标 PI-25 进行评估。

维度 26.1、26.3 和 26.4 中，就集权化的体系而言，**全部、大部分和多数**等词的解释与 PEFA 指南其他部分的含义相同。对于分权化的体系或者没有完整信息的情况，应当采用抽样方法，主要针对根据上一完整财政年度的总支出确认的五个主要预算单位或事业单位。评分为 A 时，五个单位均须达到要求。评分为 B 和 C 时，分别有四个和三个单位须达到要求。

维度 26.1 评估政府单位受到内部审计的程度。该维度根据年度审计活动所涉及单位的总计划支出或收入占总体计划支出或收入的比例进行衡量，无论是否进行了实质性的审计工作。审计职能部门开展工作的典型特征是：根据国际标准，有法律、法规和/或程序，有审计工作计划、审计文件、报告和后续达成内部审计目标的活动。每个国家审计工作的具体性质可能会有所不同。评估人员需要判断正在进行的工作安排和活动是否构成了开展审计的充分依据。

维度 26.2 评估内部审计的性质和依照专业标准的程度。当审计活动仅关注财务合规性（指财务和运营信息的可靠性和完整性，以及合乎规则和程序的程度）时，内审职能部门仅能对内部控制的充分性和有效性提供有限的保证。需采用更广泛的方法和质量保证流程体现对专业标准的遵行。

维度 26.3 评估体现内部审计（或系统监测）职能有效性的具体证据，诸如年度审计计划的编制和实际执行情况，包括内部审计报告的可得性。

维度 26.4 评估管理层针对内部审计结果采取行动的情况。这一点非常重要，因为如不能针对调查结果采取必要行动，就将削弱内部审计职能存在的合理性。其中的回应是指管理层对审计人员的建议提出意见，并采取适当行动在必要时实施这些建议。内部审计将检验所提供的回应是否适当。

在没有审计职能部门的情况下，维度 26.1 的评分将为 D；维度 26.2、26.3 和 26.4 将输入“不适用”。这种情况下本指标的总分为 D。



支柱六：会计核算和报告

PI-27. 财务数据可靠性

描述

该指标评估国库银行账户、暂记账户和预付款账户的定期对账工作，以及现有流程如何支持财政数据的可靠性。本指标包含四个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
27.1. 银行账户对账	
A	至少每周就 全部 中央政府有效银行账户开展一次汇总和明细对账工作，通常为每周结束后的一周内完成。
B	至少每月就 全部 中央政府有效银行账户开展一次汇总和明细对账工作，通常为每个月结束后的四周内完成。
C	至少每季度就 全部 中央政府有效银行账户开展一次汇总和明细对账工作，通常为每个季度结束后的八周内完成。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
27.2. 暂记账户对账	
A	暂记账户至少每月进行一次对账，一般在每个月结束后的一个月内完成。除非另有正当理由，否则必须在财政年度结束之前及时清算暂记账户。
B	暂记账户至少每季度进行一次对账，一般在每个季度结束后的两个月内完成。除非另有正当理由，否则必须在财政年度结束之前及时清算暂记账户。
C	暂记账户每年进行一次对账，一般在每个年度结束后的两个月内完成。除非另有正当理由，否则必须在财政年度结束之前及时清算暂记账户。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
27.3. 预付款账户对账	
A	预付款账户至少每月进行一次对账，一般在每个月结束后的一个月内完成。 全部 预付款账户应当及时清算。
B	预付款账户至少每季度进行一次对账，一般在每个季度结束后的两个月内完成。 大部分 预付款账户应当及时清算。
C	预付款账户每年进行一次对账，一般在每个年度结束后的两个月内完成。预付款账户清算可能经常出现延迟。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
27.4. 财政数据可靠性实现流程	
A	对记录的读取和更改进行限制和登记，并执行审计跟踪。设立核查财政数据完整性的工作机构、单位或团队。
B	对记录的读取和更改进行限制和登记，并执行审计跟踪。
C	对记录的读取和更改进行限制和登记。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

维度 27.1：中央政府。

维度 27.2, 27.3 和 27.4：预算内中央政府。

时间段

维度 27.1, 27.2 和 27.3：评估期间，并涵盖前一个财政年度。

维度 27.4：评估期。

衡量指南

可靠的财务信息报告需要根据会计的记账不断进行检查与核实。这是内部控制的重要组成部分，也是提供良好管理信息与外部报告的坚实基础。该指标包括三个主要的对账类型。

维度 27.1 评估经常进行银行对账的程度。应当定期、及时地核对政府银行(中央银行或商业银行)账户的交易数据和政府的现金账簿。应当上报核对结果，如出现任何差异，则应采取措施进行调整。这对于会计记录和财务报表的完整性有着根本性的影响。

维度 27.2 评估暂记账户（包括杂项存款 / 负债）的定期核对和及时清算工作。如未能清算暂记账户，则可能导致财务报告内容出现偏差，并为欺诈或腐败行为提供机会。

维度 27.3 评估预付款账户的对账和清算工作。预付款包括根据公共采购合同向供应商支付的金额以及出差预付款和业务预付款。就公共采购合同而言，清算时间表应当遵守合同安排。其他的清算流程则应遵守国家规定。尽管政府间转移支付可能被称为“预付款”，但本指标不予考虑。完整、准确、可靠和及时的信息可对内部控制体系提供重要支持。与该维度的评估相关的信息源自多种信息系统，包括人员、流程、数据和 IT 系统等。这些要素已由指标 PI-23 工资单和指标 PI-25 承诺与付款进行评估。

维度 27.4 评估支持财务信息提供的流程，并关注基于“数据准确性和完整性定义”（IISO/IEC，国际标准，2014）的数据可靠性。虽然承认其他流程对于确保数据可靠性也是重要的，但这一维度评估了两个主要方面：信息访问（包括只读信息）及通过创建和修改进行的记录变更；以及负责验证数据可靠性的现有机构、单位或团队。审计跟踪由于可实现个人责任追查、入侵检测和问题分析而构成数据可靠性流程的重要方面。

PI-28. 年度内预算执行报告

描述

该指标对预算执行相关信息的全面性、准确性和及时性进行评估。年度内预算执行报告必须与预算覆盖面和分类保持一致，以便监控预算绩效，并在必要时及时采取纠正措施。本指标包含三个维度，并使用 M1 (WL) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
28.1. 报告范围和可比性	
A	报告数据在覆盖面和分类方面可直接与原始预算数据进行比较。信息包括预算预测的 全部 项目。报告中列入了向中央政府内未集中管理的单位转移的支出。
B	报告数据在覆盖面和分类方面可直接与部分汇总的原始预算数据进行比较。报告中列入了向中央政府内未集中管理的单位转移的支出。
C	报告数据在覆盖面和分类方面可直接与主要行政部门的原始预算数据进行比较。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
28.2. 年度内预算执行报告的时间安排	
A	每月编制一份预算执行报告，并在每月结束后的两周内发布。
B	每季度编制一份预算执行报告，并在每季度结束后的四周内发布。
C	每季度（可能不包括第一季度）编制一份预算执行报告，并在每季度结束后的八周内发布。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
28.3. 年度内预算执行报告的准确性	
A	数据准确性不存在任何重大问题。至少每半年对预算执行情况进行一次分析。支出信息涵盖了承诺阶段和支付阶段的信息。
B	可能存在对数据准确性的担忧。报告中强调了数据问题，且数据是一致的并可用于分析预算执行情况。至少每半年对预算执行情况进行一次分析。至少采集了支付阶段的支出信息。
C	可能存在对数据准确性的担忧。数据可用于分析预算执行情况。至少采集了支付阶段的支出信息。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

预算内中央政府。

时间段

上一完整的财政年度。

衡量指南

包括收入和支出数据的预算执行信息有助于对预算绩效进行监控，必要时可辅助识别维持或调整预算执行结果指标的必要行动。

维度 28.1 评估年度内预算报告中信息得以展示并采用便于与原始预算相比较的形式提供（即具有相同的覆盖面、会计基础和列报方式）的程度。编制报告时，财政部和职能部门的分工取决于所采用的会计和支付制度类型（集权化、分权化或委托）。根据情况的不同财政部的职责可能是：

- 集中采集和处理预算单位交易信息，同时编制和分发各类预算单位的分项和汇总 / 综合报告；
- 根据预算单位采集和处理的交易信息，编制和传播预算单位的分项和汇总 / 综合报告；
- 根据会计记录综合 / 汇总预算单位（由下级单位，如适用）提供的报告。

维度 28.2 评估这些信息是否及时提交，并随附对预算执行情况的分析和评论。

维度 28.3 评估提交信息的准确性，包括是否支出承诺和付款阶段的信息均已提供。这对于监控预算执行和利用已下达的资金非常重要。其中，还应包括由中央政府向下级单位进行的转移支付安排的支出的会计处理。

在一个财政年度内，各国的预算执行报告可能有所不同，例如不同国家的报告覆盖面或详细程度存在差异。为对该指标进行评分，相同类型的报告需针对本指标的各个维度进行考查，包含同一组报告的时间安排、准确性、覆盖面和可比性等。

PI-29. 年度财务报告

描述

该指标对年度财务报告的完整性、及时性，以及符合公认会计准则和标准的程度进行评估。这对于 PFM 体系的尽责能力和透明度至关重要。它包含三个维度，并使用 M1 (WL) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
29.1. 年度财务报告的完整性	
A	预算内中央政府的财务报告每年编制一次，与批准预算具有可比性。其中包含收入、支出、金融和有形资产、负债、担保和长期债务等完整信息，并随附核对过的现金流量表。
B	预算内中央政府的财务报告每年编制一次，与批准预算具有可比性。此外，也至少包含收入、支出、金融资产、金融负债、担保和长期债务等相关信息。
C	预算内中央政府的财务报告每年编制一次，与批准预算具有可比性。其中包括收入、支出和现金余额等信息。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
29.2. 提交外部审计报告	
A	预算内中央政府的财务报告在相应财政年度结束后的 3 个月内提交至外部审计。
B	预算内中央政府的财务报告在相应财政年度结束后的 6 个月内提交至外部审计。
C	预算内中央政府的财务报告在相应财政年度结束后的 9 个月内提交至外部审计。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
29.3. 会计准则	
A	适用于 全部 财务报告的会计准则符合国际标准。 大部分 国际标准已与国家标准相结合。公布并解释国际标准和国家标准之间存在的差异。编制年度财务报告时使用的标准应当在报告附注中进行披露。
B	适用于 全部 财务报告的会计准则符合该国的法律框架。 多数 的国际标准已纳入国家标准。公布并解释国际标准和国家标准之间存在的差异。用于编制年度财务报告的标准已披露。
C	适用于 全部 财务报告的会计准则符合该国的法律框架，并确保报告的长期一致性。用于编制年度财务报告的标准已披露。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

预算内中央政府。

时间段

维度 29.1：上一完整的财政年度。

维度 29.2：已提交供审计的上一年度的财务报告。

维度 29.3：过去三年的财务报告。

衡量指南

预算内中央政府的年度财务报告对于 PFM 系统的尽责能力和透明度而言至关重要。虽然某些国家已通过政府或其他授权机构制定适用于本国的公共部门财务报告标准，但在许多情况下，采用的是适用于私营部门的国家会计准则、区域标准或 IPSAS 等国际标准。在任何情况下，都应编制一份既完整又符合公认会计准则和标准的财务报告。就本指标而言，政府编制的年度财务报表或预算执行报告可视为财务报告并用于评分。

维度 29.1 评估财务报告的完整性。年度财务报告应包含将执行结果与初始政府预算进行比较的分析。财务报告还应包括收入、支出、资产、负债、担保和长期债务等方面的充分信息。这些信息可纳入修正的收付实现制或权责发生制下的财务报告，也可通过说明或临时报告的形式提供，后者通常在收付实现制下采用。报告的有用性依赖于它们是否在暂记账户完成清算且预付款及银行账户完成对账之后编制，关于对账的情况已由指标 PI-27 进行评估。

维度 29.2 评估核对过的年终财务报告提交外部审计的及时性，这是体现会计和财务报告体系有效性的关键指标。在某些财政管理体系中，中央政府内的各部委、下级单位及其他公共机构签发的报告随后由财政部进行合并。在更为集权化的系统中，财政部掌握报告的所有细节或部分信息。实际提交日期是外部审计师认为报告已完成并可供审计的日期。

维度 29.3 评估目标用户对年度财务报告的理解程度，也有助于实现财政管理体系的尽责能力和透明度。该维护要求对政府运作进行记录的基础，以及应用的会计准则和国家标准均公开透明。评分较高时，采用的会计准则应当与公认的国际标准（如 IPSAS）相一致。当评分为“A”和“B”时，评估报告应当说明使用哪种国际标准，以及遵照该标准的相关信息在何处披露。



支柱七：外部审查和审计

PI-30. 外部审计

描述

本指标考查外部审计的特征。它包含四个维度，并使用 M1 (WL) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
30.1. 审计范围和标准	
A	过去三个完整财政年度内， 全部 中央政府单位的财务报告（包括收入、支出、资产和负债）均采用 ISSAI 或一致的国家审计标准进行审计。审计强调了相关的重大问题以及系统性风险和控制风险。
B	过去三个完整财政年度内，代表 大部分 总支出和收入的中央政府单位财务报告（包括收入、支出、资产和负债）采用了 ISSAI 或一致的国家审计标准进行审计。审计强调了相关的重大问题以及系统性风险和控制风险。
C	过去三个完整财政年度内，代表 多数 总支出和收入的中央政府单位财务报告（包括收入、支出、资产和负债）采用了 ISSAI 或一致的国家审计标准进行审计。审计强调了所有相关重大问题。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
30.2. 向立法机关提交审计报告	
A	最高审计机构收到过去三个财政年度的财务报告后，在三个月内向立法机构 ⁵ 提交审计报告。
B	最高审计机构收到过去三个财政年度的财务报告后，在六个月内向立法机构提交审计报告。
C	最高审计机构收到过去三个财政年度的财务报告后，在九个月内向立法机构提交审计报告。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
30.3. 外部审计后续工作	
A	有明确证据表明，过去三个完整财政年度内，行政部门或接受审计的单位有效并及时地进行了后续跟进工作。
B	过去三个完整财政年度内，行政部门或接受审计的单位就审计工作发布了正式、全面且及时的回应。
C	过去三个完整财政年度内，行政部门或接受审计的单位就审计工作发布了正式回应。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

⁵ 或者其他负责公共财政监管的机构。

评分	相应的最低标准
30.4. 最高审计机构 (SAI) 独立性	
A	SAI 在 SAI 负责人的任命和解职程序、审计工作的计划、报告发布工作安排以及 SAI 预算批准和执行等方面具有独立性。法律已为其独立性提供保障。SAI 可以无限制地及时访问记录、文档和信息。
B	SAI 在 SAI 负责人的任命和解职程序、审计工作的计划以及 SAI 预算批准和执行等方面具有独立性。SAI 可以无限制地及时访问 大部 分接受审计单位的记录、文档和信息。
C	SAI 在 SAI 负责人的任命和解职程序和 SAI 预算和执行等方面具有独立性。SAI 可以无限制地及时访问 多数 请求的记录、文档和信息。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

中央政府。

时间段

维度 s 30.1, 30.2 和 30.3 : 最近三个完整的财政年度。

维度 30.4 : 评估期。

衡量指南

可靠和广泛的外部审计是确保公共资金使用中的尽责和透明的基本要求。虽然指标中的一个维度重点关注外部审计职能的独立性，但前三个维度侧重于对政府年度财务报告的审计。

维度 30.1 根据审计范围、覆盖面和审计标准，对外部审计的关键要素进行评估。审计范围体现在任何特定年份接受审计⁶的单位和资金来源，其中应当包括预算外资金和自治机构。SAI 并非总是负责后者的审计工作，其他审计机构也可参与该工作。在审计资源有限的情况下，SAI 可根据多个年度的法定审计义务规划审计计划，从而确保经常性地审计那些重点关注或易于发生风险的单位和职能部门，而其他单位或职能部门的审计频次可相对降低。审计工作应涵盖总收入、支出、资产和负债，无论相应内容是否体现在财务报告中（参见指标 PI-28）。

遵循审计标准（例如国际最高审计机构标准（ISSAI）和 IFAC / IAASB 国际审计标准（ISA）⁷）时应确保审计报告关注重大和系统性的 PFM 问题，并进行财务和合规审计活动，例如提供关于财务报表、交易规律性和适当性，以及内部控制和采购体系的运行状况等方面的意见。SAI 应当实施质量保证制度，以评估其审计是否符合所采用的审计标准。这些审查通常属于 SAI 内部审查；尽管 SAI 独立开展审计工作，但外部机构也通过同行评审或通过专业监管机构等方式，在该审计流程中发挥了一定的作用。评估审计标准是否总体上得到遵循时，应以独立的质量保证审查报告作为依据。

⁶ 即，无论该计划是否要求对该单位 / 基金进行实质性审计工作，均属于特定年限制定内，外部审计师基于风险的总体审计计划实施范围内。

⁷ 财务审计适用的 ISSAI 以相应的 ISA 为基础，为财务报表的审计工作提供指南，包括合规审计相关要求；例如，将法律法规纳入财务报表审计工作。

维度 30.2 评估向立法机关提交预算执行审计报告的时效性，或者向审计机构治理机关提交审计报告的时效性，这是确保行政机关及时向立法机构和公众负责的关键要素。在审计报告不涉及财务审计时，该维度要求从审计相应时期的结束之日起计算延迟，或在有财务审计时，从外部审计师收到相关未审计的财务报告之日起计算延迟。如果中央政府各单位分别编制审计报告，那么总体延迟提交时间可根据各单位延迟时间的加权平均值进行评估，并按其收入或支出的较高者加权。

如果外部审计师未接受向其提交的财务报告，但将该等报告退还以进行完善或更正，那么实际提交日期应当是外部审计师认为报告完成并可提交供审计的日期。

维度 30.3 评估行政机关或接受审计的单位根据外部审计意见或观察开展及时有效的后续行动的程度。有效跟进审计结果的证据包括行政机关或接受审计的单位发布对审计结果的正式书面答复（如管理层信函），说明这些问题将如何解决或为何已经解决了。关于后续行动的相关报告应提供执行情况的证据，如归纳总结接受审计的单位如何回复审计问询，以及如何执行审计建议或意见。请注意，根据立法机构建议开展的后续行动将在 PI-31 中单独评估。

维度 30.4 评估 SAI 独立于行政机关的程度。独立性对于建立有效和可靠的财务问责制至关重要，应在宪法或类似的法律框架中加以规定。在实践中，SAI 负责人和合议机构成员的任命（和解职）安排，SAI 审计工作的无干扰规划和实施，以及 SAI 预算的批准和支付程序证明了机构的独立性 SAI 的授权审计范围应涵盖所有中央政府活动，并有利于 SAI 开展全方位的审计活动，特别是财务、合规和绩效审计。SAI 应当能够不受限制地访问文档、记录和信息。值得注意的是，指标 PI-8 已涵盖绩效审计内容，但指标 PI-30 主要关注政府年度财务报告的审计工作。

PI-31. 立法机关审计报告审查

描述

该指标侧重于立法机关对经审计的中央政府（包括事业单位）的财务报告进行审查的程度：(a) 法律应要求这些单位向立法机构提交审计报告,或 (b) 其上级单位或控制单位须代表他们回答问题并采取行动。它包含四个维度,并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

维度和评分

评分	相应的最低标准
31.1. 审计报告审查的时间	
A	立法机构在收到报告后三个月内完成了对年度财务报告审计报告的审查。
B	立法机构在收到报告后六个月内完成了对年度财务报告审计报告的审查。
C	立法机构在收到报告后十二个月内完成了对年度财务报告审计报告的审查。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
31.2. 审计结果听证	
A	就审计报告的主要结果定期进行深入的听证,对象为 全部 收到有保留审计意见、放弃发表审计意见或相反审计意见的实体的负责人。
B	就审计报告的主要结果进行深入的听证,对象为 大部分 收到有保留审计意见、放弃发表审计意见或相反审计意见的实体的负责人。
C	偶尔就审计报告的主要结果进行深入的听证,对象为 少数 收到有保留审计意见、放弃发表审计意见或相反审计意见的实体的负责人。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
31.3. 立法机关对审计报告的建议	
A	立法机关就行政机关应实施的行动提出建议,并系统地跟进其实施情况。
B	立法机关就行政机关应实施的行动提出建议,并跟进其实施情况。
C	立法机关就行政机关应实施的行动提出建议。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。
31.4. 立法机关审计报告审查的透明度	
A	除严格限制的情况（如对国家安全或类似敏感问题的讨论）外,所有听证会都应当在公开场合进行。委员会报告应当在立法机构全体会议上进行讨论,并在官方网站中或通过其他公众容易获取信息的方式发布。
B	除国家安全或类似敏感问题相关讨论的 少数 特例外,听证会都应当在公开场合进行。委员会报告应当提交至立法机构全体会议,并在官方网站中或通过其他公众容易获取信息的方式发布。
C	委员会报告应当在官方网站中或通过其他公众容易获取信息的方式发布。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

覆盖面

中央政府。

时间段

最近三个完整的财政年度。

衡量指南

立法机关在对其批准的预算执行情况进行审查时，发挥着关键作用。实现该目标的常见方法是通过立法委员会或查验外部审计报告的委员会，向责任方就报告结果提出相关问题。任何授权委员会针对外部审计报告的审查结果编制的报告，应提交至立法机构全体会议（最好进行辩论），以便进行充分的审查。在行政机关对审计报告做出正式回应之前进行此类审查是非常必要的，虽然随时可以实施纠正措施。委员会工作有赖于充足的财政、技术资源以及时间，以便针对最新情况审查审计报告。

维度 31.1 评估立法机关审查的及时性，这是影响问责功能有效性的关键因素。审计报告提交量激增可能导致外部审计师工作积压，影响审查的及时性。在这种情况下，委员会可以决定优先考虑涵盖上一个完整报告期的审计报告，以及具有不良合规历史的被审计单位。评估应优先考虑良好实践的要素，而非导致延迟的远期审查报告。

维度 31.2 评估就 SAI 关键调查结果举行听证会的程度。外部审计报告的主要调查结果听证会如果由 SAI 代表对调查结果和主要发现进行解释，并由被审计机构的代表进行澄清并提出采取补救措施的计划，则可表明听证会是“深入的”。“少数”是指得到有保留意见、放弃发表意见或相反意见的政府单位的 10% 至 25%（按价值计算），符合第 2.1.4 节中提及的 PEFA 框架规模标准。

维度 31.3 评估立法机构发布建议并跟进其实施情况的程度。责任委员会可建议行政部门除采纳外部审计师提出的建议外，还采取其他行动和制裁措施（参见 PI-30），并最好建立跟踪系统确保行政部门适当考虑该等建议。

“系统地”定义为：存在用于跟踪立法机构建议的系统，可记录建议以及根据建议采取行动或未根据建议采取行动的情况，以及对每个建议是否得到实施，在随后的听证会中行政机关和立法机构都能得到通知。

维度 31.4 从公众可及性角度评估审查职能的透明度。向公众开放的委员会听证会有助于公众对相关程序进行审查，也是立法机关的委员会向公众宣传其工作的好机会。听证会可以通过各种方式“开放”，包括准许公众进入委员会会议室，乃至公众就某一主题发表意见。此外，还可通过大众媒体（即广播或电视）来传播，从而促使公众关注委员会当前的工作。维度 31.4 重点关注某种形式的公众参与的程度，但未就公众是否受邀在听证会上发言进行具体评估。

如果立法机构没有要求对政府提交的年度财务报告进行外部审计，则请参见指标 PI-29；立法机关没有起到确保行政机关被有效问责的作用，导致本指标各维度评分为 D。

第三部分：PEFA 报告

框架的这一部分为 PEFA 报告的编制提供了指导，并提供了对报告中应有信息的描述，以及记录和陈述该等信息的模板。

PEFA 报告适用对象是政府，旨在为政府 PFM 和相关的改革举措提供信息。为此，政府应当全程参与评估，提供意见并评论。预计 PEFA 报告将由政府公布，并向该报告适用国家内外的利益相关人员发布。PEFA 网站包含自项目开始以来提交至 PEFA 秘书处的全部报告，所有这些政府发布的报告均通过 PEFA 网站向公众开放。

PEFA 报告旨在根据由指标主导的 PFM 系统关键要素分析，对国家 PFM 绩效进行全面综合评估。此外，报告还旨在评估自前次评估以来 PFM 绩效发生变化的程度。相关信息已纳入报告正文。附录通常仅用于提供大型数据表和内部财务控制等事项的详细信息，但不用于详细说明报告的分析 and 结果。

PEFA 报告是对当前 PFM 绩效的评估，不包括对改革或行动计划的意见。通过总结报告附录中的重大差异，可了解政府与参与评估编制的其他利益相关方之间对报告结果的不同看法。报告的结构在次页目录中展示。

报告开篇提供了目录、缩写列表以及执行摘要。此外，开篇还提供了财政年度，报告中使用的币种，及其对主要国际货币（如美元或欧元）汇率等详细相关信息。

第 2 节载列了某些必要数据表，第 3 节则列出了选定的指标。上述表格应在信息可获得的范围内填写，并以评估员认为合适的格式呈现。评估员预计不会通过大量活动来收集处理用于必要表格的数据。其重点应放在利用现有数据，概述中央政府及其运作方式，作为报告说明中的评论基础。

本节的其余部分列出了 PEFA 报告各部分应提供的信息。

PEFA 报告的结构

执行概要

前言

- 1.1 原理和目的
- 1.2 评估管理和质量保证
- 1.3 评估方法

国家背景信息

- 2.1 国家经济情况
- 2.2 财政和预算趋势
- 2.3 PFM 法律法规安排
- 2.4 PFM 机构安排
- 2.5 PFM 的其他重要特性及其运营环境

PFM 绩效评估

- 3.1 预算的可靠性
- 3.2 公共财政的透明度
- 3.3 资产负债管理
- 3.4 基于政策的财政战略和预算
- 3.5 预算执行的可预测性和可控性
- 3.6 会计核算和报告
- 3.7 外部审查和审计

PFM 体系分析及总结

- 4.1 PFM 绩效综合评估
- 4.2 内部控制框架的有效性
- 4.3 PFM 的优缺点
- 4.4 前次评估之后的绩效变更

政府 PFM 改革程序

- 5.1 PFM 改革的方法
- 5.2 近期和正在进行中的改革行动
- 5.3 制度考虑因素

附录

- 附录 1：绩效指标总结
- 附录 2：内部控制框架观察总结
- 附录 3：信息来源

执行概要

本执行摘要提供了报告结果的综合和战略性概述。执行摘要包含 PFM 系统对实现总体财政纪律、战略分配资源和有效交付服务的影响，并总结了自前次评估以来的主要绩效变化。

本节内容预计包括三页说明以及一份指标评分表。

执行摘要仅包含报告第 1-5 节中提供的信息、数据或分析。其中包括以下内容：

- 简要说明评估的目的和管理工作
- 解读评估的覆盖范围和时间，即正在接受评估的对象和评估时间点。
- 解读 PFM 系统绩效如何对三个最主要的财政和预算结果造成影响。此解读考虑了该国具体的经济、政治和行政结构，并突出强调报告中识别出的可能影响公共财政管理业绩的主要优劣势。
- 自 PEFA 前次评估以来，主要的绩效变化总结。该总结也以三个主要的财政和预算结果为基础。
- 简要概述该国正在进行和计划中的 PFM 改革议程或计划，包括与报告中提到的近期绩效变化和识别出的主要缺陷之间的关联。

执行摘要后附一份表格，用一页内的篇幅概述了每个 PEFA 指标的评分情况。

1. 前言

前言阐述了 PFM 评估的背景、目的和编制过程，以及评估采用的方法。

本部分包括三页说明以及一份指标评分表。

1.1. 原理和目的

本节说明了 PEFA 评估的目标和重要背景信息，包括此时此刻开展评估的原因（请参见先前任何一份 PEFA 评估），以及评估工作与正在进行的改革活动的相关性。

1.2. 评估管理和质量保证

本节说明了报告的编制过程，包括：(i) 启动和受托进行评估的组织；(ii) 政府官员参与编制报告的程度；(iii) 任何其他利益相关方在评估中的作用和贡献。

专栏 1：评估管理和质量保证安排

PEFA 评估管理机构

- 监督小组—主席和成员：[名称和组织]
- 评估经理：[姓名和组织]
- 评估小组组长和小组成员：[各自的名称和组织]

概念说明和 / 或工作大纲审查

- 经审查的概念说明和 / 或工作大纲草案的日期：
- 受邀审核人：[每位审核人的姓名和组织，或团队（如监督小组）]
- 提供意见的审核人：[每位审核人的姓名和组织，特别是 PEFA 秘书处及其审核日期，或团队（如监督小组）]
- 概念说明和 / 或工作大纲终稿的日期：

评估报告审查

- 经审查的报告草案的日期：
- 受邀审核人：[每位审核人的姓名和组织，特别是 PEFA 秘书处及其审核日期，或团队（如监督小组）提供意见] 的审核人：
[每位审核人的姓名和组织]

1.3. 评估方法

本节说明了评估的方法选择，包括四个主题：

1. 评估的覆盖范围：此处是指涵盖的政府层级，通常是中央政府或某个地方政府。报告对其包含的机构单位和业务作出了规定，以便于理解评估范围。对被评估政府的界限设置，既涉及它与其他政府层级的界限，也涉及与一般政府部门的其他部分，如国有企业之类的中央政府以外的机构单位的界限。在每个指标中，如果对中央政府或地方政府覆盖范围的规定出现了偏差，必须进行解释说明。应特别指明社会保障金、主权财富基金和 PPP 等结构性融资工具的覆盖范围。评估范围的定义应与报告第 2.3 和 2.4 小节中规定的机构单位和财政运作的描述一致。

2. 绩效评估时间：应明确描述评估的时间表和测量数据的截止日期。截止日期是涉及到纳入评估范畴的数据的最后一日。这对于确定许多方面中提到的“最后完整财政年度”以及考虑“在评估时”适用情况的关键日期而言至关重要，该日期也与其他各方面相关联。

3. 信息来源：评估小组需要从中央财政机构的官员、各种预算单位和其他机构单位处收集信息。为了确保在有限的资源范围内，使所选机构能够显著代表，评估小组应根据指标内容来选择信息来源单位。个体指标指南中说明了选择信息来源政府单位的基本原则。在报告内每一指标的描述中，应阐明被选择用于该指标的政府单位，及相关的样本选择的方法。

本报告的这一部分还描述了其他用于评估的信息来源，包括获得的文件、与其他各级政府、国有企业、私营部门、非政府组织、外部金融机构和发展合作伙伴的代表访谈。附录 3 中应提供完整名单。

4. 编制报告的其他方法问题，例如是否未使用整个指标集，以及采用的是独立评估还是与任何其他分析工作相结合的评估方式。本 PEFA 框架文件的第 1 部分第 2.1 节讨论了应如何处理不适用或未使用的指标。

2. 国家背景信息

本节的目的是提供接受评估的国家相关信息，以便充分了解 PFM 改革大环境以及该国 PFM 系统的核心特征。

本节指标内容约为 6-10 页。

本节结构如下：

2.1. 国家经济情况

- **国家环境**，包括人口、收入水平、生活在贫困线以下的人口百分比、增长率、通货膨胀、经济结构以及增长和发展的主要挑战。这应当包含经济和政府收入主要依赖某种特定来源的信息，其中包括自然资源的开采，或者来自外部金融机构和发展伙伴的财政支持。
- **政府的主要经济挑战和政府范围内的改革**，重点关注体现重大财政风险，并可能影响财政和公共财政管理改革目标的问题。
- 以表格列示的过去三年主要经济指标，参见下表 2.1。

表 2.1：选定的经济指标

	T-2 财年	T-1 财年	T 财年
GDP			
人均 GDP (货币单位)			
实际 GDP 增长 (%)			
CPI (年平均变化) (%)			
政府总债务 (占 GDP 的百分比, %)			
贸易对外条款 (年度百分比变化)			
经常账户余额 (占 GDP 的百分比)			
外债总计 (占 GDP 的百分比, %)			
官方储备总额 (进口额月数)			

关键指标仅用于说明目的——其他指标可能与国家情况有关

2.2. 财政和预算趋势

本小节的信息来自现有的财政和支出政策分析或其他相关研究。

- **财政绩效：**该报告根据表 2.2 提供的信息，对过去三年总体财政纪律的主要趋势作了简短评论，并整合了其他相关信息，例如表 2.1 中的债务存量。国家总体财政目标和指标，以及法定财政规则的相关信息，将在本节或参考 PEFA 报告第 3 节 PI-15 中提供。

表 2.2： 汇总财政数据

中央政府实际情况（占 GDP 的百分比，%）			
	T-2 财年	T-1 财年	T 财年
收入合计			
—自有收入			
—补助			
总支出			
—非利息支出			
—利息支出			
赤字总额（包括补助）			
基本赤字			
融资净额			
—外部			
—内部			

该表应当显示中央政府部门的总体情况。

如果仅包括预算数据，则应特别提及。

- **资源分配：**该报告包括有关资源的部门和经济分配趋势等信息。此外，还就国家战略所体现的优先事项以及预算拨款反映这些优先事项的程度发表了声明。

表 2.3： 按功能分类的预算分配

各部门的实际预算拨款（占总支出的百分比）			
	T-2 财年	T-1 财年	T 财年
健康			
教育			
农业			
等			

表 2-2 和表 2-3 的数据应根据政府采用分类方法表示

表 2.4 : 按经济分类的预算分配

按经济分类的实际预算拨款（占总支出的百分比）			
	T-2 财年	T-1 财年	T 财年
当期支出			
一工资和薪金			
一商品和服务			
一利息支付			
一转移支付			
一其他			
资本支出			

2.3. PFM 法律法规安排

该报告列出并总结了确定 PFM 系统结构及指导其运行的法律法规，一般以来说，国家宪法是其出发点。它解释了不同政府部门（立法、行政、司法）之间的区别，以及不同层级政府（中央、州、市等）和其他组织结构（如预算外单位和国有企业）的法律基础。它对涵盖 PFM 各方面的立法的整合或分散程度进行描述，如预算管理、收入调配、投资和债务管理、采购、会计、外部监督等，同时也强调了重要的国别规定，以及对于可能相关的法律框架近期变更作简要说明。

本小节应对内部控制系统的法律和监管安排进行说明。根据国际标准⁸，内部控制是一个不可分割的过程，旨在应对风险，并且为求达成实体的使命，对以下总体目标的实现提供合理保证：(i) 执行有序、合乎道德、经济、高效和有效的运营工作；(ii) 履行问责义务；(iii) 遵守适用的法律法规；(iv) 保护资源免受损害、滥用和损坏。为实现这些总体目标，内部控制系统应包括五个相互关联的组成部分：控制环境、风险评估、控制活动、信息和通信、以及监控。该种综合方法旨在为公共实体建立根据其目标和风险量身定制的有效控制措施。此外，它还提供了可以说明和评估内部控制的基础。本小节中关于内部控制的政策和法律，以及监管安排的说明均应与这五个组成部分相关。

该说明应对第 2.4 节进行补充，其中包含用于支持内部控制系统实施的制度结构信息。第 4.2 节中列出了内部控制框架有效性的总体说明。该节借鉴了本小节和绩效指标评估中包含的控制活动。因此，第 2.3 和 2.4 小节应说明内部控制框架的设计，第 4.2 节则应评估其运作是否能够实现预期目标。

2.4. PFM 机构安排

本报告在此依次说明了整个公共部门和中央政府的结构，涉及的机构数量和每个部门的财务重要性，如表 2-5、2-6 和 2.7 所示。上述信息可以从政府财务统计、合并政府账户以及个别机构的统计或账户等来源收集。数据最好应当覆盖上一个完整财政年度。信息来源应当被阐明，因为总数有可能涉及重复计算，或者用于评估支柱一的结果指标的数据存在偏差等要素。

该信息可作为对评估的范围与界限（如报告第 1.3 节所述），以及第 4 节分析中公共部门不同部分之间相对重要性的理解依据。

表 2.5：公共部门的结构（单位数量和财务流量额）

年份：	政府分部门		公共部门	公共企业分部门	
	非金融预算单位	金融预算外单位	社会保障金 ^{1/}	公共企业	公共企业
中央	2/				
一级地方政府（州）					
再低一级地方政府					

^{1/} 社会保障基金是一个公共部门实体，根据管理控制和资金安排，可以构成特定政府级别的一部分，或者被归类为政府部门的一个独立子部门（GFS 2014，第 2.78 段）。

^{2/} “预算内中央政府”包括中央政府预算中的所有中央政府实体。

表 2.6：中央政府财政结构 — 预算估算（货币单位）

年份：	中央政府			
	预算单位	预算外单位	社会保障金	总计 ^{1/}
收入				
支出				
转移至其他广义政府单位 (-) 和从其他广义政府单位转出 (+)				
负债				
金融资产				
非金融资产				

^{1/} 如适用，则应是合并总数，但可以使用其他聚合方法（附解释）。

表 2.7：中央政府的财政结构 — 实际支出（以货币单位表示）

年份：	中央政府 预算单位	预算外单位	社会保障金	总计 ^{1/}
税收				
支出				
转移至其他广义政府单位 (-) 和从其他广义政府负债单位 转出 (+)				
负债				
金融资产				
非金融资产				

^{1/} 如适用，则应是合并总数，但可以使用其他汇总方法（附解释）。

本小节描述了 PFM 涉及的主要实体的责任，包括不同政府部门（行政、立法和司法）主体，不同层级的政府（中央和地方政府）以及预算外单位（可以与第 2.3 小节中公共部门不同部分相对重要性的数据相互对照）。该小节也包含了广义责任的补充信息，这些责任来源于中央财政机构（如财政部、经济规划部、税务局、中央银行、最高审计机构等）之间，以及财政部和职能部委之间的公共财务管理。该小节还对财政部的组织结构和部门职责进行说明，并将组织结构图（如有）作为附录列入。此外，最近发生的责任变化也将在本小节中被提及。

该小节还特别对作为内部控制框架一部分而建立的体制结构作出强调，包括它们各自的作用和责任。

2.5. PFM 的其他重要特性及其运营环境

本小节说明了 PFM 系统的主要特性。其中应包括 PFM 系统的集中程度，专项收入专用税收或预算外单位的范围程度，外部监督机构行使的控制的类型以及最近发生的任何变更。本小节还解释了用于公众参与预算管理的任何法律规定和体制结构，对立法机构作为公民利益代表的角色起到补充的作用。

此处提供的信息仅供参考，并未就现行规则的遵守或立法机构和外部审计所发挥的有效作用发表声明。这些问题已在 PFM 系统详细评估（第 3 节中）和跨职能分析（第 4 节）中提出。

3. PFM 绩效评估

本节的目的是评估指标所捕获的 PFM 系统的关键要素，并报告在改进这些要素方面取得的进展。

本节指标内容约为 30-40 页。

本节的结构是：

- 3.1. 预算的可靠性
- 3.2. 公共财政的透明度
- 3.3. 资产负债管理
- 3.4. 基于政策的财政战略和预算
- 3.5. 预算执行的可预测性和可控性
- 3.6. 会计核算和财务报告
- 3.7. 外部审查和审计

每个小节对相关指标进行讨论。例如，第 3.2 小节公共财政透明度重点关注 PI-4 至 PI-9。按照指标编号顺序汇报。

每个指标都应单独报告，并讨论当前情况的评估工作和绩效变更，并说明为应对已查明的缺点而引入的改革措施。讨论应当包含五大要素：

1. 涵盖范围内的指标特征的一般描述
2. 每项维度的绩效水平和评分依据
3. 先前评估的绩效变更，如适用
4. 近期或正在进行中的改革活动
5. 评分和绩效表总结

1. 指标相关的系统一般性说明

可用于说明机构和组织的工作安排以及与指标评估的主题相关的立法。

2. 每项维度的绩效水平和评分依据

- 文中对各指标所获得的每个 PFM 维度的实际表现及其评分的基本原理给出了清晰的理解。在文中，指标的每个维度都被讨论，并进行处理，以便于使用者能够理解维度所获得的特定评分（A，B，C 或 D）。
- 该报告列明了用于证实评估的事实证据，包括定量数据。这些信息是尽可能特定的，例如以数量、日期和时间跨度形式出现。
- 与数据和证据的及时性或可靠性相关的问题应被记述。
- 如果整个指标或其中一个维度获得的信息不足，则文中应进行明确说明。

3. 先前 PEFA 评估的绩效变更

如果存在前一次 PEFA 评估，则应当报告每个指标的绩效随时间的变化，以补足指标评分。这旨在获得该国改革进程的动态形式，与能力的发展，同时在评估进行中的变化方面保持足够的严谨性⁹。

对绩效随时间变更的报告涉及：

- 列明每个维度和指标评分与前次评分相比较的证据。
- 强调与前次评估相关的可比性问题，例如覆盖面的差异，与主体相关的定义的变化，对数据的不同解释等，以便充分披露变更后证据的稳定性。
- 绩效变化可能无法通过评分变化体现，但仍有证据能够表明其变化，对此应当进行解释。这可能包括某个维度中有一个或多个评分的要求导致绩效变化，或者一个或多个维度的评分发生变化，但总体指标评分可能没有改变。

4. 近期或正在进行的改革活动

与指标相关的改革活动需包含以下内容：

- 可能已对绩效产生影响
- 已经实施，但其产生影响的证据可能因正在实施而无法获得，或
- 在评估期间开始

该报告并未试图评估改革的相关性或成功程度，仅限于关注绩效与改革之间可能存在的联系。

涉及到的国际金融机构或捐助者所要求的政府改革计划或现有条件（即尚未实施的改革措施），不得被视为证明改革成果的现状或进展的充分证据。

5. 评分和绩效表总结

总结表格的模式参见下表。

指标 / 维度（编号与名称）	评分	评分简述
PI-XX : (名称)	(总分)	
维度 X.1 ... 等 [对于多维指标， 每个维度以及指标总分单独解释]		

⁹ 指标所获得的 PFM 系统绩效水平体现了历史、政治、制度和经济因素的综合作用，并不一定代表政府近期或正在为提高 PFM 绩效所做的努力。根据 PEFA 指标和维度之间的评分步长差别，指标评分的改善可能需要几年时间。这就是 PEFA 报告建议将指标所获得的 PFM 绩效改革的进展纳入的原因。

4. PFM 系统分析总结

本部分的目的是根据前面第 2 和第 3 节提供的信息提供综合分析，并说明 PFM 系统性能的总体结论。该分析尤其旨在对 PFM 系统的绩效如何影响政府实现预期财政和预算结果的能力进行评估，并确定 PFM 系统在这方面的主要缺点。

本节指标内容约为 6-10 页。

4.1. PFM 绩效综合评估

指标评估以其对 PFM 绩效七大支柱的影响来进行解释：

- I. 预算可靠性：**为了确保政府预算适用于政策实施，有必要确保其具有现实性，并按照经批准的计划执行。。
- II. 公共财政透明度：**为确保政府的活动和运作在政府财政政策框架内进行，并受到适当的预算管理和报告安排，公共财政信息的透明度是必要的。透明度是一个重要特征，使得政府政策和计划及其实施能够被外部审查。
- III. 资产负债管理：**有效的资产和负债管理确保风险被充分识别和监控，公共投资能够物有所值，金融投资提供适当的回报，资产维护得到妥善规划，资产处置遵循明确的规则。同时，它还确保偿债成本被最小化，并充分监控财政风险，以便及时采取缓解措施。
- IV. 基于政策的财政战略和预算：**基于政策的财政战略和预算编制过程，促使政府根据其财政政策和战略规划实现资源的调动和使用。
- V. 预算执行的可预测性和控制：**可预测和控制的预算执行是必要的，它能确保按照政府的预期，经由立法机关批准，筹集收入并分配使用资源。有效的管理政策和实施计划要求所需资源的可用性能够被预测，而控制确保预算的执行过程符合政策，法规和法律。
- VI. 会计核算和财务报告：**为对财政和预算管理以及决策过程提供支持，需要财务信息能及时、相关和可靠。
- VII. 外部审查和审计立法机关：**进行有效的外部审计和审查，是推动政府执行部门解释其财政和支出政策及其实施工作的有利因素。在整合 PFM 系统绩效时，该分析旨在确定第 3 节中识别出的 PFM 优缺点的影响。该分析记录了每个支柱内各指标之间的相互依赖性，还研究了各支柱指标之间的联系，以解释某些功能的绩效是怎样依赖于其他功能的绩效。

4.2. 内部控制框架的有效性

在应对风险时，有效的内部控制系统在每个支柱中都发挥着至关重要的作用，并为确保运营满足四个控制目标提供合理保证：
(i) 运营以有序、合乎道德、经济、高效和有效的方式执行；(ii) 履行问责义务；(iii) 遵守适用的法律法规；(iv) 保障资源免受损害、误用和损坏。

对内部控制系统的分析应根据现有信息，评估其对实现这四个控制目标的贡献程度。本节应对内部控制系统运作效率提供一个统一和连贯性的概述。通过利用与内部控制安排和活动相关的调查结果，以及围绕国际标准确定的以下五个内部控制组成部分来构建信息，可以完成这一目标：

1. 控制环境
2. 风险评估
3. 控制活动
4. 信息和交流
5. 监控

用于设计和运行内部控制系统的内部控制框架是一项有用的工具，能够建立综合评估，以及凸显出未充分处理的领域、或不规范和错误可能非常显著的领域。同时它也有助于确定控制系统是否胜过了专注于孤立控制活动的传统方法。

评估应利用为报告之前部分而收集的相关文件，以及导向指标集评分的结论。同时，它应建立在内部控制设计描述（根据 PEFA 报告第 2 节中提到的法律，监管和制度安排），以及大量绩效指标所涵盖的对具体控制活动的个别评估（无详尽无遗：第 3 节中 PI-6、8、10、11、12、13、16、19、21、22、23、24、25、27、28）之上。

本节还应利用内部审计、外部审计或其他出具该类报告的外部机构发布的对内部控制有效性的近期评估。政府发布的内部控制运作报告同样可被利用。在能够洞察政府内部控制框架的建立和绩效的情况下，国际组织对政府治理的跨国评估也可以为评估提供有用的输入信息。

关于上述五个内部控制组成部分主要内容的详细调查结果在表格（附录 2）中总结，该表格还着重强调了控制组成部分无法覆盖到被评估的内部控制系统缺口。

外部监督机制有助于监控内部控制系统的有效性，并对行政部门施加压力，以改善内部控制系统。这些机制包括实施系统审计，令立法机构对审计进行审查，通过跟踪系统使行政部门实施补救措施，以及为公众提供听取报告和参加辩论的机会。这些活动借此可作为强化机制，并构成控制系统有效性分析的一部分。因此，在分析中应考虑外部监督与内部控制系统之间的相互作用。

本小节的分析还旨在让人们了解，对于与实现三个主要财政与预算结果相关的风险，内部控制是如何有助于解决该类风险。为帮助分析，评估人员应考虑每个指标维度的内部控制要素如何分别对三个主要财政 / 预算结果中做出贡献。

内部控制的有效性还为获取政府系统数据的可靠性提供了一个视角，因此依赖此类数据的指标评估的基础上得出结论时，它能够对结论的置信度作出解释。

4.3. PFM 的优缺点

对以下三项主要财政和预算成果的整体业绩，本小节分析了经评估的 PFM 系统绩效向其提供支持、或施加影响的程度

- 总体财政纪律
- 战略资源配置，以及
- 对用于服务交付的资源的有效利用

该分析以每个 PFM 功能区域（PEFA 报告的第 4.1 小节）中确定的优缺点，以及各种内部控制组件的有效程度（PEFA 报告的第 4.2 小节）为基础。分析还确定了该等子系统的绩效与落实三项主要成果的能力之间的联系。通过将三个主要结果相关的具体国家特征和政策目标纳入分析，本小节解释了为什么政府应当将子系统中 PFM 绩效识别的缺点视为关注的问题。

该分析根据三个主要财政和预算结果进行，然而评估并没有检验预期成果被实现的程度，例如，根据预算产生的收入和支出是否会对刺激经济增长、减少贫困，或实现其他政策目标产生预期效果。更确切地说，它是在评估在实现计划财政和预算成果时，PFM 系统是多大程度的有利因素。

该分析还综合了利用绩效指标衡量的 PFM 系统绩效、相关国家经济特征信息、政府财政政策目标、公共部门结构和 PFM 系统特征（PEFA 报告第 2.1 至 2.5 小节）以及其他对 PFM 表现有影响的各种因素。

总而言之，通过情景假设，该分析在结论中强调了 PFM 系统中最重要的三四个主要缺点，以对政府追求其财政和预算目标提供支持。

4.4 前次评估后的绩效变更

本节以动态视角介绍了 PFM 绩效及其对实现三项财务 / 预算成果产生的影响。它仅与连续评估相关，并为在前次评估中使用不同版本 PEFA 的情况提供了单独指导。

该部分利用了每个指标分析中对绩效变更的描述，以及第 3 节和附录 1 汇总表中的绩效变更概述。

本小节的结论来源于评估自前次评估以来发生的变化是怎样强化实现三项财政和预算成果的能力，并解决相应的主要缺点。

5. 政府公共财政管理（PFM）改革流程

本节旨在描述政府为提高公共财政管理绩效所做的总体努力，并对可能影响未来改革的计划、实施和监控的因素提供前瞻性观点。

本节指标内容约为 3-5 页。

5.1. PFM 改革途径

本小节说明了政府 PFM 改革的总体方法，其中包括 PFM 改革项目的存在、起源和结构，或者可使用的替代方法，例如几个相互平行、独立或特属于某机构的改革和能力发展计划。

它描述了 PFM 改革计划如何与政府改革的总体政策和规划相关联，例如，总体国家发展计划、战略规划安排、中期支出框架等。并强调了与公共部门其他行政改革的关系，包括技术联系、相互依赖性以及规划与管理协调。

本小节还提到了最近对 PFM 改革计划的任何外部审查或独立评估，包括其主要结论。

5.2. 近期和正在进行的改革行动

本小节简要总结了近期和正在进行的最重要的改革，以概述政府在加强 PFM 系统方面取得的进展。

本小节还强调了面向 PFM 领域进行中的改革的影响程度，其最主要的缺点已在报告第 4 节中列出。

5.3. 制度考虑因素

报告的这一部分提供了前瞻性的观点，说明制度因素可能在多大程度上支持改革规划和实施过程。

以下列出了不同国家环境下支持有效改革进程中，可能相关的几个因素。在每种情况下，PEFA 报告的这一部分都考虑了近期和正在进行的改革经验，并酌情识别除下述建议之外的其他国别因素。

- **政府的领导和所有权**可能通过确定改革的目标、方向和速度，明确改革过程的组织责任，及时解决任何变革阻力，来促进更有效的 PFM 改革进程。行政改革的具体驱动因素或激励措施可能被纳入考虑，例如以第 2.1 节中的信息为基础。其他驱动因素可能包括改革过程中的政治参与程度，政府是否明确提出 PFM 改革中令人信服的案例，是否在公共文件中传播政府愿景，如国家发展计划、PFM 具体战略或行动计划，以及政府为公共财政改革准备的资源。同时也可以包含对改革进程是否按照政府计划进行的信息的交叉参考。
- **跨政府的协调**可能有助于制定更优先和有序的改革议程，因为在规划和实施改革时会考虑到不同实体与政府各级的现有能力。在评估协调安排的实施程度时，可以考虑相关实体，特别是与改革决策过程相关的职能部委的贡献。还可考虑是否存在确保及时作出决策的机制（特别是在贯穿各领域的改革中），改革实施中的作用和责任的明确性，以及政府内部是否存在与 PFM 改革相关的协调捐助者的协调中心。在相关情况下，也可以考虑让立法机构和外部审计单位参与 PFM 改革进程。

- **可持续改革进程**将有可能影响 PFM 改革的效果。应考虑现有安排对这一程序的支持程度。在这方面，报告可以检查政府专家或技术援助的贡献，改革是否与全面的能力建设方案相关，以及是否保留受过培训的工作人员。报告还可以包含任何与为实施改革而产生的经常性费用提供资金相关的信息。
- **PFM 计划的透明度**对于设定预期目标和征求各利益相关方的贡献与协作非常重要。该报告描述了可公开获取的改革计划文件的透明度，计划的财政管理在事前和事后的政府预算文件中得到了充分体现。

对这些制度因素的评估尽可能尊重事实，不依赖于政府的计划或承诺。该报告包含对情况的观察，但不会对政府的改革方案提出明确的建议。它也没有判断政府改革计划是否解决了 PFM 当下的缺点，或者拟议的改革措施是否适当。

附录

附录 1：绩效指标总结

本附录列出了绩效指标的总结表。该表格列明了各指标分数，并对个指标的评分、及当前或前次评估的维度作出简要说明。

指标 / 维度	当前评估		前次评估 (年)	
	评分	需满足的标准说明	评分	对变化的解释 (包括可比性问题)
PI-xx (对象)				
维度 x.1				
维度 x.2				
维度 x.3				
维度 x.4				

附录 2：内部控制框架观察总结

本附录信息应当仅来源于 PEFA 评估，不应收集任何新信息。如果没有能够提供调查结果摘要的信息，本表应标明“PEFA 评估中无可用信息”的字样。

内部控制组成部分和要素	观察总结
1. 控制环境	
1.1 管理层和员工的个人诚信、职业诚信以及道德价值观，包括对整个组织内部控制的支持态度	
1.2. 胜任承诺	
1.3. 设定“高层基调”（即管理哲学和运营风格）	
1.4. 组织架构	
1.5. 人力资源政策和实践	
2. 风险评估	
2.1 风险识别	
2.2 风险评估（重要性与可能性）	
2.3 风险估算	
2.4 风险偏好评估	
2.5 对风险的响应（转移、征收能力、处理或终止）	
3. 控制活动	
3.1 授权和审批程序	
3.2 职责划分（授权、处理、记录、审查）	
3.3 控制对资源和记录的访问	
3.4 核查	
3.5 调节	
3.6 运行绩效审查	
3.7 运营、进展和活动绩效审查	
3.8 监管（指派、审查和批准、指导和培训）	
4. 信息和交流	
5. 监控	
5.1 正在进行的监控	
5.2 评估	
5.3 管理层回应	

附录 3：信息来源

附录列出了所有的信息被用于评估的文件，例如立法、政府政策文件、预算文件、报告和统计数据，以及国家、区域或国际层面最近的调查和分析工作。本附录由以下三部分构成：

- 附录 3A 用于相关调查研究和分析工作。
- 附录 3B 列出接收采访并提供 PFM 绩效报告相关信息的人员名单，并标明他们代表的机构名称及其各自职务。附录 3B：
- 附录 3C 包含一份表格，解释了用于为各指标评分提供依据的信息来源。



PEFA 秘书处

1818 H Street NW
Washington DC 20433,
USA (美国华盛顿)
services@pefa.org

PEFA 由以下七个 PEFA 合作伙伴以及 PEFA 用户和其他国际组织编制：

欧盟委员会、国际货币基金组织、世界银行、法国政府、挪威政府、瑞士政府和英国政府。

