



PEFA 2016 手册

第二卷： PEFA 评估现场指南

2016 年 8 月 30 日

PEFA 秘书处
华盛顿特区
美国



目录

缩略语和缩写词表	6
前言.....	7
1. PEFA 概述	9
1.1. 介绍	9
1.2. PEFA 框架的范围和覆盖面	10
1.3. PEFA 绩效指标	13
1.4. PEFA 报告.....	13
1.5. PEFA 的总体框架	14
2. 评分指南	15
2.1. 一般评分指南.....	15
2.2. 多维度指标的评分	17
2.3. 定义	19
2.4. PEFA 支柱、指标和维度的构成.....	19
3. 测算绩效指标和维度.....	23
支柱一：预算的可靠性	24
PI-1. 总支出执行度	25
维度 1.1 总支出执行度	25
PI-2. 支出结构执行度	27
维度 2.1. 支出结构执行度（按功能划分）.....	27
维度 2.2. 支出结构执行度（按经济类型划分）.....	29
维度 2.3. 从应急准备中安排的支出	31
PI-3. 收入执行度	33
维度 3.1. 总收入执行度	34
维度 3.2. 收入结构执行度	36
支柱二：公共财政的透明度	37
PI-4. 预算分类	38
维度 4.1. 预算分类	38
PI-5. 预算文件	40
维度 5.1. 预算文件	40
PI-6. 财务报告以外的中央政府业务	43
维度 6.1. 财务报告以外的支出	44
维度 6.2. 财务报告以外的收入	45
维度 6.3. 预算外单位的财务报告	47
PI-7. 对地方政府的转移支付	50
维度 7.1. 转移支付分配制度.....	50
维度 7.2. 转移支付信息的及时性	52

PI-8. 公共服务提供的绩效信息	54
维度 8.1. 公共服务提供的绩效规划	55
维度 8.2. 公共服务提供的实际绩效	58
维度 8.3. 公共服务提供单位获取的资源	60
维度 8.4. 公共服务提供的绩效评价	62
PI-9. 财政信息对公众的可获得性	64
维度 9.1. 公众对财政信息的可获得性	64
支柱三：资产负债管理	67
PI-10. 财政风险报告	68
维度 10.1. 对公共企业的监控	68
维度 10.2. 对地方政府的监控	71
维度 10.3. 或有负债和其他财政风险	72
PI-11. 公共投资管理	74
维度 11.1. 投资方案的经济分析	75
维度 11.2. 投资项目选择	77
维度 11.3. 投资项目成本核算	78
维度 11.4. 投资项目监控	79
PI-12. 公共资产管理	81
维度 12.1. 金融资产监控	82
维度 12.2. 非金融资产监控	83
维度 12.3. 资产处置透明度	85
PI-13. 债务管理	86
维度 13.1. 债务和担保的记录与报告	86
维度 13.2. 债务和担保的审批	87
维度 13.3. 债务管理战略	89
支柱四：基于政策的财政战略和预算	91
PI-14. 宏观经济和财政预测	92
维度 14.1. 宏观经济预测	92
维度 14.2. 财政预测	93
维度 14.3. 宏观财政敏感性分析	95
PI-15. 财政战略	96
维度 15.1. 政策建议的财政影响	96
维度 15.2. 财政战略的采用	99
维度 15.3. 财政工作成果报告	100
PI-16. 中期支出预算情况	101
维度 16.1. 中期支出估算	101
维度 16.2. 中期支出上限	102
维度 16.3. 战略规划和中期预算的匹配	103
维度 16.4. 当年预算与上年估算的一致性	104

PI-17. 预算编制过程	106
维度 17.1. 预算日程表.....	107
维度 17.2. 预算编制指引	108
维度 17.3. 向立法机关提交预算草案.....	110
PI-18. 立法机关预算审查	111
维度 18.1. 预算审查范围	111
维度 18.2. 立法机关预算审查程序	112
维度 18.3. 预算审批时间安排.....	113
维度 18.4. 行政机关预算调整规则	114
支柱五：预算执行的可预测性和可控性	116
PI-19. 收入管理	117
维度 19.1. 财政收入相关权利和义务.....	118
维度 19.2. 收入风险管理	120
维度 19.3. 收入审计和调查	122
维度 19.4. 财政收入欠款监控.....	123
PI-20. 收入的会计核算	125
维度 20.1. 财政收入征收信息.....	125
维度 20.2. 财政收入上缴	126
维度 20.3. 财政收入账户对账.....	127
PI-21. 年度内财政资源分配的可预测性.....	129
维度 21.1. 现金余额汇总	129
维度 21.2. 现金预测和监控	130
维度 21.3. 支出承诺上限信息.....	131
维度 21.4. 年度内重大预算调整情况.....	132
PI-22. 支出欠款	134
维度 22.1. 支出欠款存量	134
维度 22.2. 支出欠款监控	136
PI-23. 工资控制	138
维度 23.1. 工资与人事记录的整合	138
维度 23.2. 工资变动管理	139
维度 23.3. 工资的内部控制	140
维度 23.4. 工资单审计.....	141
PI-24. 政府采购	142
维度 24.1. 政府采购监控	142
维度 24.2. 政府采购方式	143
维度 24.3. 政府采购信息对公众的可得性	144
维度 24.4. 采购投诉管理	145
PI-25. 非工资支出内部控制	147
维度 25.1. 职责分离.....	148

维度 25.2. 支出承诺控制的有效性	149
维度 25.3. 支付规则和程序的遵从度	150
PI-26. 内部审计	151
维度 26.1. 内部审计的覆盖面	152
维度 26.2. 内部审计的性质和适用标准	153
维度 26.3. 内部审计的执行和报告	154
维度 26.4. 对内部审计的回应	155
支柱六：会计核算与报告	156
PI-27. 财政数据整体一致性	157
维度 27.1. 银行账户对账	157
维度 27.2. 暂记账户对账	158
维度 27.3. 预付款账户对账	159
维度 27.4. 财政数据整体一致性实现流程	160
PI-28. 年度内预算执行报告	161
维度 28.1. 报告范围和可比性	161
维度 28.2. 年度内预算执行报告的时间安排	163
维度 28.3. 年度内预算执行报告的准确性	164
PI-29. 年度财务报告	165
维度 29.1. 年度财政报告的完整性	165
维度 29.2. 提交报告供外部审计	167
维度 29.3. 会计准则	169
支柱七：外部审查和审计	170
PI-30. 外部审计	171
维度 30.1 审计范围和标准	171
维度 30.2. 向立法机关提交审计报告	173
维度 30.3. 外部审计结果跟进	174
维度 30.4. 最高审计机构（SAI）独立性	175
PI-31. 立法机关审计报告审查	177
维度 31.1. 审计报告审查的及时性	177
维度 31.2. 审计结果听证	178
维度 31.3. 立法机关对审计报告的建 议	179
维度 31.4. 立法机关审计报告审查的透明度	180
词汇表	181

缩略语和缩写词表

BCG	预算内中央政府
CEO	首席执行官
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
DeMPA	债务管理绩效评估
DMS	债务管理战略
EUR	欧元
FAQs	常见问题
FY	财政年度
GDP	国内生产总值
GFS	政府财政统计
GG	广义政府
IAU	内部审计部门
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
IMF	国际货币基金组织
INTOSAI	最高审计机构国际组织
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	最高审计机构国际标准
MoF	财政部
OECD	经济合作与发展组织
PC	公共企业
PEFA	公共支出和财政尽责能力
PFM	公共财政管理
PI	PEFA 指标
PPP	政府和社会资本合作
SAI	最高审计机构
SNG	地方政府
TSA	国库单一账户
USD	美元

PEFA 2016 手册

前言

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成果，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专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实践。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 的其他使用者还包括公民社会组织 and 国际发展机构。PEFA 评分和报告帮助所有使用者快速了解一个国家公共财政管理体系中的优缺点。使用者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优先考虑的事项展开对话。

该手册分四卷介绍：

- 《第一卷：PEFA 评估程序——规划、管理和使用 PEFA》，为 PEFA 使用者和其他利益相关方提供 PEFA 评估过程中关键阶段和步骤的指导。
- 《第二卷：PEFA 评估现场指南》，提供 PEFA2016 中 31 个绩效指标和 94 个维度的详细技术指导，包括数据要求和来源，计算和定义。该现场指南也包括术语词汇表。
- 《第三卷：准备 PEFA 报告》，列出了准备 PEFA 报告的模板和说明。
- 《第四卷：评估公共财政管理绩效的补充性信息》，涉及 PEFA2016 和其他补充性诊断工具之间关系的信息，和利用其他信息对 PEFA 评估进行补充的潜在可能。

我们希望该手册成为一份将会定期更新以回应政府官员、评估人员和其他利益相关方提出的常见问题和担忧的动态文献。手册的定期更新将会在 PEFA 网站 www.pefa.org 上公布。为了易于使用，我们在手册的相关部分复制了 PEFA2016 的内容（尤其是第二卷），从而避免了在手册的各卷交叉引用 PEFA 框架文件。

第二卷：PEFA2016 评估现场指南

关于第二卷

PEFA 手册的第二卷（本卷），即 PEFA 评估现场指南（本现场指南），其目的是在 2016 年 1 月 1 日框架文件公开发布后，为 PEFA 使用者提供 PEFA2016 应用的扩展指导。

本现场指南通过提供关于总体评估和每个指标与维度的评分的补充性指导、阐释和定义，对 PEFA2016 框架文件进行拓展。重要的是，除了与 PEFA 报告的形式和内容有关的部分（见手册第三卷）外，该现场指南复制了所有被包含在 PEFA2016 框架文件中的内容。因此，负责现场工作的评估人员只需参考该现场指南。

本现场指南无意就如何评估应用这一版本（PEFA2016）和以前版本的 PEFA 评估所得绩效的变化提供指导。衡量这种变化的单独指南由文件“PEFA2016 与 PEFA2005 或 PEFA2011 评估所得绩效变化的报告指南”提供，该指导文件包含在手册的第三卷《PEFA 报告》中。关于该手册和其他补充性指南，请访问 PEFA 网站 www.pefa.org。

本现场指南将会进行更新，以对使用者的反馈作出反应，并体现对良好实践和有用的案例研究的参考借鉴。每个新的版本都会包含对该版本相对于以前版本的变化概述，并标明其发布日期。在每次评估的开始和完成之前，使用者都应该访问 PEFA 网站，确保他们参考的是该指南的最新版本。

1. 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专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实践。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 来得到一个自身公共财政管理绩效情况的截图。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 的其他使用者还包括公民社会组织 and 国际发展机构。PEFA 评分和报告帮助所有使用者快速了解一个国家公共财政管理体系中的优缺点。使用者还将看到公共财政管理的总体绩效对财政纪律、战略性的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优先考虑的事项展开对话。

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 PEFA 应用方面的咨询，成为审查和改进公共财政管理绩效的多种信息来源之一。PEFA 2016 框架文件概要介绍了 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。

1.2. PEFA 框架的范围和覆盖面

PEFA 评估什么？

良好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成果的必要条件之一，这些工作成果包括：

- **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优先次序相一致。
- **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。

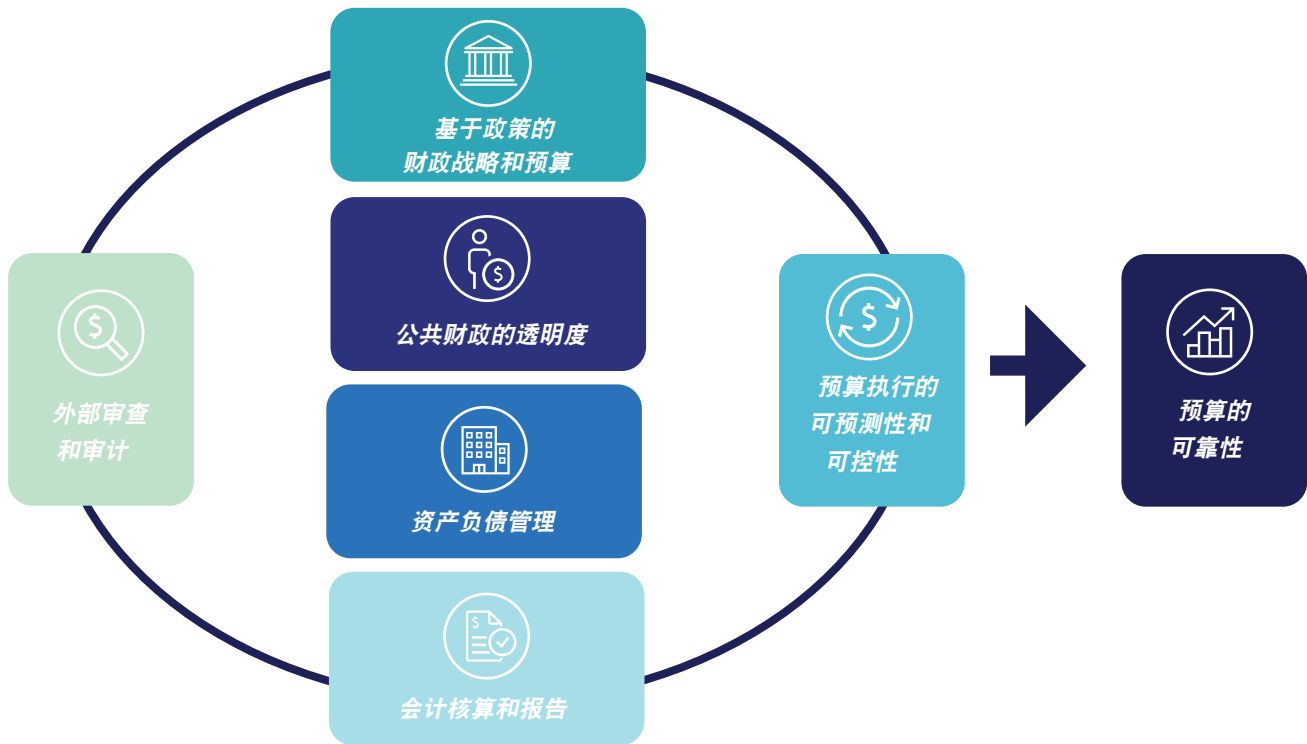
PEFA 指出了在一个开放有序的公共财政管理体系中实现这些目标所不可缺少的七大绩效支柱，由此定义了公共财政管理体系的关键要素。这些要素也体现了什么是必要而可行的评估内容，具体如下：

- **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）与批准的原始预算相对比。
- **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在内的所有财政收入和支出的公开透明、公共服务提供的绩效信息向公众发布，以及财政和预算文件可便捷访问。

- **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。
- **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。
- **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。
- **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。
- **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行政机关对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衡量的公共财政管理体系的重点方面。PEFA 利用以现有可得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整体评估。然后再评估公共财政管理绩效水平对三项理想的预算工作成果的可能影响，这三项成果是：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 覆盖的机构

PEFA 最初聚焦于中央政府层面，包括相关的监督和问责机构，如立法机关和最高审计机构。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) 制定的分类架构。PEFA 的方法论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。

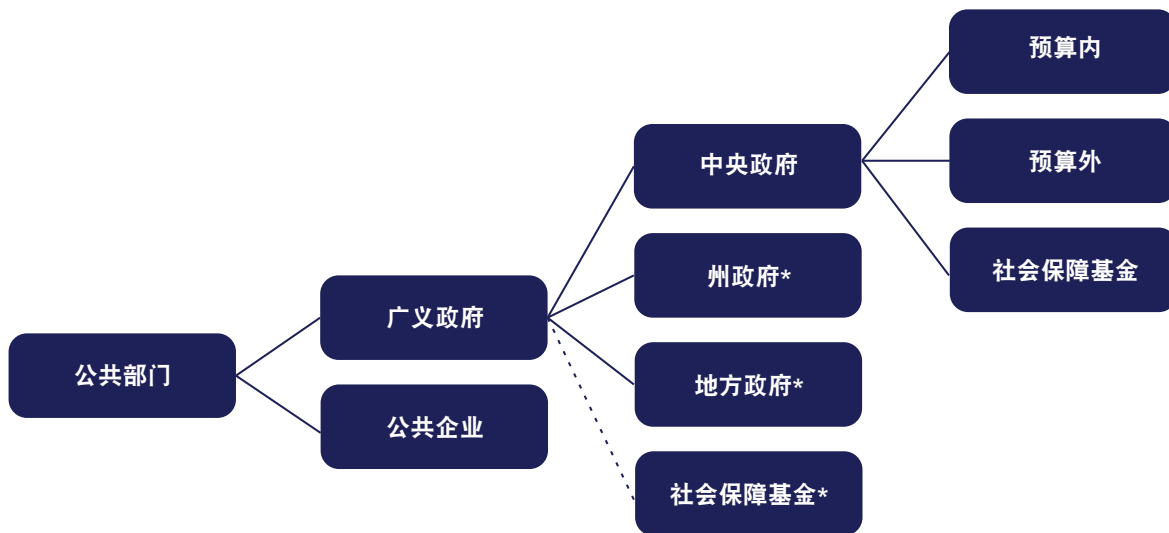
除中央政府外，在 GFS 中确定的其他政府部门包括可单独问责且有着自身的公共财政管理体系（如预算和会计体系）的不同行政层级，具体包括州、省、大区以及区、

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覆盖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 则涉及了公共企业。

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。衡量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、省和地方政府也可能包含预算单位、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，如由虚线连接的文本框所示。

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所有投入和能力。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力资源水平。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考察，以探究财政管理绩效背后的影响因素。

PEFA 也不包括确定财政政策是否可持续的财政或支出政策分析，它并不评价通过预算安排的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有关国家的特定指标。国际组织和研究机构拥有开展这类更详尽分析的工具，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理想成果的程度。

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提供概要信息，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新的信息，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。

如果缺少可得信息，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，涵盖政府开展的各类公共财政管理活动。指标按第 1.2 节所述的七大支柱进行分类：

- 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 2.4 节提供了各指标及其构成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上认可的良好绩效标准，则可以获得各个维度的最高评分。根据各维度之间的关联程度，采用适当的方法汇总各维度评分，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，采取简明而标准化的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：

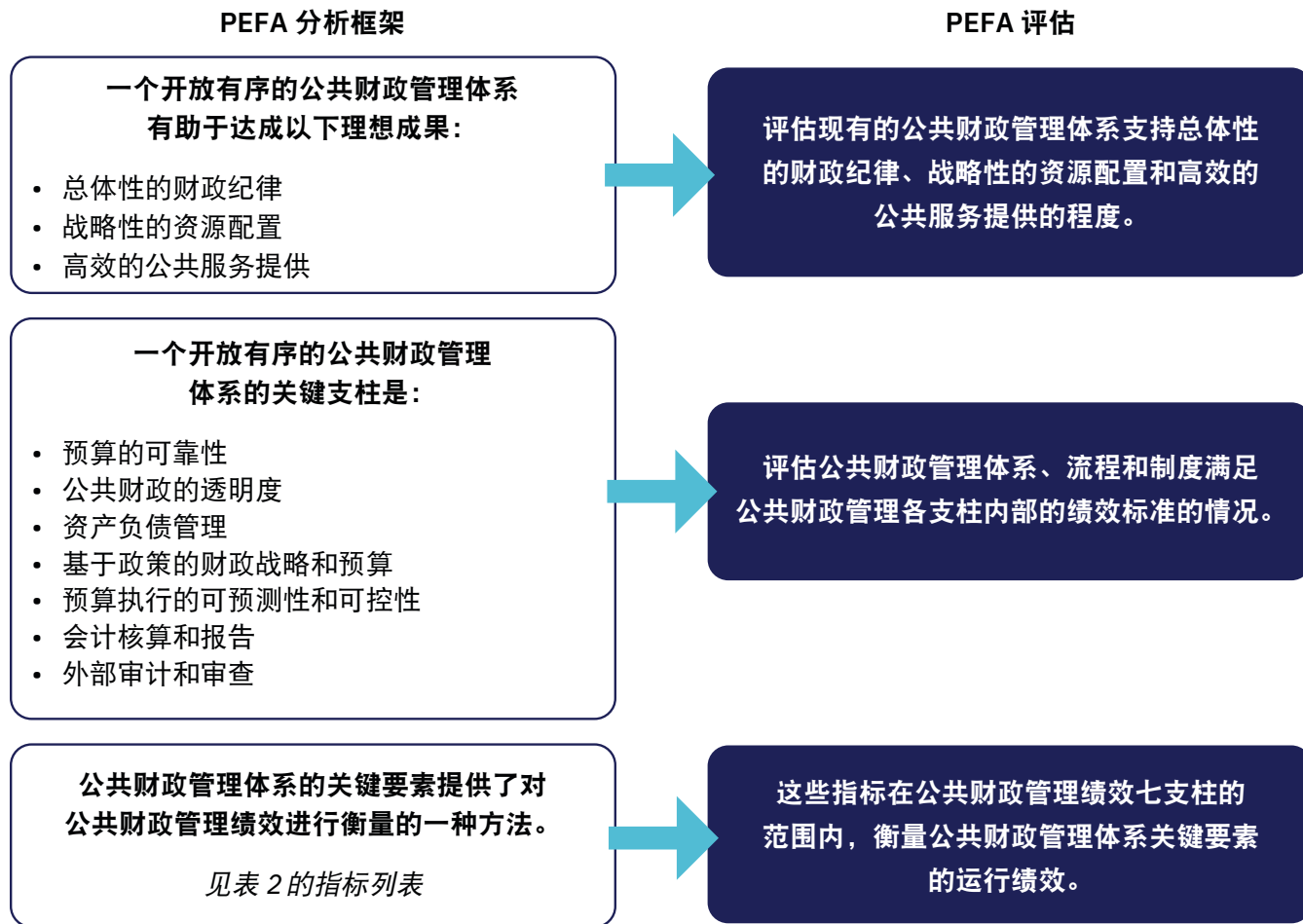
- **执行概要**，简要概述关于公共财政管理体系绩效及其对政府实现预期财政和预算工作成果的能力的影响的主要发现。
- **引言**，阐述报告的背景、目的和编制过程，说明报告涉及机构的覆盖面。
- **国别信息概述**，阐明指标结果和总体公共财政管理绩效的背景信息。本节简单回顾所评估国家的经济状况，描述其公共部门结构、其他相关分析测算出的预算工作成果以及公共财政管理的法律和制度框架。
- **基于公共财政管理体系七支柱进行的绩效评估**，包括对公共财政管理绩效的 31 项指标进行测算的结果及其分析。
- **截面分析结论**，即利用整个报告的信息，对所评估国家的公共财政管理体系进行整体评价。本节评估公共财政管理的优点和不足如何影响三项主要的财政及预算工作成果，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**，概述公共财政管理改革的总体方针，包括政府近期采取的和正在进行中的行动，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。

更多关于编制 PEFA 报告的指引，包括 PEFA 报告模板，请见 PEFA2016 框架文件的第三部分和 PEFA 手册的第三卷。

1.5. PEFA 的总体框架

PEFA 的框架如下：

图 3：PEFA 的总体框架



2. 评分指南

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 节中所述的方法汇总得到总分。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制定的确切的评分标准。只有评分要求中的每一点规定都得到满足，对某个维度给予某个评分才是正确的。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”评分

“D”评分 代表绩效低于基本水平。如果观测到的绩效低于任何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包括其他 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系。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，就某一指标进行的 PEFA 评估可能会与另一种详细的评估结果结合起来，使用不同的评估工具。这时，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。

多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，数据范围应涵盖数据可得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、规模和显著性

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。最好是由评估人员和政府就抽样方法达成一致。若无法达成一致，如框架文件第三部分 PEFA 报告的第四段所解释的，应将不同的意见纳入附件中（详见 PEFA2016，第 84 页）。

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，某些项目或单独的费用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）。某些指标的衡量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原因是足够合理的。

2.1.7. 财政年度

以下术语在 PEFA2016 中被用于描述预算或财政年度：

本财政年度 (T) 是对预算草案进行编制和通常的展示的财政年度。

下一个年度 (T+1) 是年度预算草案针对的预算年度或者财政年度。

前一个年度 (T-1) 是上一个已经结束的财政年度。

扩展年度和后续财政年度 (T+2, T+3 等) 是年度预算草案编制当年以后的财政年度。扩展年度与指标 PI-14、PI-15 和 P1-16 中的中期预算情况有关。

2.1.8. 公众可得性和发布

许多指标和 / 或维度涉及到公众可得性或公共财政管理信息的发布。

术语“公众可得”、“公开提供”、“公开报告”和“公开”的意思是一份文件在一个合理的时间段内是可获得的，没有限制的，无须登记的，免费的。除非就国家的具体情况提出其他正当理由。应在报告中说明政府提供的在适当情况下对可获得性进行限制的理由。

“发布”和“已发布”的意思是一份文件对公众来说已经具有可获得性，该文件已在公众可访问的网站上以印刷或可读形式向公众公开。发布还涉及到一种预期，即使用者被告知文件的可获得性和如何获取文件。

相关指标中指定了关于以上术语的时间窗口。

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。需采用最薄弱环节 (WL) 法或平均 (AV) 法将各维度的评分综合起来得到指标总分。每个指标都指定了所采用的具体方法。

1. 最薄弱环节法：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

他维度的良好表现的情况。换言之，这种方法适用于相互关联维度中存在某一“最薄弱环节”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总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。

表 1. 平均法 M2 (AV) 指标评分换算表

维度评分		M2 (AV) 总评分	
2 维度指标			
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 维度指标			
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：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来说是重要的。

维度评分		M2(AV) 总评分		
4 维度指标				
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

表 1 不适用于采用 M1(WL) 方法的指标。

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。

2.3. 定义

常用术语的定义已划线并包含在词汇表中。与特定指标和维度相关的关键定义被包含在有关的衡量指南中。

2.4. PEFA 支柱、指标和维度的构成

下方表 2 展示了 PEFA 支柱、指标和维度的概况。关于每个指标的评分的更详细的技术指南见第 3 节。

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

支柱	指标	维度	
III. 资产负债管理 	10. 财政风险报告	10.1 对公共企业的监管 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	
	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 财政战略的采用
		16. 中期支出预算情况	16.1 中期支出估算 16.2 中期支出上限 16.3 战略规划和中期预算的匹配 16.4 当年预算与上年估算的一致性
		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

支柱	指标	维度
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 工资单审计
	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
	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		
26.5 内部审计的覆盖面		

支柱	指标	维度
VI. 会计核算和报告 	27. 财政数据整体一致性	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 财政数据整体一致性实现流程
	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 最高审计机构独立性
	31. 立法机关审计报告审查	31.1 审计报告审查的及时时性
		31.2 审计结果听证
		31.3 立法机关对审计报告的的建议
		31.4 立法机关审计报告审查的透明度

3. 测算绩效指标和维度

本节提供关于每项指标和维度的详细技术指导。本节复制并补充了 PEFA2016 框架文件中绩效指标的信息。无须交叉参考 PEFA 框架文件。

该技术指导包括对每项指标的描述、指标可能如何影响预算工作成果、评分要求和校准方法、衡量指南和数据要求、必要的对相关维度的资料来源和汇总方法的说明。词汇表中的术语以下划线标出。

PEFA 指标通常要求评估人员测算整个 中央政府 (CG), 预算内中央政府 (BCG), 或 广义政府 (GG). 的绩效。预算内中央政府是中央政府的一个子集, 而中央政府包括国家行政、立法和司法权力机关的基本活动, 并由立法机关通过的预算提供资金。预算内中央政府的收入和支出通常由财政部 (MoF) 或相当的职能部门通过立法机关批准的预算进行监管和控制



支柱一：预算的可靠性

支柱一评估政府预算是否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）与批准的原始预算相对比。

符合实际和可靠的预算支撑起好的财政管理，是财政长期可持续的基础。

支柱一包括以下指标：

- PI-1. 总支出执行度
- PI-2. 支出结构执行度
- PI-3. 收入执行度

若政府预算为政策执行的可靠依据，就应当按照立法机关的授权执行。

影响预算可靠性的因素包括：

- 年度预算程序之外提出的政策或其他预算后支出决策；
- 各部门和项目间的重大再分配；
- 过于乐观或其他原因导致的不可靠的收入估算
- 发展合作伙伴在年度预算周期之外分配赠款和其他预算支持；
- 外部冲击，诸如自然灾害、不利的全球或区域经济条件。

PI-1. 总支出执行度

关于本指标

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。一维度 1.1 总支出执行度。

对预算工作成果的影响

显著偏离初始批准预算的实际总支出会削弱财政纪律和政府控制总预算的能力，随之削弱政府管理风险的能力。它还影响着政府有效率和可预测地向战略性优先领域分配资源的能力。当较大偏离原计划支出导致服务紧缩、供应关键投入品的重要支出受到限制或某些服务终止时，服务提供可能也会受影响。需要注意总财政纪律可能也会受到预算外支出的影响。参考见指标 PI-6。

维度 1.1 总支出执行度

维度测算指南

1.1:1. 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，和应急投票情况和债务利息一并列示。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。

1.1:2. 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。

1.1:3. 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。一个“异常”年份的特点是具有比其他年份更高的偏差或者数据缺失。出现“异常”的原因对指标评估来说并不重要，其原因可能包括政治危机或者较差的预算纪律。

1.1:4. PEFA 网站 www.pefa.org 的电子表格提供了计算该维度的方法。该维度的计算应当作为附录包括在评估报告中。

维度 1.1. 评分

评分	相应的最低标准
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数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数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。

1.1:5. 批准的总预算支出是预算单位在财政年度开始时以之为基础规划其年度支出的预算。立法机关未能在宪法规定的时间内批准预算，可能导致预算批准时间发生重大推迟，甚至推迟到财政年度之内。由于此类延迟，实际上不存在批准的原始预算，也就无法计算预算数与执行数之间的偏差。如前所述，这种特殊的财政年度应当被视为“异常”。注意，被用于计算的是批准的原始预算，而不是补充预算。

1.1:6. 该维度可用收付实现制会计方法或者权责发生制会计方法进行计算。应当注明所选的会计记账基础并在整个指标评估中保持使用的一致性。在收付实现制会计制度下，即使采用修正的收付实现制会计制度，也需要支付数据来进行评级。如果没有支付数据，则 PEFA 报告的笔记将需要详尽说明原因，并使用最相关的数据进行替代。

1.1:7. 支出包括任何形式的转移和补贴，包括对其他各级政府的转移和补贴。若对地方政府的预算转移数和实际转移数有差异，针对 PI-7 的报告将补充该维度的信息。支出也包括利息和其他与债务有关的成本，但不包括偿还本金。

1.1:8. 定量指标的评分如基于未经审计的账目，也属正常现象，因为最近一年（或几年）的账目可能仍在等待审计。如果未经审核的账目与以前审计过的账目没有显著差异，则使用这些账目具有合理保证。在没有这类保证的情况下（因为账目已经有数年未审计，或因为审计过的账目和未经审计的账目之间存在非系统性的显著差异），则仅建议使用未经审计的账目。在这种情况下，评估应当被视为初步评估，并在账目审计后进行更新。在辖区法院体系中，由于很少有经审计的财务账目，可使用经认证的账目或经判定的账目。

1.1:9. 为了计算预算的可靠性，支付到 BCG 之外单位的仍属批准的原始预算的一部分的转移，需要包含在内。

1.1:10. 评估人最好能提供信息来说明批准的预算和执行的预算之间产生差异的原因。此类说明应包括原始财政预测的准确性、可能对预算批准后发生的收入或支出产生影响的外部因素，和 / 或预算批准后作出的收支政策方面的决策，等等。评估人最好能明确这些说明来自政府还是他们自己的评价。

维度 1.1. 时间段、覆盖面和数据要求

时间段	覆盖面	数据要求 / 计算	数据来源
最近三个完整的 财政年度	预算内中央政府 (BCG)	数据要求 • 最近三个完整的财政年度的总支出执行数和批准的总预算支出。 计算 • 为了计算该指标，评估人员应当使用 PEFA 网站 (www.pefa.org) 上的电子表格。	<ul style="list-style-type: none"> • 立法机关批准通过的年度预算法 / 文件 / 估算； • 年度预算执行报告或预算和实际结果的比较报表。

PI-2. 支出结构执行度

关于本指标

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，它包含以下三个维度，并使用 **M1 (WL)** 方法汇总维度评分。

- 维度 2.1. 支出结构执行度（按功能划分）
- 维度 2.2. 支出结构执行度（按经济类型划分）
- 维度 2.3. 从应急准备中安排的支出

对预算工作成果的影响

支出结构的变化可能表明无法按照批准的原始预算中列示的政府计划来花费政府资源。这种变化可能也反映了对意外事件的年度调整，其中一些事件超出了政府的控制范围或可能难以被预测。这种变化可能影响功能分配或支出结构。支出结构的偏差越大，对分配效率和服务提供的影响可能越大。

指标衡量指南

2.1. 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/司/局）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。

2.2. 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批准的原始预算，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

更多年份中出现的相对于预测的偏差。维度 2.3 使用最近三个完整财政年度的数据。

2.3. 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的话），应在 PEFA 报告笔记中备注。评估人员需要根据计入该指标所应用的支出类别的金额，判断暂记账户内的金额是否足以产生误导性评分。如果评分有可能是误导性的（如未分配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。

2.4. 如果没有在预算中包含预备费中安排的支出这一项，而是将预备费预算包含在各个预算支出项目中，在计算 PI-2.1 和 PI-2.2 时不应将这些预备费预算从各项预算支出中扣除。预备费应只包含明确定义的在编制预算时没有分配而在预算执行时可用于弥补任何支出项目的不足的预算项目。因此，对于 PI-2.3 来说，没有预备费支出则得分为 A（参见以下的 PI-2.3）

维度 2.1. 支出结构执行度（按功能划分）

维度衡量指南

2.1:1. 衡量最近三年按功能分类的批准的原始预算支出与年终实际支出在结构上的差异，年终实际支出不包括或有项目和债务利息。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）、中央政府补贴、转移支付和预算中报告的捐赠资金等安排的支出。

2.1:2. 在行政层面，应就批准的预算中包含的主要预算项目（或表决项目）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。

2.1:3. 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，根据批准的原始预算总支出与实际执行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。

2.1:4. 尽管功能或者项目分类与行政分类相比可为比较政策意图提供更有用的基础，预算却经常仅在行政分类的基础上被安排和管理。应当使用相同的基础来比较批准的原始预算和预算执行结果。

2.1:5. PEFA 网站 www.pefa.org 的电子表格提供了计算该维度的方法。该维度的计算应当作为附录包括在评估报告中。

2.1:6. 评估人最好提供信息来说明执行的预算结构和批准的预算结构之间产生差异的原因。此类说明应包括最初的财政预测的准确性，对预算批准后的收支可能产生影响的外部因素，和 / 或预算批准后做的收支政策的决策，等等。评估人最好明确这些说明来自政府还是他们自己的评价。

维度 2.1. 评分

评分	相应的最低要求
A	在最近三年内，至少有两项按项目、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，至少有两项按项目、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，至少有两项按项目、行政单位或功能划分的支出结构差异小于 15%。
D	绩效低于比 C 评分对应的要求

维度 2.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的 财政年度	BCG（预算内中央 政府）	<p>数据要求</p> <ul style="list-style-type: none"> • 每个主要功能分类或行政分类中 20 个最大预算项目的年终实际支出和批准的原始预算支出的结构。 • 如果主要预算项目超过 20 个，则应当根据组成预算总额的 75% 的最大预算项目来评估结构变化（如果是行政分类，则最少需 20 个项目），剩余的项目（不包括应急项目）汇总成一行。 • 需要最近三个完整的财政年度的数据。 <p>计算</p> <ul style="list-style-type: none"> • 为了计算该指标，评估人员应当使用 PEFA 网站 (www.pefa.org) 上的电子表格。 	<ul style="list-style-type: none"> • 立法机关批准通过的年度预算法 / 文件 / 估算； • 年度预算执行报告或年度财务报表。 <p>（以上信息应当可在财政部获得）</p>

维度 2.2. 支出结构执行度（按经济类型划分）

维度衡量指南

2.2:1. 该维度衡量最近三年经济分类的批准的原始预算支出与年终实际支出（不包括应急项目，但包含债务利息）在结构上的差异。

2.2:2. 经济分类的预算结构对于显示不同投入品（如资本性支出和经常性支出）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。

2.2:3. 与维度 2.1 一样，计算中针对批准的原始预算的总支出和年终实际执行的总支出之间的差异进行了调整。

2.2:4. PEFA 网站 www.pefa.org 的电子表格中提供了该维度的计算方法。该维度的计算应当作为附录被包括在评估报告中。

2.2:5. 评估人员最好提供信息来说明执行的预算结构和批准的预算结构之间产生差异的原因。此类说明应包括

最初的财政预测的准确性，对预算批准后的收支可能产生影响的外部因素，和 / 或预算批准后做的收支政策的决策，等等。评估人最好明确这些说明来自政府还是他们自己的评价。

维度 2.2. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 2.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的 财政年度	BCG（预算内中央 政府）	<p>数据要求</p> <ul style="list-style-type: none"> 最近三个完整财政年度的每个主要经济分类的年终实际支出和批准的原始预算支出的结构。 <p>计算</p> <ul style="list-style-type: none"> 应当使用 GFS 分类的第二级（2 分位数）或其他类似系统来计算差异。如果使用了不同的分类，汇总的等级应当与 GFS 分类的 2 位数分类可比。 为了计算该指标，评估人员应当使用 PEFA 网站（www.pefa.org）上的电子表格。 	<ul style="list-style-type: none"> 立法机关批准通过的年度预算法 / 文件 / 估算； 年度预算执行报告或年度财务报表。 <p>（以上信息应当可在财政部获得）</p>

维度 2.3. 从应急准备中安排的支出

维度衡量指南

2.3:1. 该维度衡量最近三年通过应急投票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 报告笔记中讨论应急准备项目在预算上和会计上的处理。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，因为这代表着对基于政策的资金分配的偏离。

2.3:2. 如果部分预算因政策原因（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 报告笔记中报告此类受保护支出的目的和受保护的程度。

2.3:3. 相关年份的简单平均值就足以计算通过应急投票安排的平均实际支出，例如，如果通过应急投票安排的实际支出在原始总预算中所占的百分比是 2%、4% 和 6%，则平均值是 4%。

2.3:4. 若预算中没有应急资金，没有应急支出的会计科目或官方不提及应急支出，这将符合 A 评分的要求，因为不计应急支出。

2.3:5. PEFA 网站提供的针对维度 2.1 的电子表格也可以用于辅助该维度的计算。

2.3:6. PEFA 网站上的提供的用于维度 2.1 的工作表也可用于辅助这一维度的计算。

维度 2.3. 评分

评分	相应的最低要求
A	通过应急投票安排的实际支出平均不到原始预算支出的 3%。
B	通过应急投票安排的实际支出平均为原始预算支出的 3% 至 6%（含）。
C	通过应急投票安排的实际支出平均超过原始预算支出的 6%，但不足 10%。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

维度 2.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的 财政年度	BCG（预算内中央 政府）	<p>数据要求</p> <ul style="list-style-type: none">最近三个完整财政年度计入应急项目的实际支出（可以单独投票，也可以作为财政部之下的次级投票，需有明确的标识，如“应急准备”）。 <p>计算：</p> <ul style="list-style-type: none">PEFA 网站（www.pefa.org）提供的针对维度 2.1 的电子表格也可以用于辅助该维度的计算。	<ul style="list-style-type: none">立法机关批准通过的年度预算法 / 文件 / 估算；年度预算执行报告或年度财务报表。 <p>（以上信息应当可在财政部获得）</p>

PI-3. 收入执行度

关于本指标

该指标衡量批准的原始预算收入与年终实际收入之间的变化，它包含以下两个维度，并使用 **M2 (AV)** 方法汇总维度评分。

- 维度 3.1. 总收入执行度
- 维度 3.2. 收入结构执行度

对预算工作成果的影响

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。

指标衡量指南

3:1. 财政收入通常分为四类：(i) 来自税收和某些社会保障缴款的强制征收；(ii) 由资产所有权产生的财产收入；(iii) 货物和服务的销售收入；和 (iv) 来自其他单位的其他应收款项。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、赠款和其他收入（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款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。

3:2. 收入执行数可能由于与预测准确性无关的原因而偏离批准的原始预算，例如由于重大的宏观经济冲击。因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当中的两年或更多年份发生的实际数和预测数的重大偏差。

3:3. 准确的收入预测是编制可靠预算的关键要素之一。各国政府在编制预算的过程中预测来自不同来源的收入。可以在一个预算期间内一次或多次修改收入预测。一般来说，收入预测的第一步是编制宏观经济预测。在很多国家这将涵盖宏观经济参数，如 GDP、通货膨胀、汇率、重要商品价格、消费支出等等。宏观经济预测的结果将成为收入预测的关键要素。因此，收入预测可被看做一个分为两个阶段的过程，包括：(i) 宏观经济预测；和 (ii) 对收入的主要来源的预测，即税收收入预测，它是以宏观预测的结果为条件的（详见 PI-14）。

3:4. 该指标的笔记应描述使用的数据的来源，并指出任何关于这些数据的适用性、可靠性和准确性的担忧。PEFA 报告应当提供收入预测的制度安排和任何可能影响收入预测和绩效的特殊因素的背景信息，例如对来自自然资源的收入的依赖、经济和收入波动的来源、重大税收政策和行政改革、意外的宏观经济发展，以及“意外”收入（包括私有化收入）。PI-19 和 PI-20 的笔记应当针对征收财政收入的实体交叉参考该指标。

3:5. 与 PI-1 一样，至关重要的一点是，批准的原始预算是预算单位基于他们的年度支出计划和执行情况于财政年度开始时编制的预算。立法机关未能在宪法规定的时间内批准预算，可能导致预算批准时间大大延迟，进入到财政年度内。由于此类延迟，实际上没有批准的原始预算，则无法计算预算数与执行数之间的偏差，如前所述，这类特定财政年度应当被视为“异常”。用于计算指标得分的是批准的原始预算，而不是补充预算。

3:6. 该指标可用收付实现制会计方法或者权责发生制会计方法进行计算。应当注明所选的会计记账基础并在整个指标评估中保持使用的一致性。PI-3 涵盖了所有的收入，无论是经常性收入还是资本性收入，无论使用的是 GFS 手册的哪个版本（即 1986、2001 或 2014），并且无论使用的是那种计算赤字的方法。因此它包括出售资产和私有化产生的资本收益。

3:7. 如果某些收入是预算外的，因此未报告或未被 BCG 主要预算完全涵盖，则应当在维度 PI-6 的评估中估计这些收入，并且 PI-3 的笔记应当对此交叉参考。

3:8. 通过了中央政府预算程序的共享收入应当被包括在中央政府的评估中。然而，如果在收入到达中央政府账户或基金之前就被共享了，应当将其排除，因为预算不会反映估计的收入，以及由地方政府共享收入安排的任何支出。地方政府共享的财政收入将纳入地方政府评估的覆盖范围。

3:9. 定量指标的评分如基于未经审计的账目，这是正常现象，因为最近一年（或几年）的账目可能仍在等待审计。

如果未经审计的账目与以前审计过的账目没有显著差异，则使用这些账目具有合理保证。在没有这类保证的情况下（因为账目已经有数年未审计，或因为审计过的账目和未经审计的账目之间存在非系统性和显著的差异），则仅建议使用未经审计的账目。在这种情况下，评估应当被视为初步评估，并在账目审计后进行更新。在辖区法院体系中，由于很少有经审计的财务账目，可使用经认证的账目或经判定的账目。

3:10. 来自发展合作伙伴的赠款应当包含在用于该指标等级的收入数据中，但以优惠条件从发展合作伙伴获得的借款不包括在内。当使用收付实现制会计基础时，赠款在收到款项时予以记录。

3:11. 计算每个维度的批准预算和执行情况的偏差，应当使用 PEFA 网站 www.pefa.org 提供的电子表格。该指标的计算应当作为附录包括在评估报告中。

维度 3.1. 总收入执行度

维度衡量指南

3.1:1. 该维度衡量实际收入偏离批准的原始预算收入的程度。可使用 PEFA 网站上提供的电子表格计算该指标的评分。该维度的计算应当作为附录包括在评估报告中。

3.1:2. 评估人员最好提供信息来说明执行的预算和批准的预算之间产生差异的原因。此类说明应包括最初的财政预测的准确性，对预算批准后的收支可能产生影响的外部因素，和 / 或预算批准后做的收支政策的决策，等等。评估人最好明确这些说明来自政府还是他们自己的评价。

维度 3.1. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 3.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的财政年度	BCG（预算内中央政府）	<p>数据要求</p> <ul style="list-style-type: none">最近三个完整的财政年度的实际年终收入和原始预算收入。 <p>计算</p> <ul style="list-style-type: none">评估人员应当使用 PEFA 网站 (www.pefa.org) 的电子表格来计算该维度。	<ul style="list-style-type: none">立法机关批准通过的年度预算法 / 文件 / 预测；年度预算执行报告或经审计的年度财务报表。预算估算文件中可能也有最近一个完整的财政年度的收入执行数的信息。 <p>由立法机关批准的原始预算，是预算单位于财政年度开始时编制他们的年度支出计划的基础（以上信息应当可在财政部获得。收入主要来源的信息也应当可以从税收当局获得，尽管税务当局并不是某些收入来源的责任单位）。</p>

维度 3.2. 收入结构执行度

维度衡量指南

3.2:1. 该维度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批准的初始预算收入作比较时，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。这些分类包括按主要税种划分的税收收入、非税收入和赠款。

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。

3.2:2. 评估人员最好提供信息来说明执行的预算结构和批准的预算结构之间产生差异的原因。此类说明应包括最初的财政预测的准确性，对预算批准后的收支可能产生影响的外部因素，和 / 或预算批准后做的收支政策的决策，等等。评估人最好明确这些说明来自政府还是他们自己的评价。

维度 3.2. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 3.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的财政年度	BCG (预算内中央政府)	<p>数据要求</p> <ul style="list-style-type: none">在批准的初始预算中，按 GFS 三位数级别或类似级别分类的收入价值，以及最近三个完整财政年度中相同类别的年终收入执行数。 <p>计算</p> <ul style="list-style-type: none">评估人员应当使用 PEFA 网站 (www.pefa.org) 的电子表格来计算该维度。	<ul style="list-style-type: none">立法机关批准通过的年度预算法 / 文件 / 估算；年度预算执行报告或经审计的年度财务报表；预算估算文件中可能也有最近一个完整的财政年度的收入执行数的信息。 <p>(以上信息应当可在财政部获得。收入主要来源的信息也应当可以从税收当局获得，尽管税务当局并不是某些收入来源的责任单位)。</p>



支柱二：公共财政的透明度

支柱二评估关于公共财政管理的信息是否全面、一致并可供使用者访问。这一评估通过全面的预算分类、政府的全部收支（包括政府间转移支付）的透明性、已发布的关于服务提供的绩效信息，和随时可获取的财政和预算文件来实现。

为了保证政府活动和运作处在政府财政政策框架内，并且受到适当的预算管理和报告安排的约束，有必要使公共财政保持透明。透明度是一个重要的特征，它使得对于政府政策、项目及其执行的外部审查成为可能。

追究行政机关在预算政策决策和更一般的公共资金管理方面的责任需要必要的信息，通过向立法机关和社会提供这些信息，提升财政透明度可以支持理想的预算工作成果的实现。更高的透明度使得利益相关方能够审查财政战略并考虑公共资源是否被分配到对国家来说重要的社会和发展优先事项，以及这些资源的使用是否有效率。

提供完整和准确的公共财政状况需要全面的信息，从而使得决策者和其他利益相关方可实现平衡和基于完全信息的判断。如果一些重要的信息不可得，则可能导致错误和信息不完全的决策。

支柱二包括 6 个指标：

- PI-4. 预算分类
- PI-5. 预算文件
- PI-6. 财务报告以外的中央政府业务
- PI-7. 对地方政府的转移支付
- PI-8. 公共服务提供的绩效信息
- PI-9. 财政信息对公众的可得性

PI-4. 预算分类

关于本指标

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 4.1 预算分类。

对预算工作成果的影响

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。这对分配和监控支出来支持总体财政纪律、资源向战略性优先领域分配和有效率的公共服务提供是至关重要的。

维度 4.1. 预算分类

维度衡量指南

4.1:1. 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。

4.1:2. GFS 分类¹ 为交易的经济分类和功能分类² 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

维度 4.1. 评分

评分	相应的最低要求
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 位数分类），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。

1 2014 年政府财政统计手册在第五章（第 84 页）和第六章（第 114 页）定义了收入和支出分类的定义和分类方式。附件 8（第 385 页）提供了 GFS 中使用的所有分类的代码。

2 “基于政府功能的支出分类”（2014 年政府财政统计手册，第 142 页）描述了按照政府功能对支出进行分类的方法，包括分类代码。

一分类为基础对该维度给予最高分，则应在 PEFA 报告笔记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笔记中阐述其判断原因。

4.1:3. 政府年度预算的所有部分（包括经常性项目和资本性项目）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。为了得到“A”评分，预算的编制、执行和报告应当建立在行政、经济和功能分类的每个等级的基础上，这些分类使用 GFS/COFOG 标准或可以产生与那些标准相当的一致文档的分类。

4.1:4. 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。评估笔记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。

4.1:5. 与那些标准可比的一致性文档意味着跨时间和跨实体的全面性、一致性和可靠性，原则的清晰性和解释性注释（涉及诸如经济实质优先于法律形式等方面的问题）都与 GFS 标准相当，并且所采用的方法和过程都有完整的文件。这样就有可能将预算数据转换为与 GFS 相容的报告，具体可使用标准桥接表来比较当前使用的分类和 GFS 分类。如果另一个分类并不是直接基于 GFS 标准，IMF 可以评估其转化过程来确认是否可生成与 GFS 相容的一致性统计报告。如果向 GFS 转换涉及到拆分本国分类下的会计分录，并在 GFS 系统的不同代码间重新分配金额，则可能存在不一致的风险。

维度 4.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的财政年度	BCG（预算内中央政府）	<ul style="list-style-type: none"> 所使用分类的内容和应用的信息，以及在预算文件和会计科目表中确实使用了该分类的证据。 当分类不同于 GFS 系统时，如果发生了转换，则需提供桥接方法的信息和使用该桥接方法所产生的统计数据的例子。 	<ul style="list-style-type: none"> 说明分类应用情况的相关法律法规； 财政部提供的上一个完整的财政年度的年度预算文件； 上一个完整的财政年度所使用的会计科目表。

PI-5. 预算文件

关于本指标

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 5.1. 预算文件。

对预算工作成果的影响

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、预算草案以及当前财政年度和上一年的决算情况³。

维度 5.1. 预算文件

维度衡量指南

5.1:1. 关于收支估算和执行的全面数据以及其他财政总计数（例如赤字和债务的水平），对于做出关于财政可持续性和资源分配的信息充分的决策至关重要。有关新政策措施和资本投资的预算影响的信息，可以支持政府决定预算分配的优先顺序。

5.1:2. 本维度的评分标准参考中央政府提交的上一份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。该指标与作为年度预算信息一部分或在行政预算提交之前提供给立法机关的文件有关。

5.1:3. 该评估包括财政信息的四个基本要素，这些要素被认为对立法机关和其他预算决策者理解政府的财政状况最为重要。预算文件的八个附加要素被认为是良好实践。该指标所包含的要素如下所示：

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。在该要素中，“与预算草案的格式相同”意味着应该以与预算草案相同的总计级别或相同的相关详细信息级别来呈现和比较数字。
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决算。
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，且详细列出估算的收入和支出细目。（预算分类已由指标 PI-4 进行评估。）

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。

³ 采用了以下术语：当前财政年度（T）为编制并展示预算草案的财政年度。下一年（T+1）是为其编制年度预算草案的预算年度或财政年度。上一年（T-1）是上一个已完成的财政年度。扩展年度（T+2, T+3, 等等）是提出年度预算草案的年度之后的财政年度。扩展年度与 PI-14, PI-15 和 PI-16 中的中期预算有关。

维度 5.1. 评分

评分	相应的最低要求
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。

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，其中应包括**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的估算。在该要素中，对于所有主要收入政策变化和 / 或主要新公共投资，评估人员可以交叉参考指标 PI-15 和 PI-11。
 11. 关于中期财政预测的文件。在该要素中，中期预测文件的内容应当包括支出、收入和财政余额的最低限度的中期预测。
 12. 税收支出的量化说明。在该要素中，税收支出指由于免税、扣除、抵免、税收暂免等优惠税收待遇而放弃的收入。
- 5.1:4. 在审议预算草案期间，立法机关应当能够获得所有的文件。例如，如果财政风险的概要信息没有包含在预算报告中，但是已经在该年度早些时候通过另一份官方报告提供给立法机关，这将满足要素的要求，前提是所有的相关细节都包含在该官方报告中（例如，“财政风险的概要信息”必须包含或有负债，例如担保以及政府与社会资本合作（PPPs）等项目中的或有付款义务）。
- 5.1:5. 对于要素 4，既需要主要分类项目的汇总数据，又需要关于收支的详细分类信息。对于要素 10，新政策措施是指已经被政府批准并且被包含在年度预算草案中的措施。

维度 5.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
提交给立法机关的上一个预算	BCG	<ul style="list-style-type: none">• 所列的 12 个数据指标已包含在年度预算草案中且支持性文件已提交给立法机关以供审查和批准的证据。• 如果文件未随预算草案被提交给立法机关，则需要以下证据：a. 文件已提前被提交给了立法机关；b. 若所有必要的细节都已包括，因此足以支持预算决策，则满足相关要素的要求。	<ul style="list-style-type: none">• 提交给立法机关的上一年度预算草案；• 预算的支持性文件；• 在预算草案之前向立法机关提交的与预算相关的附加文件。

PI-6. 财务报告以外的中央政府业务

关于本指标

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，它包含以下三个维度，并使用 **M2 (AV)** 方法汇总维度评分：

- 维度 6.1. 财务报告以外的支出
- 维度 6.2. 财务报告以外的收入
- 维度 6.3. 预算外单位的财务报告

对预算的影响

交给政府的事后财务报告应包括中央政府的全部预算内和预算外活动，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。收支的完整情况对总体财政纪律来说至关重要。收支的完整情况还有助于保证以与政府政策和程序一致的方式管理未被财务报告涵盖的资源。由于财务报告外的业务可能影响代表政府提供的服务的质量和数量，收支的完整情况也与服务提供相关。

指标衡量指南

6:1. 根据国际货币基金组织的《2014年政府财政统计手册》，拥有独立预算且未被主要预算覆盖的实体被视为预算外单位。这些实体是由中央政府授权或在其控制下（或在评估地方政府的情况下，由州政府或地方政府

授权或控制）开展业务的独立实体。它们可能有其自己的收入来源，也可以由来自一般预算或其他来源的补助（转移）加以补充。即使它们的预算可能需经立法机关批准，预算外单位还是可以自行决定其支出的数量和结构。建立这类实体的目的是实现特定的政府职能，例如道路建设，或健康或教育服务的非市场供给。各国间的预算安排相差很大，可能由各种各样的术语去描述这些实体，但是它们通常被称为“预算外基金”或“分权化机构”。（《2014年政府财政统计手册》第2章，第2.82节）。

6:2. 预算外单位可能也包括了某些公共企业，它们依法成立为公共企业，但由于不收取具有经济意义的价格，没有达到公共企业的统计要求（详见PI-7）。中央银行、邮局或铁路这类国家所有企业（在法律上通常被称为公共企业、国有企业或半官方机构）可能是广义政府或公共部门的一部分，这取决于其业务性质和所有权。（《2014年政府财政统计手册》第2章第2.1、2.64、2.65、2.88节）。有时这类实体在政府各部门中以非法人企业的形式存在。当这些非法人企业以具有经济意义的价格为市场生产商品和服务，并具有独立的账户时，它们就是准公司，并被归类为公共企业（《2014年政府财政统计手册》2.33）。然而，由政府单位所有的不是准公司的非法人企业仍是其组织部门的组成部分，因此，必须被纳入广义政府部门（《2014年政府财政统计手册》第2.59节）。

6:3. 一个实体被归类为预算单位、预算外单位，还是公共企业，取决于特定的情况。需要考虑的要素有这个实体是中央政府的一部分还是更广泛的公共部门，以及这

个实体从事市场活动还是非市场活动。例如，根据国家的不同，邮局可能是政府部门、预算外单位，或者公共企业（或者甚至是 PPP 项目下的私人公司），这取决于邮局的业务流程的性质和受政府控制的程度。

6:4. 政府财务报告指由指标 PI-29 评估的中央政府报告。

6:5. 该指标不包括准财政业务、捐助者实物赠与和税收支出这类隐形支出。（准财政业务是广义政府实体以外的机构单位执行的政府业务。它们是公共部门的一部分）（《2014 年政府财政统计手册》第 2.4 节）。

6:6 当评估该指标时，要获得关于哪些机构、收入和支出被视为预算外的进一步指导，评估人员应当参考《2014 年政府财政统计手册》。

维度 6.1. 财务报告以外的支出

维度衡量指南

6.1:1. 该维度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

维度 6.1. 评分

评分	相应的最低要求
A	政府财务报告以外的支出不到预算内中央政府总收入的 1%。
B	政府财务报告以外的支出不到预算内中央政府总收入的 5%。
C	政府财务报告以外的支出不到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。

维度 6.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的财政年度	CG. 中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 支出未记录在事后政府财务报告中的证明。 此类支出总额占预算内中央政府（BCG）支出总额的百分比。 	<ul style="list-style-type: none"> 来自财政部、中央银行、最高审计机构和其他机构的关于不受财政部管理的政府银行账户的信息。 中央政府财务报告中未报告的政府部门和预算外单位的财务记录（例如，账簿和 / 或零用金记录、发票、银行对账单等）。（注意：评估人员将需要先识别业务 / 账户，然后才能收集相关的记录。）

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. 财务报告以外的收入

维度衡量指南

6.2:1. 该维度评估预算内和预算外单位（包括社会保障基金）未在政府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 6.1 和 6.2 的补充指南

6.2:2. 对于 PI-6.1 和 PI-6.2，建议在 PEFA 报告中包含一个表，该表确认未记录在政府财务报告中的已知收入和支出（详见表 6.1）。根据定义，如果没有合适的会计记录，评估人员可能不能掌握未报告的收入和支出的全

部规模，即金额未知。

6.2:3. 评估人员应当审查那些向公众提供服务并且收费，并留存费用（有或没有法律依据）的机构。若因为记录不存在或者无法获得记录而无法计算征收的费用和 / 或发生的支出的总额，即使很明显收取了此费用，也应当在报告中当以注释。

6.2:4. 此类收费的重要性也应当被注明。在这方面可能可以基于抽样来估计收费规模。

6.2:5. 需要指出的是，由于预算活动外的金融资产和负债的积累或减少，在给定的年份中，财务报告外的收入和支出的数量可能会有显著的差异。

6.2:6. 预算外部门对 PI-6.1 和 PI-6.2 的评级产生影响的程度也可能会有所不同，例如，一个部门报告了收到的

维度 6.2. 评分

评分	相应的最低要求
A	政府财务报告以外的收入不到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到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到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。

维度 6.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的 财政年度	CG, 中央 政府	<ul style="list-style-type: none"> 收入未记录在事后政府财务报告中的证明。 此类收入总额占预算内中央政府（BCG）支出总额的百分比。 	<ul style="list-style-type: none"> 来自于财政部、中央银行、最高审计机构，和其他机构的关于不受财政部管理的政府银行账户的信息。 中央政府财务报告中未报告的政府部门和预算外单位的财务记录（例如，簿记和 / 或零用金记录、发票、银行对账单等）。

所有收入，但没有报告怎么支出了这些资金。

6.2:7. 政府财务报告以外的预算外单位支出百分比的计算应当包括未指定赠款 / 补贴的最终用途的支出，并使用与预算内业务相同的分类。

表 6.1. 政府财务报告以外的收入和支出的实例（实际实体与其他详细信息因国家不同而异）

实体	政府财务报告以外的收入的类型	政府财务报告以外报告的收入的估计的总量	政府财务报告以外报告的支出的类型	政府财务报告以外报告的支出的估计总量	证明和报告
预算外单位					
卫生局	医疗注册费	\$	小型办公设备； 车辆；伙食津贴	\$	来自注册医疗专业人员的收入由当局保留而不被财政管理信息系统记录。当局为留存的收入保留单独的簿记账户。
大学	学生设施费	\$	体育设备、图书馆 采购、电脑硬件和 软件等		用以补充官方学费的补助费（每个学生每年100美元）。
自然资源基金	采掘的许可证费用和 特许权使用费。 基金余额的投资 收益。	\$	基金管理费用		自然资源基金的年度报告。所有转入预算的款项都纳入报告。
国家信托	历史建筑的门票费	\$			
等					

实体	政府财务报告以外的收入的类型	政府财务报告以外的报告的收入的估计的总量	政府财务报告以外的报告的支出的类型	政府财务报告以外的报告的支出的估计总量	证明和报告
中央政府财务报告以外的预算单位的业务					
交通部	由发展合作伙伴资助的对交通现代化项目的直接赠款	\$			政府部门和发展合作伙伴之间的谅解备忘录。独立预算单位的银行账户。提供给发展合作伙伴的季度报告。
教育部	从家长处收取并得到各相关机构支持的自愿性学费。没有法律依据	\$			仅学校簿记。没有财务报告。数量未知。
卫生部	由初级医疗机构收取并留存的费用。未在财政管理信息系统中记录	\$			单独的账户 / 有账簿记录
总计		\$			

维度 6.3. 预算外单位的财务报告

维度衡量指南

6.3:1. 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。

6.3:2. PEFA 报告第 2 节表 2.6：中央政府的财政结构—— 预算估算，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。

6.3:3. 若预算外单位提交单独的年度财务报告，则这些 报告必须足够详细（例如，按经济分类提供支出），并且 当与预算内中央政府的政府年度财务报告相结合时，应 及时反映政府财务运行的整体情况。

维度 6.3. 评分

评分	相应的最低要求
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。

6.3:4. 对于这一维度，重要性是根据预算外单位财务报告中的总支出来评估的。

6.3:5. 若预算外单位与中央政府的财政年度不同，评分应当基于预算外单位各自的财政年度，而不是中央政府的财政年度。

6.3:6. 若预算外单位的报告时间不同，则应当根据加权的提交报告预算外单位的支出来对时间加以平均。

6.3:7. 在 PEFA 报告中，评估人员不妨编制一张表，该表可提供预算外单位财务报告的详尽信息来辅助评分。编制该表应当考虑基于支出的该指标的重要性要求，即，这张表并不旨在列出所有的预算外单位。

6.3:8 PI-6.3 中的“提交给政府”是指报告提供给某个对政府的总预算或部门预算进行计划、编制及执行的中央政府机构（例如负责政府总预算的财政部，或负责部门预算的教育部、卫生部等）。

6.3:9 受到评估截止日的影响，某些得分的证据可能无法获得。例如，如果 PEFA 评估截止于四月，即上一个完整的预算年度结束的 4 个月内，预算外单位的财务报告还在编制中，评估人员可以排除 A 得分，但是无法得到 B、C 或 D 得分的证据。这时，根据截止日和能够证实的得分情况，评估人员可以根据下表对上一年度的财务报表提交情况进行评分。

截止期	可证明的得分
财政年度结束 3 个月	A、B、C、D 得分
财政年度结束 6 个月	B、C、D 得分
财政年度结束 9 个月	C、D 得分

表 6.2：预算外单位的财务报告

预算外单位的名称	年度财务报告完成的日期	中央政府收到年度财务报告的日期	年度财务报告的内容 (Y/N)			支出占预算外单位总支出的百分比 (估计)
			按经济分类的支出和收入	金融和非金融资产和债务	担保和长期付款义务	

维度 6.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的财政年度	CG. (中央政府)	<ul style="list-style-type: none"> 中央政府提交财务报告的证据 向中央政府提交财务报告的日期 	<ul style="list-style-type: none"> 预算外单位的年度财务报告 与中央机构关于财务报告的往来通信

PI-7. 对地方政府的转移支付

关于本指标

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。它包含以下两个维度,并使用 **M2 (AV)** 方法汇总维度评分。

- 维度 7.1. 转移支付分配制度
- 维度 7.2. 转移支付信息的及时性

对预算的影响

对地方政府的转移支付可以对中央政府实现和维持总体财政纪律的能力产生影响,因为它影响可用资源的使用方式。转移支付也可能以中央政府的特定政策重点为目标,因此会影响资源分配。如果对地方政府的转移支付不具有透明性和有序的制度,则可能使得用于提供服务的两类资金的获取受到不可预见的潜在的巨大压力,

即依赖于转移支付的资金,以及因资金由其他可能的用途转移到地方政府而受到影响的资金(地方政府代表中央政府提供服务的绩效信息由指标 PI-8 评估)。

指标衡量指南

7:1. 该指标审查中央政府向地方政府⁴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. 转移支付分配制度

维度衡量指南

7.1:1. 本维度评估透明的、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

维度 7.1. 评分

评分	相应的最低要求
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。

⁴ 有关地方政府与中央政府单位之间区别的说明,请参阅《2014 年政府财政统计手册》第 2 章。

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。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。

7.1:2. 如果实际转移的支出金额与批准的预算中的转移金额不同，只要实际资金的决定基础是有条件的和透明的，则该维度根据实际转移支付的重要性进行评分。例如，如果由于收入不足而减少对所有地方政府的拨款，则认为与预算相比的任何拨款削减符合适用的规则，并公开透明地实施。

7.1:3. 对于中央政府 PEFA 评估，该指标的评估不包括从 SNG 的一个级别到更低级别的转移支付。

维度 7.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的财政年度	中央政府和与中央政府有直接的财政关系的地方政府	<ul style="list-style-type: none"> • 横向的基于规则的制度或其他安排，用于确定每种类型的转移支付在地方政府之间的横向分配。 • 计算按照透明和基于规则的制度在地方政府之间横向分配的转移支付占中央政府对地方政府进行的全部转移支付的比例（按转移支付价值加权平均）。 	<ul style="list-style-type: none"> • 规范由中央政府到地方政府的转移支付的法律或规则。 • 年度预算文件。 • 财政部或负责地方事务的特定实体，如地方政府部或分权事务部。

维度 7.2. 转移支付信息的及时性

维度衡量指南

7.2:1. 该维度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的较早阶段提供可靠的拨款信息。

7.2:2. 表述“总体上得到遵守”意味着大部分活动及其相关时间都遵守日程表。由于对给定的日期而言延迟几天是可以接受的，评估人员需要确认是否预算日程表中至少大部分的阶段（活动）和时间要求得到满足，同时要牢记地方政府需要至少六周（A 评分）和四周（B 评分）才能有效完成其预算计划。同样重要的是确定是否流程中的关键活动和相应时间（阶段）遵循了日程表。地方政府可能有他们自己的预算日程表，但该指标应当根据中央政府预算日程表进行评估。

7.2:3. 中央政府对地方政府的转移支付可能由多重拨款组成，例如，对经常性和资本性支出或一般补助和专项补助的分开拨款。如果在不同的时间传达不同类型的拨款信息，评估人员应当使用传达最后的拨款信息的日期，除非相应的拨款并不重要（少于转移支付总额的 10%）。

7.2:4. 地方政府可能会在预算流程的不同阶段收到有关转移支付计划的多个通知，例如，在预算流程开始时的指示性转移支付上限，和在内阁审议预算草案后确定的最终上限。该指标考虑的日期应是收到预算拨款的通知的日期（增减 10%）。

7.2:5. 地方政府在预算过程的不同阶段可能收到多次关于转移支付计划的通知，如在预算过程的初期收到转移支付上限的指导性通知，随后在中央政府考虑预算草案时收到转移支付上限的最终通知。这一维度评分要考虑的日期应该是收到关于最终批准的转移支付（也可以比最终批准的转移支付上下浮动 10%）的通知的日期。

维度 7.2. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 7.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	中央政府和与中央政府有直接的财政关系的地方政府	<ul style="list-style-type: none">• 提供给地方政府的关于其年度转移支付的信息内容（用以决定该内容是否足够清晰和详尽）。• 向地方政府相关管理部门提供关于来自中央政府的转移支付的正式信息的日期。• 地方政府相关管理部门必须上交其预算草案用以供最终批准的日期。• 对上述两个日期之间的时间段的计算，供给出 A 和 B 评分。	<ul style="list-style-type: none">• 规范由中央政府到地方政府的转移支付的法律或规则。• 财政部或负责地方事务的特定实体，如地方政府部长或分权事务部长。• 与地方政府的代表进行交叉核验，在选定的地方政府实体或地方政府协会进行。

PI-8. 公共服务提供的绩效信息

关于本指标

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。本指标包含以下四个维度，并使用 **M2 (AV)** 方法汇总维度评分。

- 维度 8.1. 公共服务提供的绩效规划
- 维度 8.2. 公共服务提供的实际绩效
- 维度 8.3. 公共服务提供单位获取的资源
- 维度 8.4. 公共服务提供的绩效评价

对预算的影响

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实践，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成果的责任。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。

指标衡量指南

8:1. 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。

8:2. 服务提供单位是指向公民和企业直接提供“一线”服务的单位，如学校、医疗诊所和医院、当地警察局和农业推广单位。

8:3. 绩效信息是指产出和成果指标以及根据这些指标计划的或实现的结果。产出是相关服务（项目或功能）生产或提供的产品和服务的实际数量。成果是服务及其产出的可测量的效果、后果或影响。活动是服务提供或项目的特定任务或功能。

8:4. 关键绩效指标是衡量计划的产出和成果的工具。产出指标衡量产出或交付的（或计划的）服务的数量。成果指标衡量服务及其产出的效果、后果和影响。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成果数据以及其他关于贫困、发展、种族、区域影响等的指标，来评估预算资源分配中的性别差异。

8:5. 部门已被选为发布该指标的绩效信息的政府单位。这包括部门负责的相关实体，例如预算外单位、分散业务单位、外包服务，和其他级别政府通过配套补助或条件补助提供的项目。若绩效信息仅被其他实体发布（例如，单个预算单位和机构单位，或部门和其他单位的组合），则可用不同的组织单位取代部门。

8:6. 还未使用正式项目、绩效或以结果为基础的预算制度的国家可以不在预算文件中包含绩效信息，但可以发布其他包含了这类信息的报告。评估人员应当确认关于计划和实际绩效的信息是否随预算的提交或者作为年度报告周期的一部分被单独展示，和 / 或负责提供公共服务的部门是否在其年度报告或其他公开文件中包括了绩效信息。

8:7. 该指标涉及的部门或其他政府单位应有投入到公共服务提供的支出，包括相关实体的任何支出，或根据部门职责基于配套补助或条件补助提供公共服务。当根据该指标评分要求计算部门占比时，评估人员应当以每个部门投入到公共服务提供中的支出价值的估计值为基础进行计算（即，“最多”相当于分配到公共服务提供项目的部门总支出的 75% 或以上，“大部分”指大于分配到公共服务提供项目的部门总支出的 50%（但小于 75%）。评估人员和政府最好在评估现场工作开始之前，就该指标覆盖的部门和公共服务提供项目的清单达成一致。

8:8. 对于诸如教育部和卫生部这类的部门，评估人员可以考虑分配给公共服务提供项目的预算的 100%。同时，

对于许多国家来说，卫生部和教育部将占有公共服务提供的很大比重。

8:9. 如果无法通过中央数据库轻易获取信息，或者所选的部门或其他组织实体是高度分散的，评估人员不妨考虑使用抽样方法。如果使用抽样方法，应当清楚地解释抽样的依据，并在实地工作开始前与政府达成一致。尽管可以选择抽样方法，对于许多国家来说，卫生部和教育部将提供公共服务的很大一部分。如果评估人员采用抽样方法，应在维度 8.1、8.2 和 8.4 中应用相同的样本。

8:10. 在所选部门和服务的清单，或拟议的部门样本上存在分歧的情况下，正如框架文件的第三部分（PEFA 报告），的第四段解释的那样，可以将不同的观点包含在附录中。（详见 PEFA 框架文件第 84 页）。

维度 8.1. 公共服务提供的绩效规划

维度衡量指南

8.1:1. 该指标评估在功能、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成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。

8.1:2. 绩效信息可以包含在年度预算文件中，可以作为补充文件或文件来展示，或由各部门单独发布。绩效信息应当由部门或相关责任实体展示，并在与下一个财政年度预算估算相同的基础上进行分类，即，根据项目、功能或行政分类进行适当划分。

8.1:3. 对于清单中的每一个部门，以及在相关的确定的样本内，评估人员将检查是否为每个项目、服务或功能指定了政策或项目目标、计划产出、成果或活动。产出和结构指标必须与提供的服务和 / 或针对项目目标的测量过程清晰地联系起来。为每项指标指定的计划产出和计划成果应当是可测量的。对于要达到该维度的要求的部门来说，其所有的公共服务提供项目都必须提供绩效指标。下方表 8.1 总结了每个评分的要求。

8.1:4. 然后，将符合上述要求的项目或服务所对应的总预算拨款，与由政府 and 评估团队同意的公共服务提供项目清单所列出的所有公共服务提供项目的总预算拨款作比较，详见 PI-8:9。

8.1:5. PI-8.1 评估的体系可为公民提供关键的信息，使他们可以衡量公共财政管理是否正在达成对实现良好的预算和财政工作成果非常重要的战略重点和运作效率。

维度 8.1. 评分

评分	相应的最低要求
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、计划产出以及计划成果的信息，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成果的信息。
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成果有关的绩效指标框架。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

表 8.1. 维度 8.1 评分要求（按项目、服务或职能）

评分	项目目标	关键绩效指标		计划产出 (数量)	计划成果 (可测量)	活动	重要性 (部门数量)
		产出指标	成果指标				
A	Y	Y	Y	Y	Y	NA	大部分 (>75%)
B	Y	Y	Y	Y	N	NA	大部分 (>75%)
或							
B	Y	Y	Y	N	Y	NA	大部分 (>75%)
C	N	N	Y	N	N	N	多数 (>50%)
或							
C	N	Y	N	N	N	N	多数 (>50%)
或							
C	N	N	N	N	N	Y	多数 (>50%)

不存在报告公共服务提供效率的标准方法；相反，各个国家使用各种系统和报告机制。评估人员可能发现以下方表 8.2 这种表格的形式总结获取自公共服务提供计划的信息很有用。该表格使用样本数据来评估针对维度 PI-8.1 的国家绩效。

8.1:6. PEFA 报告中关于该维度的解释应当涉及绩效指标的质量和范围，它们与计划的产出和成果是否一致，是否解释了计算方法和数据来源，尤其是计划的产出和成果是否与预算资源的水平相一致。

表 8.2：计划的公共服务提供的绩效数据（仅作为示例，实际的实体及其详细信息因国家而异）

部门	预算拨款		公共服务提供项目的绩效数据					
	总额	公共服务提供项目拨款额	公共服务提供项目的数目	公共服务提供项目的目标	绩效指标	计划的绩效		
						产出	成果	活动
教育	250.0	250.0	6	是	是	是	是	是
卫生	200.0	200.0	4	是	是	是	否	是
社区服务	120.0	120.0	4	是	是	否	否	是
农业	150.0	100.0	2	是	是	是	否	是
司法	30.0	20.0	1	是	是	是	否	是
规划	80.0	0.0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
能源	50.0	0.0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
行政	80.0	0.0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
财政	20.0	0.0	0	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
首相办公室	50.0	20.0	1	是	否	否	否	是
合计	1030.0	710.0						
按价值衡量的在公共服务提供部门中的占比				100%	96% (690/710)	80% (570/710)	35% (250/710)	100%
数据来源： 例如，年度预算文件、部门年度报告								
以上述数据为基础进行评分								
重要性	所有公共服务提供部门（即 >90%，按价值衡量）		所有公共服务提供部门（即 >90%）	大部分（>75%）	一些（>25%）	多数（50%）		
基于上述示例的评分	维度 8.1:B							
说明：	大部分部门每年会发布关于项目目标、关键绩效指标和产出的信息							

维度 8.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
下一个财政年度的绩效指标和计划产出及成果	CG (中央政府)。 [*]	<ul style="list-style-type: none"> 已发布的每个部门关于公共服务提供的产出和成果的可测量绩效指标的信息，已发布的各部门相应预算年度计划的公共服务提供产出及成果的信息。 	<ul style="list-style-type: none"> 年度预算文件和 / 或支持性预算文件。 部门预算报表和 / 或绩效计划。 其他包含了绩效信息的关于部门公共服务提供计划的文件。

^{*} 如果中央政府通过报销或专项补助为此类服务提供大量资金，或使用其他政府部门作为代办机构，则应包括由其他政府部门管理和提供资金的服务。

维度 8.2. 公共服务提供的实际绩效

维度衡量指南

8.2:1. 该维度审查产出和成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。与维度 8.1 一样，每个部门的实际产出和成果可能会作为补充性文件或者独立文件在年度预算文件中报告。

8.2:2. 对于清单所列的每个部门，以及相关的选定样本，评估人员将检查在最近已完成的财政年度中，是否每个项目都指定了每个子项目、服务或功能的实际产出和成果的数量。对于要满足该指标要求的部门，必须提供其公共服务提供项目的相关指标信息。下方的表 8.3 总结了每个评分的要求。

8.2:3. 与维度 8.1 一样，评估人员会发现以下方表 8.4 所示的这种表格的形式总结所取得的实际绩效信息很有用。

维度 8.2. 评分

评分	相应的最低要求
A	每年发布 大部分 部门的公共服务产出和成果的数量信息，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成果的数量信息。
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。

表 8.3：维度 8.2 评分要求（对于项目、服务或功能）

评分	完成的产出（数量）	实现的成果（可测量）	活动	重要性（部门的数目）
A	Y	Y	NA	大部分 (>75%)
B	Y	N	NA	大部分 (>75%)
或				
B	N	Y	NA	大部分 (>75%)
C	N	N	Y	多数 (>50%)

表 8.4：公共服务提供的绩效数据（仅作为示例，实际实体和其他详细信息因国家而异）

部门	预算拨款		实际绩效：即显示以下数据的公共服务提供项目数量			
	总额	公共服务提供项目拨款额	公共服务提供项目的数目	产出	成果	活动
教育	250.0	250.0	6	是	是	6
卫生	200.0	200.0	4	是	否	6
社区服务	120.0	120.0	4	是	否	4
农业	150.0	100.0	2	否	0	2
司法	30.0	20.0	1	是	是	2
规划	80.0	0.0	0	N/A	N/A	N/A
能源	50.0	0.0	0	N/A	N/A	N/A
行政	80.0	0.0	0	N/A	N/A	N/A
财政	20.0	0.0	0	N/A	N/A	N/A
首相办公室	50.0	20.0	1	否	否	1
合计	1030.0	710.0				
按价值衡量的在公共服务提供部门中的占比				83% (590/710)	38% (270/710)	100%
数据来源： 例如，年度预算文件、部门年度报告						
以上述数据为基础进行评分						
重要性			所有公共服务提供部门 (即 >90%)	大部分 (>75%)	一些 (>25%)	多数 (50%)
基于上述示例的评分	维度 8.2:B					
说明：	大部分部门每年会发布所完成的产出的数量信息					

维度 8.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的财政年度的产出和成果	CG（中央政府）.*	<ul style="list-style-type: none"> 已发布的与上个完整财政年度每个部门的项目或公共服务提供有关的，关于完成或提供的公共服务产出的数量信息，以及可衡量的成果进展证据。 已发布的与上个财政年度每个部门开展的公共服务提供有关的活动信息。 	<ul style="list-style-type: none"> 年度预算文件和 / 或支持性预算文件。 部门预算报表或年度报告。 其他包含了绩效信息的关于部门公共服务提供计划的文件。

* 如果中央政府通过报销或专项补助为此类服务提供大量资金，或使用其他政府部门作为代办机构，则应包括由其他政府部门管理和提供资金的服务。

8.2:4. PEFA 报告的笔记应当说明绩效结果是否与年度预算文件中所规定的绩效目标直接相关。笔记还应当注明实际结果与计划产出和成果是否一致，以及是否解释了实际绩效的任何偏差。

8.2:5. 有可能会在国家实施绩效计划和监控时进行评估。如果评估发生在第一年而下一年的绩效指标已经有了，但上一个完整年度的产出和成果报告还没有，维度 PI-8 可能被视为“NA”，以便在相同的基础上进行评估。（即针对特定预算年度定义的指标是在同一预算年度末报告的）如果这类数据是可得的但没有被发布，则该维度将被评为 D。

维度 8.3. 公共服务提供单位获取的资源

维度衡量指南

8.3:1. 该指标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。应在报告笔记中解释在该维度中选择相关部门的理由。就该维度而言，是否构成一个“大”的部门，部门内的公共服务提供职能所体现的总额决定。

8.3:2. 关于信息来源，评估人员可能发现在综合预算管理系统或会计系统，或者在由公共服务提供单位管理的替代性的独立系统中，展示了公共服务提供单位的资源信息。

维度 8.3. 评分

评分	相应的最低要求
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算。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

8.3:3. 该维度所考虑的公共服务提供报告应包括公共服务提供单位收到的所有资源，包括预算资源、来源于自身的收入（即由公共服务提供单位直接收取的费用，无论这些收费被转移到财政部还是留存在本单位）。评估人员应当确认资源的拨款级次（例如，针对项目还是单个单位）。对于按项目分配的资源，报告应当说明这些资源是否进一步移交给了单个公共服务提供单位。

8.3:4. 出于运行效率的考虑，一些公共服务提供单位的业务可能由各部门代表公共服务提供单位进行集中管理。

这种情况可能发生在采取集中采购和招聘流程的小国，或在资源和能力不足，无法分散服务提供单位资金的情况下。评估人员应当确认存在这种安排的地方，考察当局提供的原因，以及是否存在其他通过财政管理信息系统对资金进行追踪的方法（例如通过地区编码）。

8.3:5. 评估人员最好说明关于服务提供单位所取得资源的报告或其他某些信息是否以及在何处公开。

维度 8.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整 财政年度	CG（中央政府）* ¹	<ul style="list-style-type: none"> 两个或更多的选定的部门或者其他预算单位管辖下的公共服务提供单位所收到的资源。 汇编了相关部门收到的资源的信息的报告。 	<ul style="list-style-type: none"> 年度预算文件； 年度财务报告； 年度内预算执行报告； 捐赠组织的财务报告或报表； 预算管理系统或会计系统。

* 如果中央政府通过报销或专项补助为此类服务提供大量资金，或使用其他政府部门作为代办机构，则应包括由其他政府部门管理和提供资金的服务。

维度 8.4. 公共服务提供的绩效评价

维度衡量指南

8.4.1. 该维度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。

8.4.2. 评估人员会发现如下方表 8.5 所示按照部门编制一个总结很有用。对于 PI-8.4 的 A 或 B 评分，其绩效评价必须包含公共服务提供的效率和效果。对于 C 评分，绩效评价包含效率或者效果。

维度 8.4. 评分

评分	相应的最低要求
A	在三年内，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。

表 8.5: 编制的独立评价报告或评审报告

部门	评价的项目或服务	评估报告的日期	评估		报告作者（例如独立评估人员、部门、内部审计单位、最高审计机构）	评价覆盖的公共服务提供支出（金额或百分比）
			效率 (是 / 否)	有效性 (是 / 否)		

维度 8.4. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整 财政年度	CG（中央政府）.*	对于每个在公共服务提供上安排支出的部门，关于以下文件的数量和覆盖范围的信息： <ul style="list-style-type: none">• 评价报告• 绩效审计报告• 履职评审• 内部审计报告	<ul style="list-style-type: none">• 各部门• 最高审计机构• 内部审计部门• 财政部

* 如果中央政府通过报销或专项补助为此类服务提供大量资金，或使用其他政府部门作为代办机构，则应包括由其他政府部门管理和提供资金的服务。

PI-9. 财政信息对公众的可获得性

关于本指标

该指标基于对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 9.1 财政信息对公众的可获得性。

对预算工作成果的影响

财政透明度取决于有关政府财政计划、收支余额和绩效的信息是否便于公众获取。与 PI-5 相似，预算文件、公众可获得的信息的范围和相关性会影响他们与政府互动和理解如何使用公共资源的能力。加强政府和感兴趣的利益相关方的对话有助于实现更好的资源分配，也会带来公共服务提供的改善。如果公众更了解政府在分配稀缺公共资源时做的权衡，则可以减轻对政府采取不现实的和不可持续的财政政策选择的压力。

指标衡量指南

9.1. 该指标基于公众对财政信息的可得性进行评估，财政信息的可得性对于公众有效理解预算非常重要。公众可得性是指获取信息在合理的时间内是有限制的，没有登记要求的，并且是免费的，除非就特定国家的情况有其他理由。报告中应当注明政府提供的关于限制可得性的理由。

9.2. 该评估包括对于公众理解财政状况最为重要的财政信息的五个基本要素，和四个被视为良好实践的附加要素。

维度 9.1. 公众对财政信息的可获得性

维度衡量指南

9.1:1. 要素如下所示：

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（在该国展示的，见 PI-5），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. **年度内预算执行报告。**报告常规性地在发布后一个月内向公众公开，发布情况由 PI-28⁵ 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、计划的收入和债务的大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⁶自提交之日起 6 个月内向社会公布。

⁵ 在 PEFA 框架中错误地写成了 PI-27。

⁶ 也包括绩效审计、合规审计等。

维度 9.1. 评分

评分	相应的最低要求
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。

8. **预算草案概要。**向立法机关提交行政机关预算草案后的两周内和预算批准后的一个月内公开发布一份简单、清晰的预算草案概要，或非预算专家可以理解的生效预算，通常称为“公民”预算，必要时可翻译成最常用的当地语言。

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。

9.1.2. 评估笔记中还应评价公众可获取信息的质量，侧重于语言方面的可获得性和结构信息等方面；格式布局是否得当；对长篇文件是否提供摘要；以及为公众获取信息提供便利的方式，如网站、媒体和本地信息的公告板。

9.1.3. 要素 1 到 9 构成评分的要求。必须满足信息基准的所有规范才能计入评分，即给定的时间窗口应当完全满足。

9.1.4. 为了满足要素 4 的要求，预算执行报告应当包括对预算执行的陈述性分析。

9.1.5. 在没有合并的经审计的财务报表的情况下，如果在给定的时间窗口内可获得所有预算单位和预算外单位的独立的经审计的财务报表，依旧满足要素 5 的要求。

9.1.6. 提交给立法机关的行为本身不代表公众的可获得性。信息需要在合理的时间内没有限制和免费地提供给公众。

9.1.7. 要素 7 也包括绩效和合规审计。

9.1.8. 对于要素 8，可考虑将两种文件视为预算草案的概要：(1) 一份清晰、简单的行政机关预算草案概要在行政机关预算草案提交到立法机关两周内公开；或者 (2) 非预算专业人士能够读懂的生效预算，通常也称“公民”预算在预算批准的一个月内公开，该预算必要时应翻译成当地多数人使用的语言。

维度 9.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	BCG（预算内中央 政府）。	<ul style="list-style-type: none">• 指南中所列的公众可获得的五个基本数据要素和四个附加数据要素的信息。• 相关的时间窗口，并与要素列表中说明的要求作比较。	<ul style="list-style-type: none">• 可以从财政部、国家审计机构和采购当局获得所列出的文件。• 根据是否可通过政府书店、网站、公共图书馆、公告板、作为非政府治理机构的公共利益团体、商会、发展合作伙伴设在该国的办事处等渠道获得信息来证实可获得性。



支柱三：资产负债管理

有效的资产负债管理可确保风险得到充分识别和监控、公共投资物有所值、金融投资提供适当的回报、资产的维护有良好计划，以及资产处置遵循清晰的规则。它也确保偿债成本最小和充分监控财政风险，以便可以及时采取缓解措施。

支柱三包含以下四个指标：

- PI-10. 财政风险报告
- PI-11. 公共投资管理
- PI-12. 公共资产管理
- PI-13. 债务管理

PI-10. 财政风险报告

关于本指标

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。该指标包含以下三个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分：

- 维度 10.1. 对公共企业的监控
- 维度 10.2. 对地方政府的监控
- 维度 10.3. 或有负债和其他财政风险

对预算的影响

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。这类风险可能会破坏财政纪律。

指标衡量指南

10:1. 与公共企业和地方政府的业务以及政府的其他或有负债有关的财政风险，可以对中央政府业务和公共财务管理产生巨大的潜在影响。需要密切监控、报告这类风险，并在可能的情况下进行量化。

维度 10.1. 对公共企业的监控

维度衡量指南

10.1:1. 该维度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政风险信息。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。

10.1:2. 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偿债违约的形式出现。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

维度 10.1. 评分

评分	相应的最低要求
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。

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、缺乏资金的公共企业社区服务支出义务和缺乏资金的养老金支出义务等）无资金来源造成的运营损失有关。重大财政风险是指那些潜在规模足够大以致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。

10.1:3. 公共企业是被政府单位或其他公共企业控制的居民企业，对拥有或控制它们的政府单位来说是潜在的财务收入或损失的来源。公共企业是依法成立的独立于其拥有者的合法实体，其建立是为了从事市场性生产活动。在某些情况下，公共企业会发行股票，因此财务收益和损失被明确分配给利益相关方。在其他情况下，没有股票发行，但很明显某个政府单位控制该企业的活动并且在财务上对其负责。（参考 2014 年政府财政统计手册第 2 章第 2.31、2.48 节）

10.1:4. 公共企业建立的目标包括：为广义政府创造利润；保护关键资源；在准入障碍较大的领域提供竞争；

在成本高昂的领域提供基本公共服务。这些公共企业通常规模庞大和 / 或数量众多，会对经济产生重大影响。（参考 2014 年政府财政统计手册第 2 章第 2.105 节）

10.1:5. 公共企业可能涉及到准财政业务（即它们按照控制它们的政府单位的要求开展政府业务）。因此，公开企业可能作为政府的公共（或财政）政策的工具而存在。最直接的是，公共企业可以从事特定交易来开展政府业务，比如以低于市场的利率向特定主体提供贷款，或以降低的价格向选定的顾客出售产品，例如电力。然而更一般的情况是，公共企业可以通过各种途径来推行财政政策，例如雇佣比实际需求更多的员工、购买额外的投入品、为投入品支付高于市场价的价格，或以低于只有私人生产者参与时的市场价的价格大量销售其产品，等等。（参考 2014 年政府财政统计手册第 2 章第 2.104 节）

10.1:6. 如果依法设立为企业的特定的机构单位不收取具有经济意义的价格，则出于统计目的，它们有可能不被归类为企业。在法律意义上通常被称为公共企业、国有企业、或半国营企业的中央银行、邮局，或铁路等政

表 10.1：公共企业的财务报告

公共企业	财务报告 覆盖的年度	财务报告 审计 (是 / 否)	经审计的 财务报表的 日期	总支出	占有所有公共 企业总支出的 百分比	财务报告是否包括 公共企业的或有负债? (Y/N)

府所有的企业，可能是广义政府或者公共部门的一部分，具体取决于其业务性质和所有权。（参考 2014 年政府财政统计手册第 2 章第 2.1 节、2.64 节、2.65 节、2.88 节）。

10.1:7. 公共企业可能涉及到准财政业务（即它们按照控制它们的政府部门的要求开展政府业务）。因此，公开企业可能作为政府的公共（财政）政策的工具而存在。最直接的是，公共企业可以从事特定交易来开展政府业务，比如以低于市场的利率向特定方提供贷款，或以降低的利率向选定的顾客售卖产品，例如电力。然而更普遍的是，公共企业可以通过雇佣比需求更多的员工、购买额外的投入、以高于市场价的价格支付投入，或以低于只有私人生产者参与而形成的市场价的价格大量的销售其产出，来落实财政政策（参考 2014 年政府财政统计手册第 2 章第 2.104 节）。评估人员应当确认公共企业从事市场活动还是非市场活动，并且应该参考 GFS 手册来获取进一步的指南和解释。

10.1:8. 公共企业的经审计的财务报表应当包括收入、支出、金融和非金融资产、债务、担保和长期债务的全部信息。

10.1:9. 获得 A 评分的合并报告必须是仅包括公共企业的独立文件，或者它可以是涵盖了公共企业及其他公共部门组织的“整个政府”综合财务报告的一部分。

10.1:10. 为了达到该维度的 A 和 B 评分的要求，只有已发布的经审计的财务报告被纳入考虑范围。对于 C 评分，中央政府收到的未经审计的财务报告可以纳入考虑范围。然而，后者应当包括与经审计的财务报告中的关于收入、支出、金融和非金融资产、债务、担保和长期付款义务的相当的信息。表 10.1 可以帮助评估人员根据该维度进行审查。

截止期	可证明的得分
财政年度结束 6 个月	A、B、C、D 得分
财政年度结束 9 个月	C、D 得分

维度 10.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的财政年度	中央政府控制的公共企业	<ul style="list-style-type: none"> 最近一个完整财政年度，每个公共企业向政府部门提交和发布年度财务报表的时间（包括关于其是否经过审计的信息）。 公共企业合并财务报表或整个政府的综合财务报告。 	<ul style="list-style-type: none"> 公共企业的清单，提交报告日期的数据，报告发布和审计的情况应当由财政部或最高审计机构撰写。

维度 10.2. 对地方政府的监控

维度衡量指南

10.2:1. 该维度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偿债违约、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。

10.2:2. 就该维度来说，直接财政关系包括，从中央政府到地方政府的转移支付和中央与地方各级政府之间的税收共享安排，包括由中央政府征收并与地方政府共享的收入，反之亦然。这个术语也包括中央政府认可或担保的财政支持安排，包括贷款、贷款担保和养老金支付义务。

10.2:3. 综合报告可能是仅涵盖地方政府的独立文件，也可能是涵盖了地方政府及其他公共部门组织的“整个政府”综合报告的一部分。

10.2:4. INTOSAI 标准承认 SAI 和它们的地方分支可能具有被称为“审计法院”的司法管辖形式。司法控制是 SAI 绩效衡量框架中评估的四种审计类型之一。在许多外部公共财政管理审计由审计法院执行的国家，出于法

律原因，司法控制在地方政府层面适用。在那些体系中，在大多数情况下，总会计师对预算执行的完全自主控制系统负责，并对审计法院以个人名义承担责任。如果应用得当，这样的系统能确保账户和其交易是完全的、准确的，并符合国家规则的。因此，当评估维度 10.2 时，评估人员应当将这种特定设置考虑在内。由此，在这种情况下，评估人员应当确保：

- 地方政府的账户信息在规定的时间内公开可得
- 中央政府发布关于这些账户的合并报表
- 司法控制功能有效运转

10.2:5. 一个有效的司法控制功能需要 SAI 设置规则以确保：

- 在一段合理的时间内实行对 SAI 当局管辖下的所有账户的司法控制，
- SAI 对所有账户的判定发生在一段合理的时间内，
- 等待 SAI 判定的账户存量保持稳定或减少，
- 考虑到当前的通货膨胀和公共支出的增加，等待 SAI 判定的这些账户的财政资金总量是稳定的，
- 如果有关于时间段的规定，则得以正确实施。

10.2:6. SAI 可能没有内部资源和能力来每年对其管辖下的每个实体进行司法控制。在这种情况下，SAI 必须对其司法管辖进行规划，以便在相关时间内，所有实体都受到控制。

10.2:7. 如果评估在上一个完整的财政年度结束后 9 个月内完成，评估人员可能无法针对该得分的每项标准进行评估。在这种情况下，他们可基于前一年度的地方政府财务报告进行评分。

维度 10.2. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 10.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的财政年度	与中央政府有直接财政关系的地方政府实体	<ul style="list-style-type: none"> 最近一个完整财政年度，每个地方政府向中央政府部门提交和发布年度财务报表或者报告的时间，包括其是否经过审计。 地方政府综合财务报告和以上个公开报告为依据的发布频率。 	<ul style="list-style-type: none"> 财政部。 地方政府部或类似部门。 对来自于所选定的各地方政府的信息做交叉核验。

维度 10.3. 或有负债和其他财政风险

维度衡量指南

10.3:1. 该维度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加以报告。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。

10.3:2. 重大或有负债的定义是潜在成本超出预算内中央政府总支出的 0.5%，并且要求立法机关额外拨款。维度

10.3 不评估公共企业或地方政府产生的显性或或有负债，

因它们由维度 10.1 和 10.2 分别评估。为了列出重大或有负债，评估人员应当首先确认涉及政府项目或有负债以及任何负责监控和报告这类负债的实体（如果存在的话）的法律框架。然后，他们应当选出重大或有负债。

10.3.3 隐性或有负债，如企业救助、无担保养老基金的失败、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笔记的一部分加以报告。

维度 10.3. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 10.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 中央政府和独立中央政府实体的或有负债报告。 或有负债的合并报表及其发布频率的信息。 	<ul style="list-style-type: none"> 年度财务报表。 预算单位的财务或其他报告。 财政部。

PI-11. 公共投资管理

关于本指标

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。该指标包含以下四个维度，并使用 **M2 (AV)** 方法汇总维度评分。

- 维度 11.1. 投资方案的经济分析
- 维度 11.2. 投资项目选择
- 维度 11.3. 投资项目成本核算
- 维度 11.4. 投资项目监控

对预算的影响

公共投资是经济增长的关键动力。然而，公共投资的效益和效率也是最大程度发挥它的影响和帮助支持政府的社会和经济发展目标的关键决定因素。公共投资资源的有效管理要求通过认真分析在可持续财政的限制内确定优先投资，从而确保批准的项目按计划实施。这可以通过严格的经济分析、投资支出的有效管理和对按时竣工的监控来实现。

指标衡量指南

11:1. 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：评估、选择、成本和监控。

11:2. 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。

11:3. 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
- 该项目是每个前 5 名中央政府单位（按单位的投资项目总支出衡量）的最大的 10 个项目（按总投资成本计）之一。

11:4. 年度预算支出总额和单位的投资项目支出总额的规模均指当年的预算支出，然而无论投资总额中有多少列入当年的预算，当年预算包括的最大的 10 个项目由每个项目的投资成本总额决定。

11:5. 术语“**重大投资项目**”也包括通过结构性金融工具如 PPPs 执行的投资。如果政府对重大投资项目有不同的定义并且至少满足上述标准，为简化信息的收集，评估人员可以适用政府的定义去确认重大投资项目，但仍需适用该指南的定义进行评分。

11:6. 评估人员应当首先确认评估中是否包含重大投资项目，即根据该指标的定义哪些投资项目为重大投资项目。

11:7. 为了评估该指标的维度，评估人员应当调查一个国家的公共投资管理功能是集中的还是分散的。在分散的情况下，评估人员应当从负责执行大部分投资的政府机构中搜寻信息（例如，10 个最大的项目或机构）。在集中的情况下，可以从负责公共投资监督的中央机构中获得大部分数据，比如投资代理机构，经济、规划或财政部门，然后与相关的支出机构进行核实。

11:8. 评估人员应当以提供以下信息：预算文件中是否包括由外部金融融资的投资项目和通过结构性融资工具（如 PPPs）实施的投资，大部分投资支出是否通过预算进行，以及哪些部分没有被包括在预算中。

11:9. 评估人员可能希望得到公共投资或包含公共投资项目的审计报告。这些报告可能会提供关于公共投资管理系统发挥作用情况的有用的深入信息和证据。

11:10. 关于公共投资管理的某些重要问题并未在该指标中明确考虑，而是包含在其他指标中⁷。例如：(a)PI-16 解决了投资项目是否与国家或部门政策目标相一致的问题；(b)PI-24 涵盖了采购过程的质量，即事前准备可靠、全面的采购计划的程度；(c)PI-12 检查了是否存在记录准确价值且得到良好维护的资产登记册。

维度 11.1. 投资方案的经济分析

维度衡量指南

11.1:1. 该维度基于对经济、财务和其他影响的分析，评估了基于经济分析的稳健评估方法用于对大型投资项目进行可行性或预可行性研究的程度；经济分析结果是否已发布，以及经济分析是否由发起人以外的其他实体审核。

11.1:2. 不同类型的经济分析具有不同的覆盖面和重点领域。无论采取哪种经济分析方法，目标都应该是仔细检查和分析项目，确保所选项目与可获得的资源范围兼容并且物有所值。

维度 11.1. 评分

评分	相应的最低要求
A	按照国家建立的指引规则，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实体进行审核。
B	按照国家建立的指引规则，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实体进行审核。
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。

⁷ 实际上，在更大范围内有许多公共部门运作情况的因素会影响项目的实施。其中包括项目执行能力，项目总成本管理（依赖于可以采集和报告项目成本信息的会计系统）、设施运营安排以及事后评估规则和程序。

11.1:3. 基于经济分析的评估应当包括经济外部性（有时候指社会或经济成本和政策收益）的分析，和健康 and 环境影响的分析。社会或经济成本指经济活动的社会成本，收益是指经济行为带来的总的社会福利增加。环境影响指考虑投资项目对诸如空气质量和水质的影响；而健康方面的考虑包括重大投资项目对工作场所和恶劣居住环境的影响。

11.1:4. 经济分析经常涉及特定技术的引用，例如成本——收益分析、成本——效果分析，和多重标准分析。在经济分析时经常被使用的成本——收益分析试图以货币形式量化项目方案中尽可能多的成本和收益，包括市场无法提供令人满意的经济价值衡量指标的项目。成本——效果分析比较具有不同影响的替代方法并计算成本——效果比率。

11.1:5. 为对项目方案的决策提供信息的经济分析应当足够新才有意义。过时的分析（例如相关分析涉及的市场条件已发生重大变化）不太可能为做出决策提供有用的基础。

11.1:6. 一套经批准的用于实施经济分析的国家指引有助于建立项目评估流程的标准方法，并在重大投资项目中系统地使用该方法。该指引还应当包括对重大投资项目的评估结果进行发布的要求。

11.1:7. 为确保客观性，评估应当由发起实体之外的实体来审核。通常，重大投资项目也将由财政部审核，以检查经济分析是否稳健和投资方案财政上是否可负担。

11.1:8. 希望该维度评分为 A 或 B 的国家，需要发布重大投资项目的经济分析结果，或至少发布关键结论的概要。如在指南第 2.1.8 节说明的，“已发布”的定义包括使用者知道文件是可获得的并且知道如何获得文件。

维度 11.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 已批准 / 正在进行的投资项目的清单和能确认它们是重大投资的相关数据。 用来进行经济分析的国家指引。 已批准 / 正在进行的重大投资项目的经济分析文件。 发起机构以外的机构进行经济分析审核的过程文件。 	<ul style="list-style-type: none"> 财政部 / 规划部。 部门和机构。 主管公共投资的机构（如果有）。 进行经济分析的国家指引。 投资项目的经济分析。 世界银行等发展伙伴（如重大项目由外部资金融资）

维度 11.2. 投资项目选择

维度衡量指南

11.2:1. 该项目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，以确保所选项目与政府优先事项保持一致。严格、透明的投资方案选择安排旨在提高公共投资的效率和生产力。该维度要求有机构指导方案选择过程，包括在将项目纳入提交给立法机关的预算之前要重大投资项目的评估结果进行集中审查。该维度还要求政府发布并遵守项目选择的标准准则。

11.2:2. 标准准则是一套政府采用的正式流程，用于中央政府单位内部或单位之间的每个项目或一组相关的具有共同特征的重大投资项目。就该维度而言，标准准则应该是公开提供的，并且应当根据前述的标准进行重大投资项目的优先排序。

11.2:3. 重大投资项目的集中审查通常由财政部工作人员执行，尽管在一些国家这可能由经济或规划部门执行。在决定是否将项目纳入预算之前，审查可能也包括其他专家的意见，但这不是必需的。应进行重大投资项目的集中审查以确保重大投资项目已根据发布的准则被仔细审核过，并且对确定可获得的预算资源来说是可负担的。

维度 11.2. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 11.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none">已批准 / 正在进行的投资项目的清单和能确认它们是重大投资的相关数据。在项目被纳入预算之前开展重大投资项目集中审查的文件。关于发布并遵守项目选择标准准则的文件。项目选择标准准则的详细信息。	<ul style="list-style-type: none">财政部 / 规划部。各部门和机构。主管公共投资的机构（如果有）。最高审计机构世界银行等发展伙伴（如重大投资项目由外部资金融资）

维度 11.3. 投资项目成本核算

维度衡量指南

11.3:1. 该维度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。

11.3:2. 生命周期或重大投资项目的总成本或全成本应当包括投资的整个生命周期中的设计、开发、实施、运营、维护和处置成本，并按逐年细分。该维度不要求计算净现值。生命周期成本指重大投资项目的所有成本之和，包括固定资本消耗、经常性开支，和与该项目相关但由负责该项目的实体以外的实体执行的活动的成本。

11.3:3. 资本成本是指购置土地和其他有形资产、无形资产、政府债券和非军事、非金融资产所发生的支出，资产的价值应超过某一最低水平，且预期寿命超过一年。重大投资项目的成本应当包括 (i) 在多个阶段实施和 / 或被编入预算的项目，以及 (ii) 一段时间内涉及单个项目但在不同时间实施不同组别的活动的项目。

维度 11.3. 评分

评分	相应的最低要求
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，包括资本性费用和经常性费用，连同未来至少三年的逐年细分的费用。
B	预算文件中载有对重大投资项目总投资的预测，连同资本性费用的逐年细分和对未来三年经常性费用的估算。
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性费用。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

维度 11.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 已批准 / 正在进行的投资项目的清单和能确认它们是重大投资的相关数据。 对投资项目预算的预测，由投资的整个生命周期中的现金流预测、融资计划和维护成本作为支持。 项目实施的中期预算数据（经常费用、维护费用）。 	<ul style="list-style-type: none"> 财政部 / 规划部。 部门和机构。 主管公共投资的机构（如果有）。 关于公共投资的立法。 年度预算文件。 中期支出框架（如果有）。 最高审计机构 世界银行等发展伙伴（如重大投资项目由外部资金融资）

维度 11.4. 投资项目监控

维度衡量指南

11.4:1. 该维度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，包括对在建工程的估算，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。

11.4:2. 如果监控和报告或准备的信息分别包括了至少一些重大投资项目，则该维度可给予 B 和 C 评分。A 评分要求监控大部分重大投资项目。

11.4:3. 标准流程和规则指一套政府采用的正式指引，用于中央政府单位内部或单位之间每个项目或者一组具有相同特征的相关的重大投资项目的实施。

11.4:4. 总成本是指维度 PI-11.3 中确认的成本。监控报告应当突出展示相对于最初成本估算的任何偏差和产生偏差的原因。评估人员应当突出展示系统性的成本低估或高估的情况。

11.4:5. 实际进度与项目计划中列出的生产和实施的步骤和里程碑有关，例如铺设道路的长度、产品和机器的组装部件、建筑建造的阶段。

11.4:6. 严格遵守意味着既定的程序得到应用。因此本维度的高分要求提供在实施过程中遵循既定程序的证据。为此可审查审计文件，或审查质量保证检查程序是否存在以及结果是否令人满意。

维度 11.4. 评分

评分	相应的最低要求
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控。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，每年公布重大投资项目的实施情况。
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。

维度 11.4. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 已批准 / 正在进行的投资项目的清单和能确认它们是重大投资的相关数据。 发布在预算文件或其他地方的对预测数据和重大投资项目在不同阶段的实际执行数据（包括时间、总支出、实际进度等）的比较结果。 执行程序在表格、审计结果或质量保证报告中存在并得到遵守的证据。 	<ul style="list-style-type: none"> 财政部 / 规划部。 部门和机构。 主管公共投资的机构（如果有）。 监控公共投资的指引。 数据库。 项目监控报告。 最高审计机构。

PI-12. 公共资产管理

关于本指标

该指标评估政府资产的管理和监控，以及资产处置的透明度。它包含以下三个维度，并使用 **M2 (AV)** 方法汇总维度评分。

- 维度 12.1. 金融资产监控
- 维度 12.2. 非金融资产监控
- 维度 12.3. 资产处置透明度

对预算的影响

资产的有效管理通过确保在落实政策目标时有效率和有效益的使用政府拥有和控制的资源来支持总财政纪律。如果政府关于资产的存在和利用没有足够了解，则可能使得资产不能得到有效使用和正确利用。政府也需要知道不需要或未被充分利用的资产，从而及时决定是否应当将资产转让给其他使用者或拿去交换对公共服务提供或政策执行更有价值的其他资产。

指标衡量指南

12:1. 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。

12:2. 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。金融资产还可以包括金融债权和由货币当局持有的作为储备资产的金条。金融债权通常是指根据债务条款，使资产所有者（债权人）有权从另一个单位收取资金和其他资源的资产（2014 年政府财政统计手册，第 403 页）。重要的是，国家要建立金融资产管理、监控和报告制度，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。

12:3. 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。

12:4. 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政收入。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。非金融资产可以进一步细分为生产资产（固定资产、存货和贵重物品）和非生产资产（土地、矿产和能源资源，其他自然产生的资产，以及无形非生产资产）（2014 年政府财政统计手册，第 3.50 段）。

维度 12.1. 金融资产监控

维度衡量指南

12.1:1. 本维度评估金融资产监控的情况，这对于识别和有效管理总体财政管理体系中的关键金融敞口和风险至关重要。评分标准使用术语“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的回报，而不是指某种特定的目标。

12.1:2. 就该维度而言，“主要”代表的重要性与“多数”相同，即按价值计算为 50% 或更多。就本指标而言，应将金融资产信息与指标 PI-29 “年度财务报告”中评估的政府财务报告以及指标 PI-10 “财务风险报告”中的公共企业报告进行核对。⁸

- (i) 政府拥有的现金，证券，贷款以及应收账款；
- (ii) 外汇储备、主权财富基金等长期基金和在国有企业和私人部门机构中持有的股权；以及
- (iii) 货币当局作为储备资产持有的金融债权和黄金。金融债权是一种资产，通常该资产的所有人（债权人）基于某项负债的条款可从另一单位收到资金或其他资源。

12.1:3. 市场或公允价值指交易方在当前时期自愿交换资产的金额。购置价值指购买资产时支付的金额。

12.1:4. 如果金融资产管理涉及大量重要实体或高度分散，可能难以收集政府金融资产的完整信息。评估人员可以考虑使用抽样方法。如果使用了抽样方法，他们应当解释原因，并证明使用的抽样方法是合理的。评估人员最好和政府就抽样方法达成一致。若不能达成一致，应当按照 PEFA 框架第三部分“PEFA 报告”第四段（参见 PEFA 框架，第 84 页）的说明，将不同的意见纳入附件中。

12.1:5. 当上述 (ii) 条款中涉及的外汇储备和资产由中央银行持有，且中央银行符合 PEFA 定义的公共企业特征时，本维度不涵盖这些外汇储备和资产。但维度的说明对于这种情况应作出解释，并应描述中央银行如何向中央政府报告资产信息。

维度 12.1. 评分

评分	相应的最低要求
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。

⁸ GFS 手册 2014，403 页。

维度 12.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 每个类别的金融资产价值及采用的估值方法的信息。 包含金融资产组合绩效的已发布的一份文件或一组文件, 以及发布频率的信息。 	<ul style="list-style-type: none"> 综合财务报告, 包括关于金融资产持有情况的附注 资产管理机构 (如果有) 持有金融资产的预算单位和预算外单位 财政部, 国库 内部审计单位 最高审计机构 SAI

维度 12.2. 非金融资产监控

维度衡量指南

12.2:1. 评估预算内中央政府非金融资产监控的情况。非金融资产报告应指出资产及其用途。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, 则应在该维度的笔记中予以报告。该维度不要求对非金融资产进行估值。

12.2:2. 下方的表 2.2 提供了非金融资产分类的清单以指导维度 12.2 的评估。评估应当明确说明包含在该指标中的资产类型和排除任何其他类型的原因。它应当包括对获取信息的机制的说明。该维度的笔记也应该评价插入表格中的数据完整性, 并应当指出哪些实体拥有或管理资产。

12.2:3. 建议评估人员使用表 12.2 以辅助关于非金融资产的维度的评分。“在何处获取”一栏应当解释资产类别是否以及多大程度上在登记簿中获取, 也就是信息的完备性如何。“解释”一栏旨在提供这些信息: (1) 谁拥有 /

维度 12.2. 评分

评分	相应的最低要求
A	政府保存其持有的固定资产、土地和地下资产 (如果有) 的登记簿, 包括至少每年公布一次的资产使用情况和已使用年数信息。
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已使用年数信息。同时, 保存土地登记簿及地下资产 (如果有) 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已使用年数的部分信息。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

管理资产 (2) 信息如何获取以及更新的频率 (3) 资产是否经估值或仅按实物数量登记。

12.2:4. 评估人员应当确定登记簿是否是完整的和最新的。只有登记簿对于要求涵盖的所有重要资产而言是全面的和最新的，才能给予 D 之上的评分。

12.2:5. 如果非金融资产管理涉及大量重要实体或高度分散，可能难以收集政府非金融资产的完整信息。评估人

员可以考虑使用抽样方法。如果使用了抽样方法，他们应当解释原因和证明使用的抽样方法是合理的。评估人员最好和政府就抽样方法达成一致。若不能达成一致，应当按照 PEFA 框架第三部分“PEFA 报告”第四段（参见 PEFA 框架，第 84 页）的说明，将不同的意见纳入附件中。

表 12.1. 非金融资产的类型

类型	次级类型	信息于何处获取	解释
固定资产	建筑物及构筑物		
	机器和设备		
	其他固定资产		
存货	—		
贵重物品	—		
非生产资产	土地		
	矿产和能源资源		
	其他自然产生的资产		
	无形非生产资产		

注意：表中的类型是以 2014 年政府财政统计手册为基础，但也可适用当地政府使用的其他分类。

维度 12.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 固定资产登记簿，可能的话还有资产用途和使用年数的信息。 与一个或多个上面提到的非金融资产类型相关的已发布的文件或一组文件。 	<ul style="list-style-type: none"> 资产管理机构（如果有） 持有非金融资产的预算单位和预算外单位 财政部 国库 内部审计单位 最高审计机构

维度 12.3. 资产处置透明度

维度衡量指南

12.3:1. 该维度评估是否通过立法、法规或批准的程序，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。

12.3:2. 转让和处置资产的程序和规则包括与采取此类行动的权利和责任有关的正式指示和规定，以及用于转让或处置、记录或发布结果的方法。当法律、法规或有关当局的指示中正式记录了程序和规则，这些程序和规则即被认为是已建立的。

12.3:3. 对于 A 和 B 评分，预算文件、财务报告或其他文件中应当包含关于转让和处置资产的完整信息。完整信息包括与原始成本、处置价值、购置日期，和处置日期相关的信息。对于 C 评分，部分信息应当至少包括原始购买成本和处置价值。

12.3:4. 在未发生资产的处置或转让时，如果资产处置（转让）不存在的情况能被认可，则满足 A 得分和 B 得分的第 2 条标准。如果这种情况不能得到认可，则得分为 C。

维度 12.3. 评分

评分	相应的最低要求
A	已建立金融资产和非金融资产转让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。资产转让和处置的信息列入预算文件、财务报告或其他报告中。
B	已建立非金融资产转让或处置的程序和规则。转让和处置信息列入预算文件、财务报告或其他报告中。
C	已建立非金融资产转让或处置的程序和规则。部分转让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。

维度 12.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的财政年度	中央政府的金融资产和地方政府非金融资产	<ul style="list-style-type: none">有关转让或处置金融资产和非金融资产的规则和规定。提交给立法机关备案或批准的系列文件。包含转让和处置资产的详细信息的文件。	<ul style="list-style-type: none">资产管理机构（如果有）预算单位和预算外单位财政部国库内部审计单位最高审计机构

PI-13. 债务管理

关于本指标

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。它包含以下三个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

- 维度 13.1. 债务和担保的记录与报告
- 维度 13.2. 债务和担保的审批
- 维度 13.3. 债务管理战略

对预算工作成果的影响

债务和担保的规模和管理可以对国家维持财政纪律的能力产生实质性影响。有效管理对确保债务的长期成本最小化和确保国家有能力履行所有到期支付义务至关重要。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付款拖欠所产生的金融负债，可能会造成不必要的高偿债成本，并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。

维度 13.1. 评分

评分	相应的最低要求
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。核对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。

对地方政府和公共企业债务的监测在指标 PI-10 “财政风险报告”中考虑。

维度 13.1. 债务和担保的记录与报告

维度衡量指南

13.1:1. 该维度评估国内、国外和担保债务记录和报告的整体一致性和全面性。债务组合主要特征的定期监控和报告制度对于确保数据整体一致和管理有效（如准确的偿债预算、及时还本付息和保证计划周详的债务展期）至关重要。定期报告使政府能够监控其债务管理战略的执行情况，并处理出现的任何偏差。

13.1:2. 评估人员需要确认在何处记录债务数据，在什么系统上记录和管理数据（例如专门的软件；用于记录国外、国内债务及政府担保的软件），是否可以获取直接债务和担保的所有管理交易，付款交易和对其在信息化债务系统中记录的时间间隔多长。除此之外，他们需要确定债务登记系统如何运作，也就是，是否对记录进行对账和此类对账的频率。

维度 13.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估时	中央政府	<ul style="list-style-type: none">• 用于确认记录完整性和及时性的报告，债务记录已核对的证据以及核对频率的信息。• 最新的债务管理和统计报告，及其发布频率的信息。	<ul style="list-style-type: none">• 财政部• 国库• 债务管理办公室• 债务管理实体• 中央银行• 部门（如必要）

13.1:3. 对于该维度，需要确定所生成的管理和统计报告的类型，确定编制报告的频率以及谁负责编制报告非常重要。这些报告需要涵盖偿债情况、债务存量和债务运作。管理和统计报告需要对统计表进行解释和给出债务运作理由的陈述部分。最后，有必要确定它们在何处公开。

13.1:4. “大部分信息”指每季度至少将政府已记录债务价值的 75% 与债权人机构对账。“评估时”指评估该维度时的最近 12 个月。比如，评估人员应当在过去的 12 个月中核查至少一份债务管理和统计报告的编制情况。

13.1:5. 完整政府债务记录指债务数据涵盖中央政府所有重要的国内外债务及信用担保。债务数据进行了核对以确保政府债务记录和债权人机构记录的金额相同，无论对账过程是由中央银行、财政部还是其他持有债务记录的政府机构实施。

13.1:6. 如果评估时没有国内外债务和债务担保，则得分为 NA。

维度 13.2. 债务和担保的审批

维度衡量指南

13.2:1. 该维度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法律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。在有关该维度的笔记中，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。

13.2:2. 评估人员需要识别主要法律是否明确给予了借款和发放担保（包括贷款签字权）的授权，向谁授权，以授权得到遵守的程度如何。另外，他们需要确认次级法律是否就债务相关的交易和贷款担保的发放提供了指引；确认谁负责债务管理活动，是一个实体还是多个实体（因

为可能允许多个中央政府实体从事债务管理活动)；确认不同的债务管理实体如何向单个债务管理实体报告，以及这个实体如何监控债务管理实体的活动。

13.2:3. 评估人员应取得最近一个财政年度里政府或立法机关批准年度借款的证据。评估人员还应当评估所列举的要求是否存在和是否被遵守。

13.2:4. 对于该维度而言，债务相关交易是指在市场上进行的试图改变债务组合的风险状况的交易（如互换交易），以及对缺乏非流动性的债务证券的回购。

维度 13.2. 评分

评分	相应的最低要求
A	主要法律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实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	主要法律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责任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	主要法律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。

维度 13.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 关于政府债务管理的主要法律和次级法律，包括批准贷款的规定、发放贷款担保和从事债务相关交易的规定，以及成文政策；批准、管理、监控和报告这些交易的操作程序和指引，以及年度借款额度（borrowing provisions）。 从事债务管理交易的书面流程。 政府或立法机关批准年度借款计划的证据。 	<ul style="list-style-type: none"> 财政部 债务管理办公室 债务管理实体 中央银行

维度 13.3. 债务管理战略

维度衡量指南

13.3:1. 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。

13.3:2. 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提供。

13.3:3. 评估人员需要确认是否存在书面和批准的中期债务管理战略，该战略如何实施，它包括什么要求，是谁

批准的。中期债务管理战略的更新频率也是需要的。除此之外，确认债务管理战略是否公开和何时公开（以印刷或电子方式等，资料来源）至关重要。还需要确认是否有债务管理战略实施情况的年度报告，是否将实施情况与债务管理战略目标作比较，以及向谁提供了该报告。这些年度报告需要提交给立法机关，而不是必须向公众公开。

13.3:4. 评估人员需要取得年度借款计划与批准的债务管理战略相一致的证据：债务管理战略需要作为预算编制流程的一部分，预算文件中的融资来源应当与债务管理战略中提供的分析一致。可在《2015 年债务管理绩效评价（DeMPA）方法》中获得关于债务管理战略的关键要素、可能要评价的指标和债务管理绩效标准的进一步指引。

13.3:5. 就该维度而言，术语“公开报告”和“公开提供”指债务管理战略被发布。对于 A 等评分来说，债务管理战略的执行应作为年度报告准则的一部分。

维度 13.3. 评分

评分	相应的最低要求
A	有现行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、再融资规模和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	有现行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、再融资规模和外汇风险等指标的目标变动范围。
C	有现行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趋势。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

维度 13.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估时，可参考最近三个完整的财政年度	中央政府（除了联邦制国家）	<ul style="list-style-type: none"> 最近的债务管理战略（DMS）；最近的关于 DMS 的执行报告。 DMS 编制和审批过程的信息 关于债务管理的年度报告发布的法律要求 	<ul style="list-style-type: none"> 财政部 国库 债务管理办公室 债务管理实体 中央银行



支柱四：基于政策的财政战略和预算

该指标是关于在制定财政战略和预算时是否充分考虑了政府财政政策、战略规划，和适当的宏观经济与财政预测。

基于政策的财政战略和预算过程使得政府能够根据其财政政策和战略来计划资源的动员和使用。

宏观经济预测和财政政策是总体财政纪律的重要组成部分。它们为确定实现政府财政目标所需要的收支水平和结构奠定基础，并且是做出关于所需要的收入如何获取和在财政约束和管理责任的限制下如何确定支出的优先领域这样的重大选择的第一步。战略规划和财政预测为确定最有效的收支结构提供了有价值的途径，可以最大程度地实现复杂且经常相互冲突的一系列政策目标。

支柱四包括以下四个指标：

- PI-14. 宏观经济和财政预测
- PI-15. 财政战略
- PI-16. 中期支出预算情况
- PI-17. 预算编制过程
- PI-18. 立法机关预算审查

PI-14. 宏观经济和财政预测

关于本指标

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。它包含以下三个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分。

- 维度 14.1. 宏观经济预测
- 维度 14.2. 财政预测
- 维度 14.3. 宏观财政敏感性分析

对预算的影响

稳健和可验证的宏观经济和财政预测对于支持总体财政纪律有重要意义，因为它有助于制定可预见和可持续的财政战略。

指标衡量指南

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。应该对背后的基本假设加以清楚的解释和验证。

维度 14.1. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 14.1. 宏观经济预测

维度衡量指南

14.1.1. 该维度评估为使财政和预算规划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。在预算过程中预测应当至少每年更新一次。

14.1.2. 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。对于 A 评分而言，必须由预算内中央政府的机构编制官方宏观经济预算。对于 B 和 C 评分而言，官方的宏观经济预测可由中央银行编制。评估人员还应当检查预测中使用的主要经济参数和假设是否被明确的阐述和定义。

14.1.3. 如果由某个独立机构的委员会来编制宏观经济预测，也满足由编制单位以外的其他单位对预测进行审查的准则，条件是编制过程中包含实质性的复核。这对于评估人员来说可能难以确认，但重要的是取得编制过

维度 14.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的 财政年度	整个经济	<ul style="list-style-type: none"> • GDP 增长、通货膨胀、利率和汇率的预测。 • 预测编制中所使用假设的清晰解释。 • 预测涵盖了本预算年度和接下来两个财政年度并至少每年更新一次。 • 由编制实体之外的实体审查预测结果和假设的证据。 • 关于进行审查的实体的权限的信息，例如，法律、法规或程序文件。 	<ul style="list-style-type: none"> • 年度预算文件 • 年度预算通告 • 对政府的政策和分析性建议 • 财政部工作文件 • 进行审查的实体 • 编制初始预测的单位

程如何进行，以及当参与方之间的观点不同时怎样的信息。

14.1:4. 对于该维度，是否法律上规定由财政部承担责任并不重要，因为政府最终要就所接受的预测负责。然而，为预测的编制分配责任主体和问责主体非常重要，这样才能对任务规定明确和清晰的责任，提高行政效率。

维度 14.2. 财政预测

维度衡量指南

14.2:1. 该维度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，并且该预测反映了政府批准的支出和收入政策。应按收入

类型展示最新的收入预测，并明确基本假设（包括税率、征收覆盖面和预期的增长）。

14.2:2. 最新的支出估算应根据上一份批准的预算中对未来年度支出所做的估算，并考虑到预算批准后的支出决策（包括批准的通货膨胀调整和公务员工资）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。

14.2:3. 对于仅为预算内中央政府编制财政预测的国家，该维度应在此基础上评估。

维度 14.2. 评分

评分	相应的最低要求
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。

表 14.1. 批准的财政预测与上一年度批准的预算中包含的预测的差异（示例）

	2016	2017	2018	2019	2020
	2015 年预算过程				
2016 年批准的总支出估算	100	90	90		
	2017 年预算过程				
+2016 年补充估算对未来年度的影响		2	2	2	
+ 批准的工资和价格增长		3	3	3	
+ 支出政策决策的净影响		5	7	7	
2017 年批准的总支出估算		100	102	102	
	2018 年预算过程				
+2017 年补充估算对未来年度的影响			0	0	0
+ 批准的工资和价格增长			2	2	2
+ 支出政策决策的净影响			3	4	4
2018 年批准的总支出估算			107	108	108

维度 14.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none">• 中期财政预测• 财政预测中所做计算的基本假设和依据• 信息作为预算文件的一部分被提交给立法机关的证据	<ul style="list-style-type: none">• 年度预算文件• 财政部• 立法过程的记录

维度 14.3. 宏观财政敏感性分析

维度衡量指南

14.3:1. 该维度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。

14.3:2. 财政预测方案应当以与批准的财政预测的相同的格式显示财政预测和基本假设。方案应当以外部风险或

其他因素（例如，全球增长、商品价格、汇率等）导致的宏观经济预测（例如，悲观方案或乐观方案）的潜在变化为基础。它们应当与财政和预算政策过程和报告中采用的基准方案（baseline scenario）同时提出。

14.3:3. 如果不存在宏观经济预测，PI-14.1 和 PI-14.3 都会被评定为 D。

维度 14.3. 评分

评分	相应的最低要求
A	政府根据不同的宏观经济假设提出一系列财政预测方案，并公布这些方案及其核心预测结果。
B	政府根据不同的宏观经济假设提出一系列财政预测方案，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。

维度 14.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none">• 替代性财政方案与中期财政预测中的方案形式相同的证据。	<ul style="list-style-type: none">• 财政部

PI-15. 财政战略

关于本指标

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。它包含以下三个维度，并使用 **M2 (AV)** 方法汇总维度评分。

- 维度 15.1. 政策建议的财政影响
- 维度 15.2. 财政战略的采用
- 维度 15.3. 财政工作成果报告

对预算的影响

财政战略使政府能够向中央政府单位、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以支持总体财政纪律和资源向政策优先领域的战略性分配。

维度 15.1. 政策建议的财政影响

维度衡量指南

15.1:1. 该维度评估政府在预算编制过程中估算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。如果不能准确估算政策的财政影响，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。

15.1:2. 政策建议的财政影响文档应由财政部（或相当的中央政府单位）来提供和编制，若由单个预算单位针对其相应的政策领域的政策影响编制估算，则应由财政部进行整合。在收入政策方面，评估人员应聚焦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

维度 15.1. 评分

评分	相应的最低要求
A	政府针对全部建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编制估算，并提交立法机关。
B	政府针对全部建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编制估算。
C	针对全部建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。

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），由财政部针对此类收入和支出调整的总体财政影响编制估算文件即可。

15.1:3. 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。通常，这应包括按主要经济分类（经常性支出（按类别列示）和资本性支出）细分的支出以及对任何影响成本估算的因素的解释，例如受益人的数量、付款或补助的平均数额、重要的资本性设备的采购等。还需要包括与社会保障基金相关的政策建议的财政影响（比如社会保障缴款和 / 或福利的增加），以及年度预算法没有覆盖到的预算外单位和中央政府的其他方面。

15.1:4. 如果在预算程序之外采取的行动的严重财政影响也进行了估算、提交给了立法机关并予以公布，评估人员应在该指标的笔记中提及。预算程序之外采取的行动

包括预算批准后的支出政策决策，此类决策的财政影响应当包括当前预算年度和随后两个财政年度的成本估算（和假设）。本维度应注意在预算程序之外采取的行动的规模和频率。这个信息也对支柱“预算的可靠性”及指标 PI-16、PI-17 和 PI-21 有影响。

15.1:5. 应当检查该维度下政策建议的财政影响的信息与指标 PI-5（预算文件）下要素 10 的一致性，该要素即对新政策措施和新的重大公共投资的预算影响的解释，其中包括对全部主要收入政策变化和 / 或主要支出项目的变化的预算影响的估算。

15.1:6. 如果在预算编制期间做出了预算变更建议并向立法机关提交了相关估算，则评估人员可以将这些情况视为评估的依据。如果完全没有向立法机关提交相关的估算，评估人员需要检查是否已经编制了此类估算。下方的表 15.2 展示了可能出现的不同情况。

15.1:7. 对于如何评估关于收支政策的财政影响的信息，建议流程如下：

表 15.1. 在预算编制期间做出变更建议并将相关估算向立法机关提交的情况

在预算编制期间做出了预算变更建议并向立法机关提交了相关估算			在预算编制期间做出了预算变更建议但未向立法机关提交相关估算				
			政府编制但未提交的估算次数			未做估算	
全部		不是全部	全部		不是全部		
被审查的三 个全部财政 年度中的 T、 T+1、T+2	被审查的 三个全部 财政年度 至少有 T	如果只有 两个财政 年度	被审查的三 个全部财政 年度中的 T、 T+1、T+2	被审查的三 个全部财政 年度至少有 T	如果只有 两个财政 年度		
A	C	D	B	C	D	D	

- 1) 评估人员可以先从最近三个完整年度的预算流程中提交给立法机关的有关文件开始。提交的文件通常会展示收入和支出政策措施。
- 2) 如果建议的预算变更数量有限，则评估人员可以考虑全部建议的预算变更。然后他们将检查是否为本预算年度和接下来两个财政年度进行的财政影响评估涉及了 90% 的预算金额。
- 3) 如果有很多建议的预算变更，评估人员可以建立一个样本：他们需要聚焦最重要的和对收入或支出有直接影响影响的方案。然后他们将继续 (ii) 中所述的流程。
- 4) 提交给立法机关的文件可能也总结了最后一次提交预算以来关于收入和支出政策的所有变化。注意，评估人员不需在将这些变化写入评估文件，只需要对它们加以评价。
- 5) 若没有关于收支政策变化的估算被提交给立法机关，则评估人员需要检查是否已提出了政策建议，如果是，是否已编制了关于那些建议的财政影响的估算。

若政府编制了估算文件但没有提交给立法机关，评估人员需要继续 (ii) 和 (iii) 所述的流程。若财政部编制了政策建议财政影响的估算，或者整合了各预算单位就它们各自的政策领域编制的估算时，主要的信息来源应是财政部。

15.1:8. 评估人员可以参考 PI-16 中描述的展示中期预算估算结果的文件和 PI-11 中描述的重大项目整个生命周期成本的预测。

15.1:9. 要得到 A、B 或 C 评分，在收入和支出的重要性方面都需满足“全部”的要求。除此之外，要获得 A、B 评分，收入和支出方面都需要有三年 (T, T+1 和 T+2) 的数据。

15.1:10. 如果没有建议的政策变化 (收入和支出都没有)，则该维度应被评为 NA。

15.1:11. 评估人员不妨编制一个检查清单 (参见表 15.2 作为示例) 和 / 或针对基于最大的几个部门建立的样本进行审查。

表 15.2 : 在预算编制期间提交的政策建议的影响

部门	建议的名称	财政影响 (\$)	收入 / 支出信息
收入政策建议			该建议是否展示了所有预算年度要收取的总收入
小计			
支出政策建议			该建议是否列出了所有预算年度的全部成本 (包括资本项目中的经常性成本)
小计			
总计			

维度 15.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 年度预算编制期间各部门提交的政策建议。 年度预算编制期间之外各部门提交的政策建议 针对政策建议计算了本财政年度和接下来两个财政年度的全部成本，包括资本性投资项目的经常成本的证据。 	<ul style="list-style-type: none"> 财政部

维度 15.2. 财政战略的采用

维度衡量指南

15.2:1. 该维度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数字目标、指标或政策参数（如财政余额水平）、中央政府总支出或收入，以及金融资产和负债存量的变化。

15.2:2. 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。

15.2:3. 如果在法律中建立了一个财政规则，则只要它们是被政府和立法机关纳入考虑的，它们就被视为现行的规则，无论它们是什么时候提出来的。如果某些规则在制定财政政策和预算时被忽略了，就没有理由认为他们反映了现行的财政战略。

15.2:4. 如果没有制定财政战略，或者财政战略未涵盖整个中央政府，则此维度评分应为 D。

维度 15.2. 评分

评分	相应的最低要求
A	政府已采用、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	政府已采用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。

维度 15.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的财政 年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 有财政战略的证据，无论体现在独立文件中，在财政规则说明中，还是在年度预算文件内设定的目标中。 	<ul style="list-style-type: none"> 财政部 首相 / 总统办公室

维度 15.3. 财政工作成果报告

维度衡量指南

15.3:1. 该维度评估政府公布对其财政目标和指标完成情况进行评估的结果的程度，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工作成果直接相关的具体行动。

15.3:2. 如果没有提出任何财政战略，则该维度应当被评为 NA。

维度 15.3. 评分

评分	相应的最低要求
A	政府已连同年度预算向立法机关提交并同时发布了一份报告，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。该报告中还提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了一份报告，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。

维度 15.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的财政年度	中央政府	• 关于年度预算文件中设置的财政战略、规则和目标的进展报告	• 财政部

PI-16. 中期支出预算情况

关于本指标

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估算的程度，以及中期预算估算与战略规划相匹配的程度。它包含以下四个维度，并使用 **M2 (AV)** 方法汇总维度评分：

- 维度 16.1. 中期支出估算
- 维度 16.2. 中期支出上限
- 维度 16.3. 战略规划和中期预算的匹配
- 维度 16.4. 当年预算与上年估算的一致性

对预算的影响

中期预算通过建立对未来年度的估算，提供未来预算分配的基准，以此来支持总体财政纪律。这大大提高了预算分配、支出计划及优先事项的可预测性，从而使得政府、议会和公众能够对支出政策决策进行追踪。政策的影响通常远远超出当前预算年度，中期预算更有助于显现政策对未来年份的影响。中期预算还能为管理资源分配中的增量变化提供更有用的框架。

指标衡量指南

16.1. 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。由此产生的支出估算必须与通过财政战略（参见指标 PI-15：财政战略）确定的财政总量保持一致，同时也要符合收入预测和正在进行的支

出政策的预算要求（参见指标 PI-14：宏观经济和财政预测）。

16.2. 在中期预算中，对预算年度之后各年的预测应构成与财政战略相符的财政约束，并作为下一年度在总体和部门层面上进行预算分配的基础。中期预算估算应在上一年度的预算和估算的基础上，通过某种透明和可预测的程序每年进行更新。提交给政府的支出政策建议应与经批准的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. 中期支出估算

维度衡量指南

16.1:1. 该维度评估中期预算估算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。编制中期估算的目的是强化财政纪律，改善预算分配的可预测性。中期估算应按较高层次的行政、经济以及项目或功能分类进行分解。行政分类应确定相关的预算拨款单位，如部或司。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，经济分类应只分解到政府财政统计分类中的两位数级次（或其他分类方法中相当的级次）（如同指标 PI-2.2 支出结构执行度(经济分类)中的应用）。

16.1:2. 如果评估时没有国内外债务和债务担保，则得分为 NA。

维度 16.1. 评分

评分	相应的最低要求
A	在年度预算中展示对预算年度及之后两个财政年度的支出估算，并按行政、经济和项目（或功能）分类进行分配。
B	在年度预算中展示对预算年度及之后两个财政年度的支出估算，并按行政和经济和分类进行分配。
C	在年度预算中展示对预算年度及之后两个财政年度的支出估算，并按行政或经济 and 分类进行分配。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

维度 16.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
提交给立法机关的 上一个预算	预算内中央 政府	• 按行政、经济、项目或功能分类的中期预算估算	• 年度预算估算

维度 16.2. 中期支出上限

维度衡量指南

16.2:1. 评估各部门编制的支出估算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，发布第一次预算通告之前发送至各部门。该维度不同于维度 17.2（预算编制指南），因为它只考虑中期预算上限，而维度 17.2 既考虑年度的，也考虑中期的支出预算上限。

维度 16.2. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 16.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
提交给立法机关的上个预算	预算内中央政府	<ul style="list-style-type: none"> • 批准的预算上限的日期 • 关于预算上限的覆盖范围和时间窗口的详细信息 • 给各部、司、局发布第一次预算通告的日期 	<ul style="list-style-type: none"> • 关于各部门预算上限的正式指令或说明 • 预算通告

维度 16.3. 战略规划和中期预算的匹配

维度衡量指南

16.3:1. 该指标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成果。指标 PI-8（公共服务提供的绩效信息）涉及产出和成果的报告问题。这些规划应明确指出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事项。成本信息应包括经常性支出、资本性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。当战略规划和预算估算涉及相同或类似的政策目标、措施、活动或项目时,它们就容易协调一致。

16.3:2. 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规划。

维度 16.3. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 16.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
提交给立法机关的 上一个预算	预算内中央 政府	<ul style="list-style-type: none"> 战略规划或部门战略 预算草案 	<ul style="list-style-type: none"> 财政部 / 规划部（或者相当实体） 大的行业部门

维度 16.4. 当年预算与上年估算的一致性

维度衡量指南

16.4:1. 该维度评估了上一份中期预算中的支出估算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化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事项的变化。

16.4:2. 关于展示变化的格式，这类信息可以以表格的形式展示出来，表格突出显示和解释在未来年度之间发生的各种变化，包括了假设和经济参数的任何变化，以及主要的政策变化，这些变化展示在上一年度预算和最终提交给立法机关的预算中。这种表格与维度 14.2 中的表格相似。

16.4:3. 关于中期预算框架披露和批准的进一步的问题，由其他指标评估，例如预算文件的内容由 PI-5 评估，政策变化的财政影响由 PI-15.1 评估，立法机关的批准由 PI-18 评估，预算公开由 PI-9 评估。

维度 16.4. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 16.4. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
“上一个中期预算”和“当前中期预算”	预算内中央政府	<ul style="list-style-type: none">• 预算草案• 关于上一个中期预算和当前中期预算的差异的解释	<ul style="list-style-type: none">• 财政部• 年度预算文件• 大的行业部门

对于 16.4, “上一个中期预算”涉及立法机关通过的上个完整财政年度的预算, “当前中期预算”涉及立法机关通过的当前财政年度的预算。

PI-17. 预算编制过程

关于本指标

该指标衡量利益相关方（包括政治上的领导）参与预算编制过程的成效，以及这种参与是否有序和及时。它包含以下三个维度，并使用 **M2 (AV)** 方法汇总维度评分。

- 维度 17.1. 预算日程表
- 维度 17.2. 预算编制指引
- 维度 17.3. 向立法机关提交预算草案

对预算工作成果的影响

有序的预算过程确保各个程序和假设能够有足够的时间和信息，使得预算提案的形成能够考虑所有重要因素。这提高了预算过程支持财政纪律、有效的资源分配和有效的公共服务提供的可能性。如果在编制预算提案之前信息不充分，或者没有足够的时间来考虑所提交的提案，那么提出有较多弱点且考虑不周的提案的可能性会增加，从而会削弱预算工作的潜在可能的成果。

指标衡量指南

17.1. 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）等行政领导的领导影响了预

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。

17.2. 就该指标而言，预算单位是指根据支出政策，直接对预算的执行负责，并直接从立法机关获得资金或支出授权的实体。向上级部门报告并通过上级部门接受预算资金的政府单位不被包含在本评估中。

17.3. 该指标涵盖了预算内中央政府的年度预算的每个部分，无论它是联合编制还是单独编制。理想状态下，这是通过单一或统一的预算流程以及涵盖了政府总收入、经常性支出、资本性支出、转移支付、专项融资等的有关通告来实现的。在流程被分为不同部分的情况下（如分为经常性预算和资本性预算），每个单独的流程都应当满足评分的要求。

17.4. “参与是有效和及时的”是指相关利益相关方在预算编制流程中的参与是有计划的、架构清晰的，并且足够提前地被通知到在符合实际的时间窗口内需要采取的行动，即不存在会影响到预算单位编制详细估算的延迟。

维度 17.1. 预算日程表

维度衡量指南

17.1:1. 该维度评估是否存在固定的预算日程表，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算估算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，包括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。

17.1:2. 评估人员需要确定是否存在设置了预算流程的基本原则的（最近的）预算法（或预算条例），其中包括了关键行动、时间窗口以及预算日程表。在一些国家预算编制日程表作为预算启动通告每年发布一次。

17.1:3. “一般和较大程度地遵照执行”是指在建议的时间窗口内采取多数行动。由于比既定日期延迟几天是可

以接受的，评估人员需要确认是否至少遵守了相关年度预算日程表设置的多数参数。对于 A 评分，必须给预算单位至少六周的时间完成它们的详细估算；对于 B 评级，则是 4 天。这是为了确保估算实质上有价值并获得优先考虑。对于该维度，“一般和较大程度地遵照执行”应视为没有区别。

17.1:4. “明确的年度预算日程表”指流程的关键参数和相应的时间设置是没有疑问且被遵守的。

17.1:5. 如果存在不止一个预算通告（例如，一个通告要求批准支出和储蓄，第二个要求支出 / 储蓄上限一经批准即进行估算），分配给编制详细预算估算的时间应当基于所有相关的通告提供的信息。

17.1:6. 对于本维度，如果所有的预算单位都能够及时完成详细的估算，则可得到 A 评分。

维度 17.1. 评分

评分	相应的最低要求
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估算。
B	有明确的年度预算日程表，并较大程度地遵照执行。日程表允许预算单位在收到预算通告后至少有 4 周时间提出预算， 大多数 预算单位能够按时完成详细估算。
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估算。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

维度 17.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个提交给立法机关的预算	预算内中央政府	<ul style="list-style-type: none"> • 预算日程表 • 预算单位被分配的用来完成它们的详细估算的周数 • 预算编制程序中各阶段（行动）的实际日期（或时间），并与预算日程表中的原始日期进行比较 • 关于详细估算编制的通告的内容 	<ul style="list-style-type: none"> • 财政部（预算司），得到大型支出预算单位的财务官员证实

维度 17.2. 预算编制指引

维度衡量指南

17.2:1. 该维度评估自上而下的预算编制指南的清晰度和全面性。它审查预算通告或类似文件，以确定这些文件是否为预算程序提供了明确的指引，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。通告中提供的指引应涵盖下一完整财政年度（以及中期预算体系中的后续年份）的预算。

17.2:2. 为了避免出现预算草案在最后时刻发生变化，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 PI-16.2，维度 PI-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。

17.2:3. 评分 B 和 C 的不同在于全面而清晰的预算通告。需要在评估报告中解释和给出证明。

17.2:4. “上限”指在预算编制流程的早期发放给预算单位的指示性最大预算拨款，它是编制详细预算草案的基础。基于他们的详细草案的质量和合理性，单个预算单位的最终拨款可能随之被调整。上限对于有纪律的预算编制过程是一个重要要素。评估人员需要确定预算通告是否包含了内阁批准的上限。如果没有包括，则确认上限是否及时通知到预算单位以便他们修正其预算估算就成为很重要的事情。

17.2:5. “上限”涉及部门总预算，包括全部的资本预算和经常预算。在预算过程中，在上限内的金额的变动并不少见，但该指标考察的重要特征是预算通告发布之前对被批准的上限的应用情况。如果在总投资预算上限之内有关于项目批准条件的明确规则，并且这些规则和总投资预算上限在预算公告发布前已设定，则相当于有了部门上限，因为它足够提前地设置了预算通过的条件以使得预算单位遵循政府的财政设定来编制它们的预算草案。

维度 17.2. 评分

评分	相应的最低要求
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。预算单位完成详细估算后，由内阁负责审核和批准。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

维度 17.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个提交给立法机关的预算	预算内中央政府	<ul style="list-style-type: none">• 预算通告• 内阁批准预算通告的日期，与财政部向各预算单位发布预算通告的日期相比较• 内阁批准上限的日期，在上限不是随预算公告一同批准时提供• 财政部向各预算单位传达上限的日期，在上限不是随预算公告一同批准时提供	<ul style="list-style-type: none">• 财政部（预算司），得到内阁（如，备忘录）和大型支出预算单位证实

维度 17.3. 向立法机关提交预算草案

维度衡量指南

17.3:1. 该维度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。

维度 17.3. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 17.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整 财政年度	预算内中央 政府	• 最近三个完整的财政年度里，年度预算草案被提交给立法机关比财政年度开始提早的月数； 特定的提交日期	• 财政部（预算司），得到由立法机关（预算 / 财政委员会）证实

PI-18. 立法机关预算审查

关于本指标

该指标评估立法机关年度预算审查的性质和程度。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。它包含以下四个维度，并使用 **M1 (WL)** 方法汇总维度评分。

- 维度 18.1. 预算审查范围
- 维度 18.2. 立法机关预算审查程序
- 维度 18.3. 预算批准时间安排
- 维度 18.4. 行政机关预算调整规则

对预算的影响

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. 预算审查范围

维度衡量指南

18.1:1. 该维度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，以及支出和收入估算的详情。在某些辖区，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估算详情审查之间的时间间隔。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。

18.1:2. PEFA 报告的相关笔记应当包括关于立法职能机关是否存在的信息，并提供关于其在预算流程中的角色的快速概览，包括它会审核什么文件。报告也应当突出显示立法机关审核的内容，即文件是否会被积极地仔细审查、讨论和评论或被简单地注释。关于中期财政预测的解释可参考 PI-14.2。

维度 18.1. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 18.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	预算内中央 政府	<ul style="list-style-type: none"> 被立法机关审核的预算文件 立法机关的审查涵盖的问题的细节，例如会议记录、主要发现和委员会报告 	<ul style="list-style-type: none"> 立法机关的预算事务主管、预算委员会秘书或主席，并由相关支持方、公民社团和利益集团加以证实。

维度 18.2. 立法机关预算审查程序

维度衡量指南

18.2:1. 该维度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。程序可能会为每个预算而批准，或基于适用于立法机关的每个任期的标准安排，除非被明确更改。无论哪种方式都被该指标的评估所接受。指标 PI-5 针对向立法机关提供的预算文件的充分性。

18.2:2. PEFA 报告中相关的部分应当聚焦于立法机关审查预算草案的程序得到遵守的情况，并且应当注明它们是否由立法机关建立和授权。评估人员还应当提供关于立法机关审查的及时性和全面性的信息。由于概述立法机构在预算过程中的角色和权力的法律框架因国家而异，许多国家在宪法、组织法，和 / 或不需要每年重新通过的财政法规中明确了立法机关各分支涉及公共财政的权力。

维度 18.2. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 18.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的财政年度	预算内中央政府	<ul style="list-style-type: none">• 立法机关会议和决议的记录• 审查预算草案的法定程序的内容• 程序怎样 / 何时被批准 / 发布• 程序得到了遵守的证明, 或关于程序没有得到遵守的信息	<ul style="list-style-type: none">• 立法机关委员会, 由相关支持方、公民社团和利益集团证实。

维度 18.3. 预算审批时间安排

维度衡量指南

18.3:1. 根据立法机关在新财政年度开始之前批准预算的能力, 该指标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 中对预算编制过程的评估, 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。

18.3:2. 本维度的笔记应列出立法机关在审查预算草案时实际花费的时间, 以及每年预算被批准的具体时间。报告需要重点关注最近三个财政年度, 以确定预算是否会在财政年度开始之前被批准, 并且解释推迟的原因, 如果有推迟的话。

18.3:3. 如果年初立法机关批准了一个临时预算, 覆盖的时间范围少于一整年 (例如, 由于政治危机或行政机关和立法机关之间的预算谈判陷入僵局), 就该维度来说, 批准过程将被视为延迟到通过一个新的覆盖整个财政年度的预算的时间。

18.3:4. 若法律规定如果当年年末立法机关没有批准预算, 则前一年的预算生效, 那么批准过程也将被视为延迟。上年预算的自动扩展不能视为是“有序的”, 并且将会被反映在该维度的评分中。

18.3:5. 关于由高级政治人物进行的特别分配, 如果总统 (或者相当的非常高级的政治人物, 具体根据宪法或公共财务管理法律中的规定) 被依法允许进行特别分配

维度 18.3. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 18.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的财政年度	预算内中央政府	• 最近三个财政年度每年立法机关批准预算的日期	• 财政部（预算司），由立法机构证实（预算/财政委员会）

（例如，一个特别保证），从而允许在立法机关还未批准拟订预算的情况下在新的财政年度开始时执行某种预算草案，这并不构成对预算草案的批准。预算草案的正式批准通常由立法机关以批准法律草案（在英语国家中通常称为拨款法案）的形式实现。法案的生效使得新预算可以由取自政府中央基金（在英语国家通常称为联合基金）的资金获得融资。公共财政管理法律（可能也包括宪法）可能包含一项规定，即仅有立法机关可以批准从政府中央基金中提取公共款项。由法律规定的在预算草案得到立法性批准之前由总统来批准为公共服务继续提供资金的特殊分配，与立法上的批准不是一回事，并且这种特殊分配通常仅允许按上一年度的水平继续提供资金。

18.3:6. 在某些国家的制度下，立法机关可能有权提出对行政机关提交的预算草案进行修改的建议，行政机关（可能是总统）可能否决这一修改，而立法机关又可能反对这一否决。无论具体情况如何，否决都可能导致预算批准的延迟，这种情况应在这一维度的评分中得以体现。

维度 18.4. 行政机关预算调整规则

维度衡量指南

18.4:1. 该维度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。这些规则可以是年度预算立法或者现行立法规定（例如组织预算法）的一部分，或者宪法中定义的权力的一部分。

18.4:2. PEFA 报告对该维度的笔记需要提供管理行政机关的年内调整的法律和程序规则的概览，并且要解释这些规则的清晰程度。报告应当也要解释这些规则是否允许较多的行政性重新分配和总支出的扩张，或设置关于调整的范围和性质的严格限制。

18.4:3. 关于年内调整的规则清晰度的重要性，可以由行政机关执行的预算调整授权应当清晰地定义，并且就以下事项遵循指明了范围和流程的规则：(i) 不需要财政部事先批准的预算单位自身预算上限的调整；(ii) 需要事先获得财政部的批准，但不

需要内阁和立法机关批准的预算调整；(iii) 需要内阁批准但不需要立法机关批准的调整；(iv) 需要立法机关事先批准的调整。需要有清晰定义的规则限制行政机关先调整预算拨款再由立法机关追溯批准的自主裁量权。需有证据证明规则得到了遵守。

18.4:4. 行政机关没能按照立法机关的投票结果以与批准的预算一致的方式执行预算时，这种情况被视为批准预算的年内调整，并且在维度 18.2 和 18.4 中被评为 D 等级。

18.4:5. A 评分要求的预算调整性质的严格限制是指存在相关的此类规则或法规：允许某种类型的预算调整（例如在相同项目下的转移、向资本投资项目转入资金等），禁止某种类型的预算调整（例如由资本投资项目转出资金、向工资支出项目转入资金、在预算单位和预算项目之间进行的某种资金重新分配，等等），和 / 或对调整预算的资金规模进行限制。对预算调整的程度的评估与指标 PI-2 的评估标准中列示的百分比有关。仅仅禁止总支出的扩张并不足以满足这里的评估标准。

维度 18.4. 评分

评分	相应的最低要求
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，以及扩张总支出。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

维度 18.4. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的财政年度	预算内中央政府	<ul style="list-style-type: none"> • 行政机关的年内预算调整的流程和规则 • 程序得到了遵守的证明，或关于没有遵守程序的信息 	<ul style="list-style-type: none"> • 立法机关委员会，由相关支持方、公民社团和利益集团证实。 • 内部或外部审计报告



支柱五：预算执行的可预测性和可控性

该支柱评估预算是否在具有有效的标准、流程和内控的系统中被执行，以确保按计划获取和使用资源。

可预测的和可控的预算执行对确保按政府计划征收和使用收入和资源并被立法机关批准非常重要。政策和项目执行的有效管理要求当我们需要时资源的可获得性具有可预测性，其可控性确保在预算执行的过程中遵循政策、规章和法律。

支柱五包含 8 个指标：

- PI-19. 收入管理
- PI-20. 收入的会计核算
- PI-21. 年度内财政资源分配的可预测性
- PI-22. 支出欠款
- PI-23. 工资控制
- PI-24. 政府采购
- PI-25. 非工资支出的内部控制
- PI-26. 内部审计

PI-19. 收入管理

关于本指标

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财政收入的单位，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财政收入的程序。它包含以下四个维度，并使用

M2 (AV) 方法汇总维度评分：

- 维度 19.1. 财政收入相关权力和义务
- 维度 19.2. 税收风险管理
- 维度 19.3. 收入审计及调查
- 维度 19.4. 财政收入欠款监控

对预算的影响

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。这也是个人与企业和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。

税收或其他收入措施提供资金以使政府实现再分配和支出政策目标。当在法律和规章授权范围内被有效征收时，它们能够最大程度地实现更好的预算工作成果。收入缴款人需要知道他们的义务，这样他们才能遵守法律和规

章，并且不想逃避或拖延应缴纳的款项。如果没有良好的收入管理措施，则征收的款项可能比计划的低，从而导致再分配资源减少和提供服务的能力下降。

指标衡量指南

19:1. 该指标覆盖了中央政府所有类型的税收和非税收入的管理。PI-3 指标的描述中提供了税收类型的一个概要。在资源丰富的国家，需要说明对自然资源收入的依赖程度。评估人员可以交叉参考 PI-3 和 PI-20。

19:2. PEFA 评估报告笔记应当确认哪些实体管理大部分或多数中央财政收入，对于资源丰富的国家，需要确认哪些机构管理自然资源收入。对于高度依赖自然资源的国家，PEFA 报告笔记将描述自然资源管理的当前框架，应该是跨组织和国家实体的，包括他们的角色、功能和责任，并特别聚焦于该指标衡量的各个方面。在这个问题上，应该注意到自然资源财政体制通常涉及通过税收和非税收工具的组合来对多个税基征税的选择，这些组合是为了努力应对自然资源部门的主要特征及其对税收管理的影响。

19:3. 不同国家之间的自然资源财政体制存在差异，跨机构对自然资源管理加以组织的方式也存在差异，包括：(i) 税收部门对全部自然资源收入进行管理，这在石油行业比在采矿业中较为少见，在具有更高的管理能力和更集中的政府结构的国家中更常见；(ii) 自然资源收入管理碎片化地分散于不同机构，这在能力更低的国家中

表 19.1：按征收单位和收入类型划分的征收额（仅作为示例，实际的单位和其他细节因国家不同而不同）

征收单位	收入类型	征收额	
		金额	占比
国家税务总局		1170	49%
	所得税	540	23%
	增值税	390	16%
	公司所得税	200	8%
	其他税	40	2%
海关		500	21%
	进口关税	350	15%
	出口关税	150	6%
能源和矿产管理机构		540	23%
	石油特许费	380	16%
	开采费	160	7%
土地和内政部门		170	7%
	国家财产税	120	5%
	财产收入	50	2%
合计		2380	100%

很常见，尤其是在石油行业中；(iii) 由一个专门的自然资源部门对全部自然资源收入进行管理，这很少见，但可以应用在石油生产分享体制下。在碎片化的组织框架下，评估人员应当在 PEFA 评估报告中评价涉及到的组织和国家实体在多大程度上交流和交换信息以确保自然资源管理的效率和有效性。

19.4. 表 19.1：按征收单位和收入类型划分的征收额（仅作为示例，实际的单位和其他细节因国家不同而不同）

维度 19.1. 财政收入相关权利和义务

维度衡量指南

19.1:1. 该维度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（理想情况下是“税务法庭”）之外的公平和独立的机构。

19.1:2. PEFA 报告笔记应当提供每个收入机构在信息发布方面的政策信息。在这方面评估人员需要聚焦于管理大部分或多数中央财政收入的实体。报告还应当描述纳税人获得相关信息的方式，如权力和义务、来自征收当

维度 19.1. 评分

评分	相应的最低要求
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。

局的建议，以及信息是否是公开和以何种形式（线上或印刷的指南、手册、公告、操作说明、常见问题解答等）公开。这类信息应当涉及收入方面的主要义务领域（即登记、及时提交申报表、按时履行支付义务，完整准确地报告申报表中的信息）以及当前适用于缴款人的对行政机关的征收决定进行申诉的补救制度。该维度并不试图评估补救制度的有效性，仅评估将相关信息通知缴款人的程度，并将这种通知作为一种最低限度的补救程序。

19.1:3. 如果信息是公开提供的，评估应当显示为适应重要缴款人的特殊需要而量身定制信息的程度，以及这类信息是否包括在税收和行业规则、采矿业和石油法规等方面预计将发生变化情况的政府声明。评估中还应当关注实践中得到一致性应用的程序，为此可在纳税人协会、商会或其他重要私人部门和社会组织之间进行交叉验证。

19.1:4. 对于该维度：

“全面性”考察缴款人可获得的清晰解释其主要收入义务领域的义务和权利的信息的范围。四个主要的收入义务领域是：

- (i) 登记；
- (ii) 及时提交申报表；

(iii) 按时履行支付义务；

(iv) 完整和准确地报告申报表中的信息

“权利”考察在多大程度上通知付款人其合法权利，以及他们对审计后产生的征收有异议时可应用的复议流程和程序。

“补救”指对不正当待遇的补偿，可以包括认错、道歉、经济补偿、恢复地位，和 / 或纠正错误。

“容易获得”指个人和缴款人容易从收入管理部门处获得信息和建议的程度，包括诸如及时性、成本和需找信息的时间花费等考虑。对于广泛使用互联网的国家，获取信息的“容易性”的评估将在很大程度上参考线上自主获取信息的范围，以及个人或企业（缴款人）能浏览财政收入征收实体（税收管理部门、海关、社会保障缴款机构、处理自然资源的部门 / 机构、私有化机构等）的网站以得到他们需要的信息的容易程度。另一方面，在电脑和网络使用者的人数占比很低的国家，“容易性”的评估将会参考其他服务提供途径的容易程度，比如来访进入和电话问询中心。

“更新”是指依法律和管理程序而言信息的最新程度。

维度 19.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> • 提供给缴款人的关于大部分收入义务领域和权利的信息，包括最低限度的补救过程和程序。 • 关于提供给缴款人的信息是否完整的、最新和容易获得的说明。 • 提供信息的方式。 	<ul style="list-style-type: none"> • 税收和其他收入法规。在资源丰富的国家，还可能包括更多法规，如作为自然资源管理安排的一部分的相关信息。 • 有关键义务和权利信息的收入机构网站和发布文件。 • 根据重要缴款人的细分的需求量身定制的信息产品。 • (征收大部分或多数中央财政收入的实体的) 成文的办事程序。 • (最好的信息来源是收入当局，以及投资和推广机构)。信息应当在纳税人、行业协会、商会之间做交叉验证一些国家由一站式商店、政府服务中心或电子政务门户执行部分或所有的涉及收入管理的客户服务。

维度 19.2. 收入风险管理

维度衡量指南

19.2:1. 该维度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。

19.2:2. PEFA 报告笔记应当解释使用的方法是否覆盖所有种类的收入；主要缴款人的分组（例如，至少应分为中等和大型的收入缴款人）；以及四种主要收入义务领域。它应当注明收入当局评估合规风险和缓解措施并划分其优先级的方法的不同之处。重点在于那些管理大部分或多数中央财政收入的实体。PEFA 报告笔记关于该维度应当注明合规风险登记的存在。

19.2:3. 见于大型缴款人的合规风险的例子包括与跨国企业的转让定价和其他利润转移安排相关的风险，这些跨国企业在某一个国家运营，同时开展广泛的跨境交易。在资源丰富的国家，从事采掘业的公司（鉴于其规模和功能）通常属于大型缴款人的分组。通过转让定价来转移利润也是与自然资源收入税相关的重大风险。报告还应当确认收入当局应用的任何风险缓解措施，比如审计、调查、转让定价控制，及延伸的活动和沟通。

19.2:4. 对于该维度，“全面”指对所有收入种类的覆盖。“结构化和系统化的方法”指有明确记载的流程和步骤，有条理的和可定期重复的方法。“合规风险”指如果缴款人没能满足四种主要收入义务领域则收入可能会损失：
 (i) 登记；(ii) 及时提交申报表；(iii) 按时履行支付义务；
 (iv) 完整和准确地报告申报表中的信息。

维度 19.2. 评分

评分	相应的最低要求
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，对某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 某些 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。

维度 19.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 关于征收中央财政收入的实体用于评估合规风险并划分优先级的程序和方法的信息，以及其程序和方法是否覆盖了 (i) 收入的所有种类；(ii) 主要缴款人分组（至少包括中等和大型缴款人）；(iii) 缴款人的四种主要义务 	<ul style="list-style-type: none"> 收入当局用于评估合规风险并划分优先级的成文的风险管理方法 每个缴款人分组的已确认的合规风险（至少针对中等和大型缴款人）的登记 （最好的信息来源是征收大部分或多数中央财政收入的实体）。

维度 19.3. 收入审计和调查

维度衡量指南

19.3:1. 该维度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。征收管理部门常规性地识别、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。

19.3:2. PEFA 报告笔记应当注明收入当局是否有合规度提升计划以缓解已明确的合规风险。如果计划存在，则其笔记应当注明合规度提升计划是否包括针对以下方面的计划的缓解措施：(i) 大部分或多数收入；(ii) 重要缴款人分组；(iii) 与四种主要义务领域相关的风险。

19.3:3. PEFA 报告笔记应当确认在多大程度上关于最近一个完整财政年度的合规度提升计划已按照计划执行。它还需要解释政府或公众是否可容易地获得关于已计划的审计和调查的执行信息，以及调查的结果、起诉和处罚决定是否可获得。

19.3:4. “合规水平提升计划”指一个高级别计划，该计划在一份单独的文件中描述税收系统中最重要已确认的合规风险和收入管理机构计划采取的用来缓解这些风险的措施。合规水平提升计划（也被称为合规性和合规性管理计划或项目）通常围绕收入的主要来源和主要缴款人分组构建。

维度 19.3. 评分

评分	相应的最低要求
A	征收 大部分 财政收入的单位开展审计和欺诈调查工作，根据某项成文的合规水平提升计划管理并报告该项工作，并完成 全部 纳入计划的审计和调查工作。
B	征收 多数 财政收入的单位开展审计和欺诈调查工作，根据某项成文的合规水平提升计划管理并报告该项工作，并完成 全部 纳入计划的审计和调查工作。
C	征收 多数 财政收入的单位根据某项合规水平提升计划开展审计和欺诈调查工作，并完成 多数 纳入计划的审计和调查工作。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

维度 19.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 对每个收入征收当局或主要收入措施有合规水平提升计划。 根据成文的合规水平提升计划管理和报告审计和欺诈调查的数据。 审计和欺诈调查的完成率（即，比较计划和实际完成的情况）。 	<ul style="list-style-type: none"> 成文的合规水平提升计划。 实施计划的风险缓解活动以及审计和欺诈调查的进展状态报告。 <p>（最好的信息来源是征收大部分或多数中央财政收入的实体）。</p>

维度 19.4. 财政收入欠款监控

维度衡量指南

19.4:1. 该维度通过关注财政收入欠款的规模和年数，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。

19.4:2. 评估笔记应当注明是否存在对“收入欠款”的明确定义，以及是否按照主要收入来源分类。还应注意，所提供的信息是否可靠，这意味着考虑新的估征、有争

议的付款或将要退还的付款后，应收账款期末余额可以划分为当前的或拖欠的，如果是拖欠的，其账龄如何。这意味着应当弄清楚付款所适用的评估期。另外，报告应当明确是否有某种全面的文件建立了收入欠款管理的规则和流程，以及是否存在关于收入欠款管理结果的报告。

19.4:3. 该维度的测量不包括收入征收当局在退款支付或者收入补偿处理中发生的欠款。然而，退款支付和收入补偿的处理中若存在大量积压和未偿债务，评估人员应当在 PEFA 报告笔记中注明此事。可能的话，评估人员还应当以价值或在总收入中的占比的形式注明这类负债的近似规模。

维度 19.4. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 19.4. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none">• 上个完整的财政年度的年度收入欠款 存量• 同一年的总收入• 上个完整财政年度年末的超过十二个 月的税收欠款	<ul style="list-style-type: none">• 收入征收当局的记录，例如 (i) 收入欠款存 量的成文报告；(ii) 超过 12 个月收入欠款的 成文报告。

19.4:4. 对于该维度，收入欠款是指付款人逾期未付的总额，包括利息和付款，即在法定付款到期日之前没有支付给收入征收实体或其他被授权机构的款项。欠款的总额不包括在最终的税收评估之前支付的预扣税或推定税的延迟付款。

19.4:5. 评估人员应当在笔记中注明在多大程度上欠款包括了政府认为“不可收回”但尚未核销的金额，以及等待裁定的欠款（由对征税的复议或上诉引起）。

PI-20. 收入的会计核算

关于本指标

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。该指标包含以下三个维度，并使用 **M1 (WL)** 方法汇总维度评分。

- 维度 20.1. 财政收入征收信息
- 维度 20.2. 财政收入上缴
- 维度 20.3. 财政收入账户对账

对预算的影响

关于税收和非税收入的准确记录和报告对确保遵循相关法律征收所有收入非常重要。遵守税法加强了总体财政纪律和将预算资源向战略性的优先领域分配的行政能力。关于收入的及时和准确的信息有助于政府监控预算执行和管理现金、债务和投资。这有助于降低交易成本和确保资金最有效地用于实现预算分配和提供公共服务的目标。

维度 20.1. 评分

评分	相应的最低要求
A	由一个中央机构至少每个月从负责征收 全部 中央财政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 中央财政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 中央财政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。

指标衡量指南

20.1. 该维度补充 PI-3,PI-14,PI-15,PI-16,PI-19 中的信息，尤其是提供一个国家税收管理方式的总体印象。

20.2. 为给指标 PI-20 各个维度的评估提供证据，评估人员最好编制一份包含征收机构和收入类别的分类信息的表格，参见表 19.1。

20.3. 指标 PI-20 不涉及来自发展伙伴的赠款。

维度 20.1. 财政收入征收信息

维度衡量指南

20.1:1. 该维度评估一个中央部门，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。

20.1:2. 报告应当解释：(i) 是否覆盖所有的收入种类，数据是否完整；(ii) 在多大程度上数据被按照收入类型和征收期限分类；(iii) 所征收收入的数据是否被汇总成一个报告。

维度 20.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 一个中央机构通过系统或单独的报告收到关于所有收入的信息的证据。 由从收入征收实体接收信息的中央机构来撰写收入报告。 	<ul style="list-style-type: none"> 征收中央财政收入的实体 / 收入当局 国库或其他指定的收入接收方 中央银行

20.1:3. 如果证明信息可以按来源和收入类型识别，则通过国库单一账户或者类似的中央报告系统收到的收入的信息将满足该维度 A 和 B 评分的要求。

维度 20.2. 财政收入上缴

维度衡量指南

20.2:1. 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对于支持现金管理以及最终的财政支出至关重要。这涉及到建立一套强制将资金直接缴入国库控制的账户（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控制的账户（这里提到的时限不包括在银行系统延误的时间）。收入向国库的上缴应有效，并应尽可能减少收入的波动或剩余的账户余额。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。

20.2:2. 报告应当确认个人、公司、进口商或任何其他债务人在哪里履行他们的缴款义务（直接向征收中央财政收入的实体 / 收入当局缴纳，向商业银行、中央银行、

维度 20.2. 评分

评分	相应的最低要求
A	负责征收 大部分 中央财政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 中央财政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 中央财政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。

维度 20.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	中央政府	<ul style="list-style-type: none">关于上缴财政收入给国库或其他指定机构的方法的信息向国库或其他指定机构上缴的迅捷程度	<ul style="list-style-type: none">征收中央财政收入的实体 / 收入当局

邮局缴纳等)。报告还需要解释税收、关税或其他任何收入缴款是怎样到达国库或其他指定机构的, 确认在多大程度上付款直接进入受国库控制的账户, 以及收入征收和向国库或其他指定机构上缴的时间间隔。

维度 20.3. 财政收入账户对账

维度衡量指南

20.3:1. 该维度评估申报、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地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⁹。

20.3:2. PEFA 报告笔记中应当注明税收评估、征收、欠款和向国库或其他指定机构上缴金额的核对是否已经由征收大部分中央财政收入的实体执行。如果已经核对, 应注明频率, 以及在考虑的时间范围内完成核对花了多长时间。

20.3:3. 给该维度评级的标准明确规定, 收入征收实体和国库间必须进行税收评估、收款、欠款和向国库或其他指定机构上缴金额的对账。收入征收实体和国库间的对

⁹ 有关更多信息, 请参阅 <https://citi.org/>。

账很重要因为两者间可能出现差异。如果国库账户编码没有被收入征收实体编码所识别，并且当存入资金时，收入征收实体账户向国库的转移不是自动的，这将是一个特别的问题。这些不同意味着资金未在国库系统中正确入账，从而导致报告中的偏差。存款的大幅波动和随后交易被记录时的偏差，可能对报告有重大影响。

维度 20.3. 评分

评分	相应的最低要求
A	负责征收 大部分 中央财政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 中央财政收入的单位至少在每个半年的最后八周内，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 中央财政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。

维度 20.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 每个主要收入征收实体进行的对账的全面性、频率和及时性，以及涉及到的各类税费、欠款以及向国库或其他指定机构进行的上缴（或收款）的总额。 	<ul style="list-style-type: none"> 征收中央财政收入的实体 / 收入当局 国库或其他指定的收入接收方 中央银行

PI-21. 年度内财政资源分配的可预测性

关于本指标

该项指标评估中央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。它包含以下四个维度，并使用 M2 (AV) 方法汇总维度评分：

- 维度 21.1. 现金余额汇总
- 维度 21.2. 现金预测和监控
- 维度 21.3. 支出承诺上限信息
- 维度 21.4. 年度内重大预算调整情况

对预算的影响

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进行支付。

财政纪律要求政府拥有的资源被有效地使用以实现财政目标。现金可以被用于在债务到期时履行债务，并且当

没有其他的优先性要求时，应当被用来使债务管理成本最小化或提高投资回报。这要求有效的现金管理系统和关于所有收款和支付总额和时间的详细信息。预算单位需要确保批准的预算在需要时是可获得的，因此预算单位和资源保管人之间必须要有关于现金要求和承诺限额的良好沟通。当年度内发生预算调整时，如果这些调整的规模和时间被服务提供者足够提前地知晓以便他们能进行调整以适应比最初预期更多或更少的资源，这些调整可能对公共服务提供效率影响更小。

维度 21.1. 现金余额汇总

维度衡量指南

21.1:1. 该维度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

维度 21.1. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 21.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	中央政府	<ul style="list-style-type: none">• 国库或其他预算单位管理的银行账户的数量。• 由国库汇总和计算余额的包含在 TSA 以内的账户的数量。• 银行账户余额汇总的频率。	<ul style="list-style-type: none">• 国库• 预算单位• 中央银行

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开展支付安排。本指标的笔记中应包含对所评估的辖区内开展的相关安排的讨论。

21.1:2. 评估人员应当表明是否存在 TSA，和政府的所有账户是集成的还是 / 和汇总的。他们还应当明确说明不被国库直接控制的银行账户的性质和数量。对于这类账户他们需要说明：(i) 是否计算了余额，以入余额记录和计算的频率，以及 (ii) 来自这些账户的余额是否被“清算”到集中或汇总账户，和清算的频率（例如，每天、每周、每月）。

21.1:3. 当政府有关于其现金和银行余额的总计信息，并且政府可以转化未使用的账户余额以弥补过多提取的账户余额，并最小化其借款成本时，则存在现金余额的汇总。这要求集中地持有所有账户余额，例如由中央银行（它可能把所有的政府账户看做一个汇总账户的次级账户，并仅对汇总账户余额收取利息和适用透支限制），或者对由商业银行这样的外围银行持有的余额进行电子清算和采取支付安排。

维度 21.2. 现金预测和监控

维度衡量指南

21.2:1. 该维度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。

21.2:2. 该指标提到的现金流预测与由相关中央实体编制的汇总预测相关，例如国库。除了中央国库进行的分析之外，预测通常以预算单位至少一年提供一次的信息为基础。评估人员应当报告现金流预测是否在财政年度开始时被编制，以及现金流预测在本年内更新的频率（例如，每年、每季度、半年）。

21.2:3. 现金流更新是现金流预测的更新，需要重新估计 / 重新安排未来现金流。

维度 21.2. 评分

评分	相应的最低要求
A	每个财年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。

维度 21.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	预算内中央 政府	<ul style="list-style-type: none">中央实体编制现金流预测和更新频率的证据	<ul style="list-style-type: none">财政部和 / 或国库预算单位

维度 21.3. 支出承诺上限信息

维度衡量指南

21.3:1. 该维度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。预算单位对支出承诺资金可得性的可预测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，因为它对效率和承诺控制有影响。

12.3:2. PEFA 报告应当注明有关实际可供承诺的资源的可靠信息是否被提供给了预算单位，以及这类信息可提前多久获得（例如，1、2、3、6 或 12 个月）。评估还应当解释预算单位是否能够根据预算拨款来计划和承诺支出，以及国库在遇到现金流问题时是否使用非透明控制机制（例如，推迟支票的印刷或推迟对供应商的电子资金转移，或推迟对已签发支票的预算单位账户的资金转移）。

维度 21.3. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 21.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	预算内中央 政府	• 预算单位承诺上限存在的证据和发布频率的证据	• 国库 • 预算单位

维度 21.4. 年度内重大预算调整情况

维度衡量指南

21.4:1. 该维度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始预算分配的整体一致性造成的影响。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能以行政方式进行，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。

21.4:2. PEFA 报告对于该维度的笔记应当交叉参考 PI-18.4 涵盖的关于原始预算拨款调整的立法和程序规则（例如，补充性估算、调剂），包括对行政机关施加的限制（对此要求立法机关的批准）和这些规则是否被遵守。报告应当提供显示上一个财政年度的预算调整的规模，和那些调整的频率的证据。

21.4:3. 对于该维度，仅考虑由财政部或具有相应任务的中央机构（例如资本投资规划部）发起的调整。而不考虑单个预算实体的预算项目在被批准的限制（依照维度 PI-18 中建立的安排）内进行的调剂（由实体本身所发起，且通常价值不高）。

21.4:4. 对重大年度内预算调整而言，“部分透明”是指此类调整必须遵循现有成文的程序（此类程序应对预算调剂、预算资金重新分配以及支出上限的调整等操作加以规范）。“相当透明”是指预算调整与政府预先声明的优先次序相一致。评估人员应该考虑预算单位收到预算调整通知并参与预算调整进程的情况。“以可预计的方式”是指有清晰的并于预算调整的规则，并有证据表明这些规则得到遵守。

维度 21.4. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 21.4. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	预算内中央 政府	<ul style="list-style-type: none"> 重大预算调整的请求和批准（例如，补充估算和预算单位之间的调剂）。 从中央单位到其他预算单位进行的预算调整的时间和相关的通讯资料。 预算调整的财政影响。 	<ul style="list-style-type: none"> 财政部 预算单位

PI-22. 支出欠款

关于本指标

本指标衡量一定的支出欠款存量存在的程度，以及此类系统性问题得到处置和控制的程度，它包含以下两个维度，并使用 **M1 (WL)** 方法汇总维度评分：

- 维度 22.1. 支出欠款存量
- 维度 22.2. 支出欠款监控

对预算的影响

欠款会导致政府的成本增加：债权人可能调整价格以补偿支付的延迟；或者推迟的投入品供给可能影响公共服务提供。数额较大的欠款可能表明许多不同的问题，例如承诺控制不足、现金配给问题、对合同的预算不充分、特定项目的预算不足和信息缺失。

欠款可以对财政纪律产生重大影响，因为欠款导致承诺控制和债务到期时付款的失败。如果容许欠款发生和增长，则它们会对未来的预算带来应付过去的未经授权或过多的付款义务的负担。欠款还表明未经计划的支出的扩大，这可能扭曲资源分配。这些问题可能表明为实现预期的服务水平需要更多的资源，为实现该水平不能不产生未经授权的附加支出。欠款还可能表明当需要满足付款义务时未能提供现金，因而现金分配安排不是完全有效的。

指标衡量指南

22.1: 欠款指逾期债务、负债或付款义务，它们构成一种非透明的融资形式。支出支付欠款是政府对雇员、退休人员、供应商、合同方或贷款债权人的支付逾期而导致的支出义务。PEFA 框架文件允许计算支付欠款时采

用本地定义和本地惯例。这类定义和惯例必须在报告中说明。

22.2: 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财政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。

22.3: 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。

22.4: 该指标不涉及政府实体之间的支付和转移的延迟。

维度 22.1. 支出欠款存量

维度衡量指南

22.1:1: 该维度评估欠款存量存在的程度。欠款存量最好在财政年度结束时确认，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。本维度的笔记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存量、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，即使其中不包含任何待评估的欠款存量。

22.1:2: PEFA 报告笔记应当解释支出欠款是如何定义的，以及这个定义通过什么方式取得法律地位（立法、招标文件、合同、法院判决）。

维度 22.1. 评分

评分	相应的最低要求
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。

22.1:3. 如果不存在本地规定或被本地广泛接受的惯例，则评估的默认值将是国际上广泛接受的商业惯例，根据该惯例，如果政府收到供应商的发票 / 付款请求（关于供货、服务或交付的物品）后三十天内没有支付款项，一项付款请求将被视为欠款，除非在这段时间内已通知供应商发票是错的或者因其他原因不可接受。如果一个国家使用的付款期限超过 30 天，这需要在 PEFA 报告笔记中予以注明，并指出良好的国际惯例规定付款期限不得超过 30 天。

22.1:4. 如果由于不满足合同条款或法律而不能接受付款请求，则应拒绝付款请求并告知受益人原因。当收到有效的付款请求时支付期就开始了。如果支付请求是可接受的但是不完整，或者需要做出一些更正和澄清，则必须登记付款请求，并且付款期限必须从受益人被告知的日期起延长，直到收到更正和澄清。PEFA 报告笔记应当突出展示任何预算单位试图系统性地造成此类支付拖延的行为，如果证据表明这确实正在发生。

22.1:5. 不能支付员工工资、退休金、补助或不能赶上债务利息支付期限，会导致债务欠款。可以用不同的系统报告货物 / 服务欠款、现金欠款、退休金和债务服务欠款。该指标的得分根据所有这类系统的加权平均，并且应当突出显示适当的监控欠款的系统是否覆盖了所有类型的支付。

22.1:6. 当中央银行或商业银行因银行账户现金不足而暂缓处理预算内中央政府发出支付请求的支票或转账单时，也可能发生欠款，并导致未支付支票的浮动的余额。¹⁰

¹⁰ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2014/tnm1403.pdf>

维度 22.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的 财政年度	预算内中央 政府	<ul style="list-style-type: none"> 支出欠款的水平（在每个财政年度的年末）。 预算内中央政府的总支出（每个财政年度）。 	<ul style="list-style-type: none"> 国库 预算部门 政府会计办公室 预算单位 债务管理办公室 商会 / 行业和其他私人部门代表，用于交叉验证

维度 22.2. 支出欠款监控

维度衡量指南

22.2:1. 该维度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。

22.2:2. 欠款存量指欠款的总价值。欠款年数是指欠款产生时间和记录日期之间的时间长度。欠款的构成指根据

责任实体和欠款的类型对欠款的分割，例如关于货物和服务、薪资支付、养老金支付、法定转移支付、法院判决等的欠款。

22.2:3. 如果不存在欠款，则只需合理证明支出承诺和支付控制系统是完整和有效的，并且使用可靠完整的信息来表明欠款额为零，则可以得到 A 评分。

维度 22.2. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 22.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	预算内中央 政府	<ul style="list-style-type: none">• 关于支出欠款如何定义和通过什么方式（立法、招标文件、合同、法院判决）定义的信息。• 最近的关于支出欠款数据的报告，该报告表明存量、构成和年数概况。• 在过去的十二个月内生成这类报告的频率和延迟情况。	<ul style="list-style-type: none">• 国库• 预算部门• 政府会计办公室• 预算单位• 债务管理办公室

PI-23. 工资控制

关于本指标

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实现与人事档案管理相符。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）。本指标包含以下四个维度，并使用 M1 (WL) 方法汇总维度评分。

- 维度 23.1. 工资与人事记录的整合
- 维度 23.2. 工资变动管理
- 维度 23.3. 工资的内部控制
- 维度 23.4. 工资单审计

对预算的影响

工资支付通常是政府最大的支出项目之一。可能容易受到控制体系薄弱和腐败的影响。工资控制通过确保工资支出符合国家规定的法律和授权拨款来影响财政纪律。薄弱的工资控制会导致非计划的工资成本的增加或对员工的未履行义务。这反过来导致了较低的分配效率和工作人员动力不足，进而对公共服务质量产生更广泛的影响。

维度 23.1. 评分

评分	相应的最低要求
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	每月人事记录的 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。

响，还导致工作人员可能采取某些未获授权的行动来弥补工资制度的不足。

指标衡量指南

23:1. 就该维度而言，公务员的工资单涉及永久性和非永久性工作人员。评估人员应当注意不同的公共服务可能涉及不同的工资支付。每项重要的工资支付都应当在 PEFA 报告笔记中提及，并且在该指标中予以评估。

23:2. 如果工资管理涉及到数量巨大的重要实体或者是高度分散的，那么收集政府工资控制的完整信息可能是不切实际的。评估人员可以考虑使用抽样方法。然后评估人员应当解释使用抽样方法的原因和证明他们使用的抽样方法是合理的。评估人员最好与政府就抽样方法达成一致。若不能达成一致，可以按照框架第三部分 PEFA 报告第四段所解释的，将分歧意见纳入附件。

维度 23.1. 工资与人事记录的整合

维度衡量指南

23.1:1. 该维度评估人事、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

维度 23.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 工资变更文件和相应的人事记录。 所应用的过程文件，展示处理人事记录变更的过程和工资单和人事记录的核对过程。 核对的时间安排。 	<ul style="list-style-type: none"> 公共服务委员会 人事管理部门 总会计师 预算单位和机构的财务办公室 最高审计机构（为对信息进行交叉核验）

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。控制措施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。

23.1:2. 就该维度而言，直接关联指对于数据库中任何影响雇员薪资状态的更改，将在工资单中自动做出相应的更改

维度 23.2. 工资变动管理

维度衡量指南

23.2:1. 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。

23.2:2. 追溯调整是指人事状态相关更改或发生错误之后进行的导致需要支付补充性工资或需要收回雇员无权获得的款项的工资单更改。根据 PI-22，工资单更改缺乏及时性会导致对员工的支付欠款。

维度 23.2. 评分

评分	相应的最低要求
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。若存在可靠数据，这些数据表明最多 3% 的工资支付进行了更正。
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。

维度 23.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 人事记录和工资单数据更新的频率和时间。 追溯调整的数量和规模信息。 从人事状态更改到人事记录和工资单数据的更新的延迟天数。 	<ul style="list-style-type: none"> 公共服务委员会 人事管理局和部门 总设计师 预算单位和机构财务办公室 最高审计机构（为对信息交叉核验） 员工工会（为对信息交叉核验）

维度 23.3. 工资的内部控制

维度衡量指南

23.3:1. 该维度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；需进行单独核定；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。

23.3:2. PEFA 报告笔记应当包括有关内部控制是否适用的评论，并突出显示其应用中的任何薄弱环节。数据整体上完全一致指相关流程确保所有的数据都是准确的。整体上高度一致指相关流程确保大部分数据是准确的。

维度 23.3. 评分

评分	相应的最低要求
A	更改人事记录和工资单的权限受到限制，执行审计跟踪，且足以确保数据整体上完全一致。
B	更改人事记录和工资单的权限和依据明确，足以确保数据整体上高度一致。
C	有充分的控制措施，可确保最重要的工资单数据整体上一致。
D	绩效低于 C 评分对应的要求。

维度 23.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 建立角色和责任的过程 流程被应用的证据 HRMS 日志查询 	<ul style="list-style-type: none"> 公共服务委员会 人事管理局和部门 总设计师 预算单位和机构的财务办公室 最高审计机构（为对信息交叉核验） 用来对信息进行交叉验证的审计单位

23.3.3. 通过审计跟踪可以实现关于个人责任、入侵检测和问题分析的审查。良好的审计跟踪意味着可提供关于谁可访问数据、谁发起交易、输入记录的时间和日期，输入记录的类型、包括了什么信息字段和更新了什么文件的信息。

维度 23.4. 工资单审计

维度衡量指南

23.4:1. 该维度评估工资单数据整体上一致的程度。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。

23.4:2. 工资单审计应该包括文件检查，以确保工资单上的每个人取得特定数目的款项都有适当的记录和授权，有实物证据表明收款人确有其人且其身份在付款前得到确认。

23.4:3. PEFA 报告笔记应当说明哪些审计人进行了工资单审计，并说明审计的覆盖面（就机构和人员而言）和覆盖范围（比如，他们是否进行了现场实物验证，是否基于公民身份识别系统，或者范围更加有限）。

23.4:4.A 评分要求有“强有力”的审计制度，即工资审计定期进行，并且被审计单位已经采取了合适的行动来解决审计人识别出的薄弱环节。

维度 23.4. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 23.4. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 最近三个完整的财政年度里工资单审计的日期 每次工资单审计的覆盖面、范围和审计人 就审计结果采取的行动 	<ul style="list-style-type: none"> 公共服务委员会 人事管理局和部门 总会计师 预算单位和机构的财务办公室 最高审计机构（为信息交叉核验） 审计单位（为信息交叉核验）

PI-24. 政府采购

关于本指标

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。它包含以下四个维度，并使用 **M2 (AV)** 方法汇总维度评分：

- 维度 24.1. 政府采购监控
- 维度 24.2. 政府采购方式
- 维度 24.3. 政府采购信息对公众的可得性
- 维度 24.4. 政府采购投诉管理

对预算工作成果的影响

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。对公共财政管理法律框架的描述列入 PEFA 报告笔记第 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。

指标衡量指南

24:1. 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。

24:2. 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笔记中注明。也就是说，收集数据的方法应在国家级别决定；评估人员应当考虑诸如这些问题：抽样规模、定性还是定量数据，和成本——效果。该方法的细节应在评估报告中披露。

维度 24.1. 政府采购监控

维度衡量指南

24.1:1. 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信息的完整程度。信息准确性和完整性的评估工作可参考审计报告。

24.1:2. 就该维度来说，“数据准确完整”意味着通过第三方保证来“确认”，“第三方”的例子有审计人（包括最高审计机构）、采购部门、企业等。

24.1:3. 如果缺少外部报告来证明数据库的准确完整，评估人员可以参照上文 24:2 介绍的方法进行抽样。

维度 24.1. 评分

评分	相应的最低要求
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。

维度 24.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none">数据库，其中包含关于已采购商品及其价值，以及合同授予了谁的信息关于数据的准确性和完整性的信息	<ul style="list-style-type: none">财政部或集中实行采购监控的相关单位。在分权化的体制下，则考察 5 个采购价值最高的中央单位

维度 24.2. 政府采购方式

维度衡量指南

24.2:1. 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。

24.2:2. 对于此维度，重点是评估竞争方法的实际使用。评估人员需要确定 (i) 竞争方法的使用范围，(ii) 是否存在门槛，如果存在，则 (iii) 在该门槛之上公开竞争是默认方法。此外，评估人员需要指出关于采购方法和合同价值的数据的可靠性的疑虑（如果有）（例如内部或外部审计人对数据完整性和准确性所作的声明），这些数据由维度 24.1 进行评估。鼓励评估人员在笔记中提及在设定的门槛下履行的合同总价值的百分比。

维度 24.2. 评分

评分	相应的最低要求
	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	绩效低于 C 评分对应的要求。

维度 24.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	中央政府	• 数据库，其中包含通过竞争性和非竞争性方法授予的合同及其价值的信息。	• 财政部或集中实行采购监控的相关单位。 在分权化的体制下，则考察 5 个采购价值最高的中央单位。

维度 24.3. 政府采购信息对公众的可得性

维度衡量指南

24.3:1. 该维度审查公众获取完整、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。

24.3:2. 对于此维度，“完整且可靠”意味着得到第三方（即审计人，例如最高审计机构，采购局，公司等）保证的确认。

“及时”表示已在一个对最有可能使用它的人们有用的时间范围内提供（并且保留）了采购信息，并且要遵循被评估国家 / 地区制定的商业惯例。

24.3:3. 评估人员需要指出对此维度所涵盖的采购信息的详细性和可靠性的疑虑（如果有的话）（例如，在内部或外部审计当中）。此外，评估人员需要确定用于提供信息的手段是否有效（有效运行的网站、可获得的书面文件等），信息位于一个位置（一个网站、一个合并文档）还是多个位置，以及是否免费可获得。最后，评估者应确定采购统计数据是否可获得，以及其格式和频率（最低要求为年度）。

维度 24.3. 评分

评分	相应的最低要求
	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。

维度 24.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上个完整的财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none">采购的法律和管理框架。有关政府采购计划、招标机会、合同授予、解决采购投诉的信息以及年度政府采购统计。	<ul style="list-style-type: none">与维度 24.1 一样，加上在官方网站上公开提供的采购数据。来自民间社团或行业协会（例如商会）的证实。

维度 24.4. 采购投诉管理

维度衡量指南

24.4:1. 该维度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。其中对合同签署之后与损益和投标（方案）准备成本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。该指标笔记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。

24.4:2. 负责解决投诉的审查机构不必与采购机构分开，但它必须独立于采购业务运作，并且不受采购经理的影响。评估人员应检查该机构的法律、法规和治理安排，以确保其具有足够的独立权力以确信其决策不会受到采购实体的过度影响。审查机构可能会收取费用，具体因国家 / 地区的情况而不同，并享有相应的待遇。

维度 24.4. 评分

评分	相应的最低要求
	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) 不收取过高费用，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。

维度 24.4. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 针对维度 24.4 设定的要求的投诉主体的法律和规章框架。 包含已收到和已解决的投诉数量的数据（按对投诉人还是对采购实体有利进行分类）。 收取的费用（如有）（参阅标准 2）。 	<ul style="list-style-type: none"> 采购投诉机构，最高审计机构，民间社团或行业协会（例如商会）。 内部和外部审计报告。 会见民间社团和私人部门的情况。

PI-25. 非工资支出内部控制

关于本指标

该指标衡量非工资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 25.1. 职责划分
- 维度 25.2. 支出承诺控制的有效性
- 维度 25.3. 支付规则和程序的遵从度

对预算的影响

内部控制措施确保交易按预期执行，并且仅在验证了适当权限的情况下才使用资源。此过程可确保在微观和宏观层面都保持财政纪律。它还确保按预期分配资源并适当授权，公务服务提供可以获取和使用法律和规章授权的资源，并且仅用于这些目的。

指标衡量指南

25:1. 该指标侧重于非工资性支出，涵盖支出承诺、商品和服务付款、偶然性工资以及临时工作人员津贴。它包括整个中央政府的各种付款程序和支付类型，包括职责分离、承诺控制和付款控制。如此广泛的过程，涉及许多类型的支出和人员，增加了适用错误或 / 和不一致

或规避现有的程序和控制的风险。对于评估人员来说确定是否存在有效的控制尤为重要。

25:2. 内部控制系统有效性的证据可能来自与政府财务总监和其他高级管理人员的讨论，也可能来自外部和内部审计所准备的报告或审计委员会会议记录（如果存在该委员会）。管理层会议纪要和定期为管理层准备的财务报告可能对确定制非工资支出控的程度也很有用。如果应管理部门的要求已准备了与采购和会计系统有关的特别审查或调查，这些审查或调查也可以提供有用的信息来源。

25:3. 只要有可能，也要验证是否存在程序手册、说明等文件。常规和一次性的会计报告，例如已付款和未结发票的报告，差错报告以及诸如发票付款、存货检查之类的财务程序的拒绝率 — 也可能有助于对这一维度进行评级，同样，与管理人员和员工举行的会议可以证明对内部控制的认识和理解水平。对于某个组织来说，员工了解什么是内部控制以及为什么需要使用内部控制，则更有可能拥有更好、更有效的内部控制系统。

25:4. 重复的政策例外或覆盖原有记录可能表明潜在的欺诈活动或需要重新评估当前的政策和程序。如果发现任何异常情况，则应由适当的人员进行调查，并在必要时采取纠正措施。

维度 25.1. 职责分离

维度衡量指南

25.1:1. 此维度评估职责分离制度的存在性，这是内部控制的基本要素，可防止一个员工或一组员工在正常的工作过程中同时可能犯下或隐瞒错误或欺诈行为。要分离的主要不相容职责是：(a) 授权；(b) 记录；(c) 资产保管；和 (d) 对账或审核。例如：

- 准备采购标书的工作人员不应与评估标书的工作人员相同。

- 签订合同的人不应与在系统中记录合同的人相同。
- 授权付款的人不应该是付款人。

25.1:2. 对于继承拿破仑时代体制的国家来说，通常按照国家法规（例如，法语国家中的“公共法规”）定义的授权官员与总会计师之间的职责分离尚不足以得到 A 级评分。这类法规定义了属于评估范围的一般原则，但没有在授权官员所提供服务的范围内处理职责分离（例如，法律承诺与预算承诺之间如何分离？）。

维度 25.1. 评分

评分	相应的最低要求
A	在整个支出流程中对适当的职责分立作出了规定，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

维度 25.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	中央政府	<ul style="list-style-type: none">• 规定职责分离的规则、条例或程序• 规则得到遵守的证据	<ul style="list-style-type: none">• 预算部门• 会计部门• 国库• 监督机构• 内部审计单位• 会计和付款处理的规定和指南

维度 25.2. 支出承诺控制的有效性

维度衡量指南

25.2:1. 此维度评估支出承诺控制的有效性。之所以将这一程序作为该指标评估的一个单独维度，是因为承诺控制对于确保实现以下目标非常重要：将政府的付款义务保持在年度预算拨款（修订后）和预计的可用现金的范围内，从而避免产生支出欠款（参阅指标 PI-22）。拥有完备的财政规则并能够进入发达的债务市场的政府可能不会就现金流量波动时的融资面临任何限制，因此可能仅在年度预算拨款方面实行承诺控制，而在其他环境中运作的政府可能需要在更短的时期内根据实际可用现

金和稳健的短期预测向支出机构发出承诺限制，请参见 PI-21.2 和 21.3。

25.2:2. 评估人员需要确定政府单位是否适用不同的承诺控制制度（例如，在政府广泛下放权力的地方）和有不同类型的支出（例如，一次性合同，在房租和水电费等方面的无限期合同，临时员工补偿 / 津贴，等等），并根据此类制度的覆盖范围和有效性（加权平均值）评估与该指标相关的绩效。

25.2:3. 有全面的支出承诺控制是指通过系统控制、法规和程序，其他承诺前检查安排以及确保合规的审核或复查安排来阻止所有中央政府实体进行未经授权的承诺。

维度 25.2. 评分

评分	相应的最低要求
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

维度 25.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	中央政府	<ul style="list-style-type: none">有关承诺控制以及相关合规性和保证安排的信息。由政府财务总监和 / 或内部或外部审计机构报告的常规财务交易中的错误率或拒绝率。	<ul style="list-style-type: none">财政部（内部审计单位）国库总会计师主要预算单位的负责人和财务官员最高审计机构

维度 25.3. 支付规则和程序的遵从度

维度衡量指南

25.3:1. 此维度基于可得证据评估付款控制规则和程序得到遵守的程度。要评估此维度，评估人员应参考管理信息系统、财政部记录或财政部或各部委的任何其他记录。可以采用抽样方法，使用五个主要预算单位（根据最后

一个完整的会计年度总支出选定）。如果数据不可得或过于分散，评估者可以依靠内部或外部审计报告或任何其他可以提供最佳估计数的研究。

25.3:2. 最好的信息来源是 (i) 用于内部控制的信息系统和 (ii) 内部控制的报告。内部审计报告和外部审计结果可能未提供百分比，但它们可能包含有关付款控制系统有效性的有用信息。

维度 25.3. 评分

评分	相应的最低要求
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

维度 25.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	中央政府	<ul style="list-style-type: none">建立职责分离和支付程序的程序、法规或规则程序得到遵守的证据	<ul style="list-style-type: none">预算部门会计部门国库监督机构内部审计单位会计和付款处理的规定和指南信息系统

PI-26. 内部审计

关于本指标

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 26.1. 内部审计的覆盖面
- 维度 26.2. 内部审计的性质和适用标准
- 维度 26.3. 内部审计的执行和报告
- 维度 26.4. 对内部审计的回应

对预算的影响

需要通过内部审计职能（或相当的系统监控职能）就内部控制系统的性能向管理层提供定期和充分的反馈。此类职能应使用系统、规范的方法来评估和提高风险管理、控制和治理流程的有效性。在公共部门，本职能主要集中在确保内部控制的充分性和有效性：包括财务和业务信息的可靠性和整体一致性；业务和项目的有效性和效率；对资产的保护；以及对法律、法规和合同的遵守。风险管理、控制和治理流程的有效性应依照内部审计师协会发布的专业标准（例如《内部审计专业实践国际标准》）进行评估。其中包括：(a) 适当的结构，特别是在组织独立性方面；(b) 足够的授权范围、信息的可得性和报告权限；(c) 使用专业的审计方法，包括风险评估技术。

内部审计可确保系统正在运行以有效地实现政府目标。它们为预算工作成果做出贡献的方式在于提供监督和保证，并在发现弱点时及时向管理层建议必要的纠正措施。

指标衡量指南

26:1. 内部审计职能可以由具有跨中央政府实体职责的组织来承担，也可以由独立的内部审计单位针对单个政府实体来履职。此类审计组织的总体有效性是对该指标进行评级的基础。

26:2. 区分审计和控制很重要：此指标关注内部审计，而不是经常受到关注（特别是在非洲的法语国家）的控制活动（有时称为预审计）。仅与交易预审核有关的内部审计职能在这里视为内部控制系统的一部分，由 PI-25 评估。

26:3. 在分权化的体制下，或者在没有完整信息的情况下，应采用抽样方法，以五个主要的预算单位或机构单位（以最后一个完整会计年度的总支出来衡量）作为样本。对于 A 评分，这五个单位都需要满足要求。对于 B 和 C 分数，分别有四个和三个单位需要满足要求。评估人员和政府最好就抽样方法达成一致。如有分歧，可以按照《框架》第 3 部分：《PEFA 报告》第 4 段（见 PEFA 框架，第 84 页）中的解释，将意见分歧纳入附件。

26:4. 如果没有内部审计功能，则维度 26.1 的得分将为 D。对于维度 26.2、26.3 和 26.4，将输入 NA。在这种情况下，指标的得分为 D。

26:5. 如果只能获得预算内中央政府的内部审计信息，评估人员评分时应该确定预算内中央政府的权重，因为基于预算内中央政府的情况 A、B、C 得分的标准可能可以满足。如果无法确定权重，则得分应为 D*。

维度 26.1. 内部审计的覆盖面

维度衡量指南

26.1:1. 该维度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。

26.1:2. 法语国家的评估报告通常考虑充当内部审计部门的检查单位，这些国家的部门中没有专门的审计职能部门。除国家法律和法规外，报告还需要提供明确的证据，证明检查单位具有**所有**其他审计职能部门应有的特征，即有审计工作计划、审计文档、报告和跟进活动，从而达到国际标准中所述的内部审计目标。

26.1:3. 检察单位在所有部委中都有管辖权这一事实不足以支持 90% 的覆盖率。评估人员需要参考这些检查单位进行的审计活动所涵盖的预算支出总额和收入总额。

26.1:4. 如果没有设置内部审计职能，则维度 26.1 的得分应为 D。

维度 26.1. 评分

评分	相应的最低要求
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

维度 26.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	中央政府	<ul style="list-style-type: none">与内部审计有关的法规，法律和程序预算和预算外单位的内部审计报告	<ul style="list-style-type: none">财政部（内部审计单位）总会计师主要预算单位的负责人和财务官员最高审计机构（为对信息交叉核验）

维度 26.2. 内部审计的性质和适用标准

维度衡量指南

26.2:1. 该维度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整体一致性,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从。

26.2:2. 为评估内部控制的充分性和有效性,需要分析控制的影响,其影响是否与政策和运营目标一致,控制是否足够且最适合于实现预期目标。

26.2:3. 如果没有设置内部审计职能,则维度 26.2 的得分应为 NA。

维度 26.2. 评分

评分	相应的最低要求
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

维度 26.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	中央政府	<ul style="list-style-type: none">成文的内部审计规章制度和程序内部审计的证据,侧重于对充分性和有效性的评估内部审计标准被采用的证据内部审核的质量保证程序实际审计职能和活动与专业标准的比较	<ul style="list-style-type: none">财政部(内部审计单位)总会计师主要预算单位负责人和财务官员最高审计机构(为对信息交叉核验)

维度 26.3. 内部审计的执行和报告

维度衡量指南

26.3:1. 该维度评估体现内部审计（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。

26.3:2. “适当的当事人”一词包括被审计实体和法律、法规等规定的内部审计人需要向其提交报告的任何其他当事人。此类当事人可能包括财政部和最高审计机构（SAI）。

26.3:3. 如果没有设置内部审计职能，或内部审计职能设置太晚导致无法进行评估，则维度 26.3 的得分应为 NA。

维度 26.3. 评分

评分	相应的最低要求
A	有年度审计规划。 全部 计划的审计工作已完成，报告已发送至适当的当事人。
B	有年度审计规划。 大部分 计划的审计工作已完成，报告已发送至适当的当事人。
C	有年度审计规划。 多数 计划的审计工作已完成，报告已发送至适当的当事人。
D	绩效低于 C 评分对应的要求

维度 26.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	中央政府	• 年度内部审核规划（例如计划）和已完成的内部审核的书面证据	• 财政部（内部审计单位） • 总会计师 • 主要预算单位负责人和财务官员 • 最高审计机构（为对信息交叉核验）

维度 26.4. 对内部审计的回应

维度衡量指南

26.4:1. 该维度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。

26.4:2. 就此维度而言，“回应”表示管理层对审计人的建议提供了意见，并采取了适当的措施以在必要时予以实施。内部审计会验证提供的回应是否适当，即“充分”。

维度 26.4. 评分

评分	相应的最低要求
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充分回应。
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

维度 26.4. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
用于评估的审计报告应当已在过去三个财政年度内发布	中央政府	<ul style="list-style-type: none">管理层对内部审计建议的响应的书面证据以及回应时间的信息	<ul style="list-style-type: none">财政部（内部审计单位）总会计师主要预算单位负责人和财务官员最高审计机构（为对信息交叉核验）



支柱六：会计核算与报告

该支柱评估在何种程度上保持准确和可靠的记录，并在适当的时候产生和传播信息，以满足决策、管理和报告的需要。

为支持财政和预算管理决策过程，及时、相关和可靠的财务信息是必要的。

第六项支柱有三个指标：

- PI-27 财政数据整体一致性
- PI-28 年度内预算报告
- PI-29 年度财务报告

PI-27. 财政数据整体一致性

关于本指标

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整体一致性。本指标包含四个维度，并使用 **M2 (AV)** 方法汇总维度评分。

- 维度 27.1. 银行账户对账
- 维度 27.2. 暂记账户对账
- 维度 27.3. 预付款账户对账
- 维度 27.4. 财政数据整体一致性实现流程

对预算的影响

要可靠地报告财务信息，就需要不断检查和核实会计人员的记账行为。这是内部控制的重要组成部分，也是为管理层和外部报告提供良好信息的基础，这些信息支撑着总体的财务纪律、战略性的资源配置和有效率的公共服务提供。

指标衡量指南

27:1. 该指标涵盖三种重要账户的对账：银行账户、暂

记账户和预付款账户。它还包含对重要控制功能的评估，以确保记账准确且经过适当验证。

维度 27:1. 银行账户对账

维度衡量指南

27.1:1. 此维度评估银行对账的规律性。政府银行账户（中央银行或商业银行）交易数据与政府现金账簿之间应该有定期和及时的比较。比较结果应予以报告，并应采取调整任何差异。这种核对对于会计记录和财务报表的总体一致性至关重要。

27.1:2. 在此维度上，“中央政府银行账户”是指预算单位和预算外单位的银行账户。在这方面，一些预算外单位可能拥有可观的“自有收入”，这些收入实际上是政府资源，而又可以由单位用作自己的目的。这些机构应定期进行银行对账。同样地，尽管财政部可能无权对社会基金开展对账，但应要求这些基金自行定期对账，并可由审计人 / 或财政部 / 或相关部委进行审查。

27.1:3. “对账”包括将政府账簿上记录的会计数据与银行持有的政府银行账户数据之间的所有不匹配及其金额（及性质）进行标识。随后的清算可能是一个漫长的过

维度 27.1. 评分

评分	相应的最低要求
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	至少每月就所有 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

维度 27.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估时，覆盖上一个财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 国库管理的银行账户的对账频率。 国库管理的银行账户从所核对期限结束之日到对账日之间的天数。 非国库管理的政府银行账户的对账频率。 对于未由国库管理的政府银行账户，从所核对期限结束之日到对账日之间的天数。 	<ul style="list-style-type: none"> 国库 总会计师 最高审计机构 中央银行

**注，在 PEFA2016 框架文件中本维度的覆盖面应为中央政府。

程，超出了本框架文件本维度中指出的时间基准的范围。

仅需要对活动账户进行对账，前提在非活动账户在其处于活动状态时已经进行了对账。

27.1:4. “汇总”对账表示将政府所有账户的总现金头寸与中央银行的相应记录进行核对。

27.1:5. 尽管国库单一账户会简化对账流程，本指标的 A 评分并不对 TSA 作出要求。

27.1.6. 本维度的覆盖面为中央政府，PEFA2016 框架文件的第一版误写作预算内中央政府。

维度 27.2. 暂记账户对账

维度衡量指南

27.2:1. 该维度评估了暂记账户（包括各种存款 / 负债）的定期核对和及时清算的程度。无法清除暂记账户会扭曲财务报告，并为欺诈或腐败行为提供机会。

27.2:2. 如果没有暂记账户，本维度得分为 NA。

维度 27.2. 评分

评分	相应的最低要求
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

维度 27.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估时，覆盖上一个财政年度	预算内中央政府	<ul style="list-style-type: none"> • 暂记账户核对的频率。 • 暂记账户从所核对期限结束之日到对账日之间的天数。 	<ul style="list-style-type: none"> • 国库 • 总会计师 • 最高审计机构 • 中央银行

维度 27.3. 预付款账户对账

维度衡量指南

27.3:1. 此维度评估对预付款账户进行对账和清算的程度。预付款涵盖根据公共采购合同向供应商支付的金额以及差旅预付款和业务预付款。对于公共采购合同，清算时间表将符合合同安排。其他清算流程将遵循国家法规。

27.3:2. 业务预付款包括为实施分散业务而对政府分支机构、预算外单位和地方政府进行的转移支付，由这些机构代表预算内中央政府进行支出，需进行详细的会计核算

算并向预算内中央政府报告，但不包括大笔总额支付的补助 / 补贴。

27.3:3. 尽管政府间转移也可以称为“预付款”，但并不包括在此维度的评估范围内。PI-7 将考虑向地方政府的转移。

27.3:4. 完整、准确、可靠和及时的信息对于支持内部控制系统至关重要。与这个维度的评估相关的信息是由许多信息系统生成的，涵盖人员、流程、数据和 IT。这些要素由指标 PI-23 工资控制以及指标 PI-25 非工资支出的承诺和支付来评估。

27.3:5. 如果没有预付款账户，本维度得分为 NA。

维度 27.3. 评分

评分	相应的最低要求
A	预付款账户至少每月进行一次对账，在每个月结束后的一个月内完成。 全部 预付款账户进行了及时清算。
B	预付款账户至少每季度进行一次对账，在每个季度结束后的两个月内完成。 大部分 预付款账户进行了及时清算。
C	预付款账户每年进行一次对账，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

维度 27.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估时，覆盖上一个财政年度	预算内中央政府	<ul style="list-style-type: none"> • 预付款项的性质 • 预付款账户核对清算的频率和及时性 • 预付款清算的及时性 	<ul style="list-style-type: none"> • 国库 • 总会计师 • 最高审计机构 • 中央银行

维度 27.4. 财政数据整体一致性实现流程

维度衡量指南

27.4:1. 此维度评估流程在多大程度上支持财务信息的传递，并侧重于数据的整体一致性，其定义为数据的准确性和完整性（ISO / IEC，国际标准，2014）。虽然承认其他流程对于确保数据整体一致性同样必不可少，本维度评估了两个的关键方面：对信息（包括只读信息）的访问以及通过创建和修改操作对记录的更改；以及是否存在某个机构、部门或团队负责验证数据的整体一致性。审计跟踪构成了实现数据整体一致性的重要方面，因此可以实现对个人的问责、入侵检测和问题分析。

27.4:2. 审计追踪可实现个人问责、入侵检测和问题分析。良好的审计追踪旨在提供有关谁访问了数据、谁发起了交易、发起交易的时间、输入信息的日期，输入信息的类型，包含的信息字段以及更新的文件等方面的信息。

27.4:3. 这个维度聚焦于财政数据的整体一致性。其他类型数据的独立系统可能存在，并与财政数据系统相连接或重叠，比如人员和工资数据（参考 PI-23）和采购数据（参考 PI-24）。评估人员应尽可能确保这些数据系统在各自的指标下分别进行评估，如果相关的分离不可行的话，则突出强调可能出现的重叠。

维度 27.4. 评分

评分	相应的最低要求
A	对记录的读取和更改进行限制和登记，并执行审计跟踪。设立核查财政数据整体一致性的工作机构、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

维度 27.4. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	预算内中央 政府	<ul style="list-style-type: none">关于财务记录变更的权限及记录的规章、条例或程序的书面证据。有负责验证财政数据整体一致性的单位的证明。	<ul style="list-style-type: none">预算部门会计部门国库监督机构内部审计单位

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 28.1. 报告范围和可比性
- 维度 28.2. 年度内预算执行报告的时间安排
- 维度 28.3. 年度内预算执行报告的准确性

对预算的影响

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，必要时可帮助确定维持或调整预算执行结果指标的必要行动。定期进行报告是有效的监测和控制系统的一部分，可以确保预算按预期执行，如果有偏离计划的地方，则突出显示出来供决策者考虑，必要时调整预算执行以更好地满足预期目标和取得理想的工作成果。

指标衡量指南

28:1. 该指标侧重于编制全面的预算执行报告以供政府内部使用，也就是说，它们提供预算执行的概要信息，从而支持充分信息下的管理决策。在预算单位的单独报告中提供的资料只有在这种资料完整并可加以综合以提供全面概览的情况下才能够满足这项指标的要求。

28:2. 为了对该指标进行评分，应在该指标的每个维度检查相同类型的报告。因此，将对同一组报告的时间、准确性、范围和可比性进行评估。

28:3. 就该指标与其他指标的交叉参照而言，请注意 PI-28 要求提供有关承诺和付款的信息，但不要求提供欠款（参见 PI-22）信息，也不涉及年度内预算报告的发布（参见 PI-9）。有关欠款的信息特别要求对应付未付的发票进行登记，此步骤在承诺信息和付款记录中都不涉及。

维度 28.1. 报告范围和可比性

维度衡量指南

28.1:1. 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（集中化、分散化或委托）。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（由其分散业务单位，如适用）提供的报告。

28.1:2. 之所以要考虑到中央政府的分散业务单位，是因为有些政府通过分散化的地方行政机构或预算外单位实施了很大一部分服务和相关支出。如果预算执行报告中仅包括对实体的转移支付，而不包括此类实体的实际支出，则这些报告将无法提供真实、有用的预算执行进度和状况。

28.1:3. 信息必须包括原始预算的所有项目。这意味着在年度报告中，必须以与预算相同的分类级别进行报告。如果某些项目的金额少于总支出的 10%，则可以比预算更多地展示汇总数据。

28.1:4. “部分汇总”是指在 A 得分要求和仅限于主要行政项目的展示之间的任何情况。它可以是这两种分类方法之间的任何级别的分类，也可以是对预算支出的 80% 进行细分展示，而对其余项目进行某种汇总展示。

维度 28.1. 评分

评分	相应的最低要求
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。信息包括预算估算的 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

维度 28.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	预算内中央 政府	<ul style="list-style-type: none"> 与授权预算比较的预算执行报告，包括分散业务单位的转移支付和活动 	<ul style="list-style-type: none"> 总会计师，由最高审计机构或内部审核单位证实 国库或财政部

维度 28.2. 年度内预算执行报告的时间安排

维度衡量指南

28.2.1. 该维度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。

28.2.2. A, B 和 C 评级依据实际编制并分发给负责预算执行的人员的报告，而不仅是可能从计算机信息系统获

得的报告。如果证明负责预算执行的官员可自己访问自动化信息系统并经常性地生成报告，则这也算作已编制。

28.2.3. 此维度聚焦于为政府内部使用的目的编制的全面的预算执行报告，即提供预算执行的概要信息，从而支持充分信息下的管理决策。信息是否实际使用以及是否正确使用，不在本指标评估范围内。

维度 28.2. 评分

评分	相应的最低要求
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

维度 28.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	预算内中央 政府	<ul style="list-style-type: none">年度内预算执行报告的频率预算报告在政府内部发布相对于预算执行期结束的天数报告的可用性或生成报告的能力	<ul style="list-style-type: none">总会计师由最高审计机构或内部审计单位证实国库或财政部

维度 28.3. 年度内预算执行报告的准确性

维度衡量指南

28:3.1. 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，还应考虑中央政府向分散业务单位进行的转移支付中安排的支出。

28:3.2 评估人员应描述执行报告中提供的分析的性质和全面性，以及与 PI-27 交叉参照的有关数据准确性的问题。

维度 28.3. 评分

评分	相应的最低要求
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

维度 28.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的 财政年度	预算内中央 政府	<ul style="list-style-type: none">• 预算执行报告，包括有关报告编制方式的详细信息• 识别报告中有关付款和承诺的信息• 报告定稿后进行的修订和调整的信息	<ul style="list-style-type: none">• 总会计师，由最高审计机构或内部审计单位证实

PI-29. 年度财务报告

关于本指标

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。这对于公共财政管理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 29.1. 年度财务报告的完整性
- 维度 29.2. 外部审计报告的提交
- 维度 29.3. 会计准则

对预算的影响

中央政府财政年度预算报告对项目管理机制的问责性和透明度至关重要。这些报告支持各国政府实现总的财政纪律并确保将资源分配给战略优先事项。它们提供了资源如何获得和使用的记录，作为与计划进行比较和对资

源使用情况进行问责的基础。年度财务报告的数据也为评估公共服务提供的效率提供了关键的依据。

指标衡量指南

29:1. 尽管某些国家拥有自己的政府或其他授权机构制定的公共部门财务报告标准，但在许多情况下，还是会采用私营部门的国家会计标准、区域标准或国际标准（例如 IPSAS）。无论如何，结果应为一套完整且与公认会计准则和标准一致的财务报告。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用于评分。

维度 29.1. 年度财政报告的完整性

维度衡量指南

29.1:1. 这个维度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¹¹、负债、担保和长期

维度 29.1. 评分

评分	相应的最低要求
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

¹¹ 评分 A 需要关于金融资产和有形资产的完整信息，而评分 B 仅需要关于金融资产的信息。上面指标 PI 12-2 中的表 12.2 中提供了一个有形资产的清单。

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。

29.1:2. 可以考虑在此维度上使用预算单位报告，前提是可以与批准的预算进行比较（也就是，信息是详细的以及涉及至少 90% 的预算内中央政府支出），并且其中包含必需的信息。

29.1:3. 在某些国家，报告的合并超出了预算内中央政府

的范围，但这不会降低绩效评级，即使没有仅针对预算内中央政府的单独报告。一个重要的问题是报告与批准的预算的可比性。如果中央政府报告中的信息不允许进行这种比较，则不符合 C 得分的要求。

29.1:4. “摘要”，“行政管理”和“金融行政总署”。财务报告的名称和形式取决于国家 / 地区使用的内容。要被视为该维度的财务报告，这些报告必须满足可比性和覆盖每个得分所需数据集的要求。

29.1:5. 在 PEFA 报告中，评估者不妨准备一张表格，其中提供了预算内中央政府财务报告的详细信息（请参见下表 29.2），以帮助对 29.1 和 29.2 维度进行评分。

表 29.1: 预算内中央政府财务报告

财务报告	年度报告提交外部审计的日期	年度财务报告内容 (Y/N):			已对账现金流量表 (Y/N)
		按经济类型划分支出和收入	金融和非金融资产和债务	担保和长期债务	

* 这可以是所有单个预算内中央政府单位的合并财务报告或财务报告的清单。

维度 29.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
上一个完整的财政年度	预算内中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 年度财务报告，与批准的预算比较 	<ul style="list-style-type: none"> 总会计师由最高审计机构或内部审计单位证实

维度 29.2. 提交报告供外部审计

维度衡量指南

29.2:1. 该维度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、分散业务单位及其他公共机构签发的报告随后由财政部进行合并。在更为集中化的系统中，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人认为报告已完成并可供审计的日期。

29.2:2. 根据特定的法律或法规，外部审计由独立于被审计实体的外部审计人执行。议会、政府机构和公众等被审计实体财务信息的使用者依赖于外部审计师来提供无偏见且独立的审计报告，并确保报告准确无误。

29.2:3. 如果政府的财务报告已完成但未提交给外部审计人，则此维度的得分为 D。

29.2:4. 视为财务报告的报告必须至少包括关于支出、收入和现金余额的信息，并且与预算具有可比性。

29.2:5. 如果预算内中央政府单位的报告内容符合要求（请参阅 29.2.4）并且涵盖所有预算内中央政府活动（即至少支出的 90%），则提交的报告可以满足标准。

29.2:6. 提交财务报告进行审计的任何延迟均应使用最近一次提交审计的年度财务报告进行衡量。但是，如果在评估时确定自上一个会计年度结束以来已经过去了九个月以上，并且该年度的财务报告尚未提交审核，则分数也为 D。报告的初始版本被审计人拒绝，或者如果审计人在接受报告之前要求其他信息，则将延长时间窗口（与 PI-30 一致）。时间应从财政年度结束到可接受的报告提交给审计人之日进行衡量。

29.2:7. 此维度的外部审计人不必是最高审计机构(SAI)。PI-30 涵盖了外部审计本身。

29.2:8. 在 PEFA 报告中，评估者不妨准备一张表，其中提供预算内中央政府财政报告的详细信息（参见下表 29.1），以辅助 29.1 和 29.2 维度的评分。

维度 29.2. 评分

评分	相应的最低要求
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 个月内提交外部审计。
D	绩效低于 C 评分对应的要求

29.2:9. 受到评估截止期的影响，某些得分可能无法提供证据。例如，如果 PEFA 评估的截止期是 4 月份，即在上一个完整财

政年度结束后的 4 个月内，这时年度财务报告还没有提交外部审计，评估人员可以排除 A 得分，但无法拿到

B、C、D 得分的证据。因此，基于评估截止期和评分需要提供证据的情况，评估人员可以参照下表基于上一年度的报告进行评分：

截止期	需证明得分情况
财政年度结束的 3 个月内	需证明 A、B、C、D 得分
财政年度结束的 6 个月内	需证明 B、C、D 得分
财政年度结束的 9 个月内	需证明 C、D 得分

维度 29.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
已提交供审计的上一年度的财务报告	预算内中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 上一年度财政年度结束至财务报告提交外部审计之间的天数 	<ul style="list-style-type: none"> 总会计师，由最高审计机构或内部审计单位证实

维度 29.3. 会计准则

维度衡量指南

29.3.1. 该维度评估目标使用者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可尽责和透明度。该维度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。

29.3.2. 所有财务报告意味着财务报告必须覆盖至少90%的预算内中央政府支出。为了评估“大多数国际标准”和“多数国际标准”，评估人员应将已纳入国家标准的标准数量与 IPSAS 标准的总数进行比较。

维度 29.3. 评分

评分	相应的最低要求
A	适用于 全部 财务报告的会计准则符合国际标准。 大部分 国际标准纳入国家标准。国际标准和国家标准之间存在的差异已披露并予以解释。编制年度财务报告时使用的标准已在报告附注中披露。
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。国际标准和国家标准之间存在的差异已披露并予以解释。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

维度 29.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
过去三年的财务报告	预算内中央政府	<ul style="list-style-type: none">适用和使用的会计准则的证据；对标准与国际会计准则之间的任何差异予以解释与所适用准则有关的财务报告说明	<ul style="list-style-type: none">总会计师，由最高审计机构或内部审计单位证实



支柱七：外部审查和审计

该支柱评估公共财政是否被独立审查，并对行政机关落实改善建议的情况进行了外部跟进。

立法机关进行有效的外部审计和审查，是使政府行政机关对其财政和支出政策及其实施情况负责的推动因素。

- PI-30. 外部审计
- PI-31. 立法机关审计报告审查

PI-30. 外部审计

关于本指标

本指标考查外部审计的特征。它包含以下四个维度，并使用 **M1 (WL)** 方法汇总维度评分。

- 维度 30.1. 审计范围和标准
- 维度 30.2. 向立法机关提交审计报告
- 维度 30.3. 外部审计结果跟进
- 维度 30.4. 最高审计机构 (SAI) 独立性

对预算的影响

可靠和广泛的外部审计是确保公共资金使用的可问责和透明的基本要求。这种审计可以保证财务报告中的信息准确，不包含任何会影响报告解释的重大错误，从而能为利益相关方提供准确的财务结果图景，有助于确保实现预算工作成果。

维度 30.1. 评分

评分	相应的最低要求
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。审计突出展示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。审计突出展示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。审计突出强调了所有相关重大问题。
D	绩效低于 C 评分对应的要求

指标衡量指南

前三个维度侧重于对政府年度财务报告的审计。该指标未考虑外部审计人可能开展的其他报告、分析或评估。审计职能也可包含绩效审计的某些方面，但这些内容由维度 8.4 加以评估。

30:2. 如 PI:29.2.3 部分所述，如果没有外部审计，政府的年度财务报告可直接提交立法机关（再由立法机关寻找外部审计机构，参见 PI-31）。如果政府没有提交报表到立法机关，则 PI-29.2 的得分为 D。在这种情况下，PI-30 的得分也为 D。

维度 30.1 审计范围和标准

维度衡量指南

30.1:1. 该维度根据审计范围、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¹²的单位和资金来源，其中应当包括预算

¹²也就是应属于给定年度外部审计人基于风险制定的总体审计计划的实施范围，无论该计划是否要求对有关实体 / 基金进行实质性审计工作。

外资金和社会保障资金，即 PI-6.3 涵盖的财务报告。最高审计机构并非总是负责社会保障基金的审计工作，其他审计机构也可参与该工作。在审计资源有限的情况下，最高审计机构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（参见指标 PI-29¹³）中。

30.1:2. 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）¹⁴ 时应确保审计报告关注重大和系统性的公共财政管理问题，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。最高审计机构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。这些审查通常属于最高审计机构内部审查，尽管对于那些开展审计工作的人员独立，但是外部机构也可通过同行评审或通

过专业监管机构在该审计流程中发挥一定的作用。评估审计标准是否总体上得到遵循，应以独立的质量保证审查报告作为依据。

30.1:3. 本维度也适用于最高审计机构以辖区法院模式（法院制）对财务报告进行审计的情况。在被评估国家当前的预算和会计环境发展状况下，PEFA 报告通常将“财务管理综合账目”（财务管理总账）称为财务报告，并将“财务执行报告”（预算执行报告）和 / 或执行法律附带的一般合规报告作为审计报告。本维度评估最高审计机构对财务报告的审计是否做到：

- 保证在内容（至少对于 C 和 B 评分来说，就是收入和支出）和重要性（中央政府收入和支出的百分比）方面都具有一定的覆盖面；
- 对于 B 和 C 评分来说，适用的审计标准可以是 ISSAI 或国家规定的标准，对于 A 评分来说，适用的审计标准是 ISSAI 或与 ISSAI 一致；
- 突出显示了重大问题。

维度 30.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 在此期间审计的所有中央政府单位的百分比，包括预算外单位和社会保障基金（按支出额计） 	<ul style="list-style-type: none"> 最高审计机构，由议会公共账户委员会和公民利益团体证实

¹³ 2016 框架文件错误地引用了 PI-28。

¹⁴ 财务审计的 ISSAI 基于相应的 ISA，它们指导财务报表审计的进行，包括相关的合规性审计要求，例如在财务报表审计中关于法律和法规的考虑。

维度 30.2. 向立法机关提交审计报告

维度衡量指南

30.2:1. 此维度评估向立法机关或者对被审计单位实施治理的机关提交预算执行审计报告的时效性，这是确保立法机关和公众对行政机关及时问责的关键要素。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，从外部审计人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。

30.2:2. 如果外部审计人未接受向其提交的财务报告，而是将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人认为报告完成并可供审计的日期。

30.2:3. PEFA 框架从审计办公室收到相关财务报告之日起计算审计报告提交的延迟。仅考虑有关年度预算执行报告的延误，而考虑其他的最高审计机构执行和向立法机关提交报告的审计事项的延迟情况。

30.2:4. 最高审计机构编制不同类型的报告，通常包括年度活动报告和有关预算执行情况的审计报告。在年度活动报告和预算执行审计报告合并的国家，合并的审计报告应由维度 30.2 考虑。在法院模式的国家，最高审计机构通常会根据对单个公共账户的审计发现以及更广泛的分析审查程序得出的结论，向立法机关提交一份关于国家账户的报告。

30.2:5. 该维度是 PI-29.2 维度的补充，因其区分了向立法机关提交审计报告的延迟的来源。有时，审计报告已完成但未提交给立法机关（例如，由可能不满意调查结果的财政部长或总统阻止）。在这些情况下，为对维度评分而计算的延迟保持不变，但在笔记中，评估人员应解释具体原因。

30.2:6. 本维度与维度 PI-29.2 相结合可区分向立法机关提交审计报告的延迟的来源。有时审计报告已完成但没有提交给立法机关（例如，由财政部长或总统扣留，他们对审计中的发现不满意）。在这种情况下，评分所依据的延迟情况是一样的，但在说明中评估人员应当解释具体的原因。

维度 30.2. 评分

评分	相应的最低要求
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关提交审计报告。
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关提交审计报告。
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关提交审计报告。
D	绩效低于 C 评分对应的要求

* 或其他负责公共财政治理的机构。

表 30.1. 经审计的财务报告提交的及时性

年度	本报告涵盖的财政年度	最高审计机构收到年度财务报表的日期	经审计的财务报告提交给立法机关的日期
T-1			
T-2			
T-3			

维度 30.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 外部审计人收到财务报告的日期 向立法机关提交审计报告的日期 计算从审计人收到报告到向立法机关提交报告的时间 延迟向立法机关提交经审计的财务报告的原因的信息 	<ul style="list-style-type: none"> 最高审计机构，由户和民间利益团体证实 财政部或国库也可以证实提交审计报告的信息

30.3. 外部审计结果跟进

维度衡量指南

30.3:1. 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跟进的程度。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。关于跟进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。注意根据立法机关建议开展的跟进行动将在 PI-31 中单独评估。

30.3:2. 此维度仅与对审计报告（如管理层信函或给被审计方的最终报告）的回应有关。就此维度评分而言，无

论是在议会审查之前还是之后做出的回应都是有效的。

30.3:3. “正式”和“全面”一词意味着系统地处理审计结果和建议的书面回应；这并不意味着建议必须得到实施。

30.3:4. 对及时性的评估取决于建议的性质，但建议至少在下一次的审计报告中不要重复该问题。

30.3:5. 与 30.1 和 30.2 相比，此维度仅关注财务报告的审计。但是，如果最高审计机构处理了其他提交给行政机关的报告（例如，绩效审计报告或合规审计报告）并且获得了希望采取跟进措施的回应，则评估人员应在笔记中提及这一点。

维度 30.3. 评分

评分	相应的最低要求
A	有明确证据表明，过去三个完整财政年度内，当期望有后续跟进时，行政机关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，当期望有后续跟进时，行政机关或接受审计的单位对审计工作进行了正式、全面且及时的回应。
C	过去三个完整财政年度内，行政机关或接受审计的单位就审计结果进行了正式回应。
D	绩效低于 C 评分对应的要求

维度 30.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none">在此期间，有关审计人的建议以及行政机关或被审计单位的回应的信息	<ul style="list-style-type: none">最高审计机构和主要预算单位的内部审计人，由议会公共账户委员会、政府部长们、财政部、审计单位和民间利益集团证实

30.4. 最高审计机构（SAI）独立性

维度衡量指南

30.4:1. 评估最高审计机构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，最高审计机构负责人和共治机构成员的任命（和解职）安排，最高审计机构审计工作的无干扰规划和实施，以及最高审计机构预算的批准和支付程序证明了机构的独立性。最高审计机构的授权审计范围应涵盖所有中央政府活动，并有利于最高审计机构开展全方位的审计活动，特别是财务、合规和绩效审计。最高审计机构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。

30.4:2. 最高审计机构（SAI）是一个公共机构，在指定、组成或组织方式下，依法行使国家最高的公共审计职能。在某些最高审计机构中，只有一名任命的国家审计师，其职责相当于“项目合伙人”，并全面负责公共部门的审计。其他最高审计机构可以是会计法院的形式，也可以采用共治或董事会制度。根据国际最高审计机构组织（INTOSAI）的规定，只有在最高审计机构首长的任命和重新任命具有足够长且固定的任期，并且只有通过独立于执行官和其他部门的程序才能罢免最高审计机构的情况下，才能确保最高审计机构的独立性。

30.4:3. 此维度仅评估相对于行政机关的独立性。但是，缺乏相对于包括立法机关在内的其他部门的独立性也可能会造成问题。评估者应在笔记中提及它。

30.4:4. 如果维度 30.1、30.2 和 30.3 的要求主要是由最高审计机构之外的外部审计人满足的，则维度 30.4 的评分将是 NA(不适用)，除非主要责任仍由最高审计机构承担。

30.4:5. 对于 A、B 和 C 评分，必须在事实上满足独立性标准。而且，对于 A 得分来说，上述独立性情况还应由法律来保证。

30.4:6. 任命和重新任命的程序必须进行评估，因为它们对于独立性至关重要。

30.4:7. 与独立性有关的其他良好实践（审计师的地方法官地位、决策的合意性、财务检察官的存在性等）在本维度评分时不予考虑。但是，评估者应在笔记中提及它们。

维度 30.4. 评分

评分	相应的最低要求
A	最高审核机构在本机构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最高审计机构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。最高审计机构可以无限制地及时访问记录、文档和信息。
B	最高审计机构在最高审计机构负责人的任命和解职程序、审计工作的计划以及最高审计机构预算批准和执行等方面具有独立性。最高审计机构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	最高审计机构在最高审计机构负责人的任命和解职程序和最高审计机构预算和执行等方面具有独立性。最高审计机构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

维度 30.4. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
评估期间	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 规范最高审计机构运作的宪法和 / 或法律 	<ul style="list-style-type: none"> 最高审计机构 (SAI) 立法机关 关于最高审计机构独立性和财务治理的外部报告

PI-31. 立法机关审计报告审查

关于本指标

本指标聚焦于立法机关对经审计的中央政府（包括事业单位）财务报告进行审查的程度：(a) 法律是否要求这些单位向立法机构提交审计报告，或 (b) 是否上级单位或控制单位须代表他们回答问题并采取行动。它包含以下四个维度，并使用 **M2 (AV)** 方法汇总维度评分：

- 维度 31.1. 审计报告审查的及时性
- 维度 31.2. 审计结果听证
- 维度 31.3. 立法机关对审计报告的审议
- 维度 31.4. 立法机关审计报告审查的透明度

对预算的影响

立法机关在对其批准的预算执行情况进行审查方面，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其他委员会审查外部审计报告并向责任方就相关发现提出问题。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，以便能针对最新情况审查审计报告。

指标衡量指南

31:1. 如果立法机关不需要对政府提交的年度财务报告进行外部审计，参照 PI-29，立法机关无法发挥其对于行政机关的问责功能，当前指标的各个维度得分都为 D。同样，如果有关政府财务报告的审计报告没有提交给立法机关，并且立法机关未对审计报告进行审查，则该指标在每个维度上的得分也都是 D。

31:2. 如果在过去三年中没有履职的立法机关，则该指标不适用。

31.1. 审计报告审查的及时性

维度衡量指南

31.1:1. 此维度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人工作积压，影响审查的及时性。在这种情

维度 31.1. 评分

评分	相应的最低要求
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

维度 31.1. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 立法机关收到外部审计报告后对报告进行全 面审查花费的月数 	<ul style="list-style-type: none"> 最高审计机关、财政部、立法机关和 国会预算委员会，由民间利益团体证实

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，而不考虑较远时期的报告审查的延迟。

31.1:2. 为了确保完整性，应将公共账户委员会或任何其他法定委员会的审核提交给立法机构进行审查。如果最高审计机构向立法机关提交了几份财务审计报告，则应以收到最后一份报告的日期来计算延迟时间

31.2. 审计结果听证

维度衡量指南

31.2:1. 该维度评估就最高审计机构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最高审计机构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”。

31.2:2. 在 C 评分的情况下，“偶尔”意味着听证会可能仅针对少数实体（可能是分组进行），可能未遵循预先安排的时间表，并且可能未遵循各年一致的模式。

维度 31.2. 评分

评分	相应的最低要求
A	经常就审计报告的主要发现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	就审计报告的主要发现进行深入的听证，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发现进行深入的听证，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

维度 31.2. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none"> 最近三个完整财政年度的听证会记录和审计报告。 出席听证会的记录，尤其是与被审计实体和最高审计机构有关的记录。 	<ul style="list-style-type: none"> 各个立法机关委员会，议会预算委员会，最高审计机构和财政部，由公民利益团体证实。

31.3. 立法机关对审计报告的建议

维度衡量指南

31.3:1. 此维度评估立法机关发出建议并跟进其实施情况的程度。责任委员会可建议行政机关除采纳外部审计人提出的建议外，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机关适当地考虑这些建议。

31.3:2. “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。

31.3:3. 立法机关对最高审计机构的建议的背书可视同立法机关提出了建议。

维度 31.3. 评分

评分	相应的最低要求
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

维度 31.3. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none">立法机关对于行政机关应采取行动的的建议的记录跟踪建议的程序的记录关于是否遵循该程序的信息	<ul style="list-style-type: none">最高审计机构立法机关

31.4. 立法机关审计报告审查的透明度

维度衡量指南

31.4:1 该维度从公众可得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，乃至准许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。

维度 31.4. 评分

评分	相应的最低要求
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关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关全体会议，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

维度 31.4. 时间段、覆盖范围和数据要求

时间段	覆盖范围	数据要求和计算	数据来源
最近三个完整的 财政年度	中央政府	<ul style="list-style-type: none">• 审计报告的听证次数• 公开听证的次数• 立法委员会关于审计的报告在立法机关全体会议中进行辩论并以公众可得的方式发布的证据	<ul style="list-style-type: none">• 立法机关，由最高审计机构机关和公民利益团体证实

词汇表

术语	定义
购置价值	购买资产时支付的金额。
活动	特殊任务或服务提供或项目的功能。
行政分类	标识负责管理相关公共资金的实体的类别，指批准的预算中包括的关于预算单位的预算项目主标题（表决选票中的选项）。
行政单位	参见行政分类。
预付款账户	涵盖根据公共采购合同向供应商支付的金额以及差旅预付款和业务预付款的账户。
欠款年数	从发生欠款到记录日期之间的时间长度。
总支出	<p>指所有支出的总额，包括：</p> <ul style="list-style-type: none">(i) 因特殊事件发生的支出（例如武装冲突或自然灾害，可以通过应急表决解决）；(ii) 由意外收入（包括私有化）提供资金的支出。它们应被包括在支持性表格和笔记中并予以注明；(iii) 外部融资支持的支出（通过贷款或赠款） - 若在预算中报告，还包括应急表决投票和债务利息。 <p>注意：分配到暂记账户的支出不包括在总支出中。但是，如果在任一年末都有金额保留在暂记账户中，且如果计算总支出时包含这一金额可能会影响得分，则可以将其包括在内。在这种情况下，必须在 PEFA 报告中明确说明列入的原因。</p>
总支出执行度	整个预算年度预算内中央政府的实际总支出与批准的年度预算支出相对比的情况。
总体财政纪律	总预算的有效控制和财政风险的管理。
分数汇总	使用基于各个维度之间联系程度的适当方法，将维度特定分数组合起来以达到每个指标的总分（请参阅 M1 / M2）。
适当相关方	指依法律、规则等规定内部审计人需向其提交报告的被审计单位和任何其他相关方。这类单位可能包括财政部和最高审计机构。
批准的预算	立法机关批准的预算（原始预算或随后修订的预算），是预算单位进行年度支出规划的基础。

术语	定义
批准的预算总支出	预算年度开始时由立法机关批准的原始预算中的预算内中央政府总支出。它不反映在原始预算被批准后行政机关或立法机关做出的批准的预算调整。
全部	90% 或更多（按价值计算）。
资产	由于过去的事件而由政府实体控制的资源，这些事件将带来预期的未来经济利益流入。
审计追踪	审计追踪使得对个人问责情况，入侵检测情况和问题分析情况进行审查成为可能。良好的审计追踪旨在提供有关谁访问了数据、谁发起了交易、发起交易的时间、输入信息的日期、输入信息的类型，包含的信息字段以及更新的文件等方面的信息。
预算内中央政府（BCG）	<p>基于政府财政统计手册的分类结构。</p> <p>指单个的中央政府单位，涵盖国家行政，立法和司法权力机关的基本活动。预算内中央政府的收入和支出通常由财政部或其职能部门通过立法机关批准的预算进行监管和控制。</p>
预算单位	在 PI-17 中，那些直接负责根据部门政策执行预算并直接从财政部获得资金或授权支出的实体。评估中不应考虑通过上级部门报告和接收预算资金的预算单位。
上限	作为编制详细预算草案的基础，在预算编制过程的早期发布给预算单位的指示性最高预算拨款。各个预算单位的最终预算拨款随后可根据其详细预算草案的质量和合理性进行调整。在严格的预算编制过程中，上限是必不可少的要素。
中央政府	<p>基于 GFS 的分类结构。</p> <p>为中央政府的机构单位加上中央政府控制的非营利组织。中央政府的政治权力覆盖一个国家的全部领土。（2014 年政府财政统计手册第 2.85 段和第 398 页）</p>
政府的功能分类（COFOG）	<p>指广义政府部门通过各种支出力图履行的职能或实现的社会经济目标的详细分类。它提供了按照经验表明普遍受到关注的功能进行的政府支出分类。根据这一分类方法，支出的功能分类有三级。共有十个一级或两位数类别，称为部门。在每个部门中，有若干组或三位数类别，而在每个组中，有一个或多个类或四位数类别。</p> <p>该分类由经合组织开发，联合国统计司发布。</p> <p>是政府财政统计适用的支出功能分类。</p>
完整债务记录	指债务数据涵盖中央政府所有重要的国内外债务和信用担保。
合规水平提升计划	高级别计划，通常在单个文档中描述在收入系统中确定的最重要的合规风险以及收入管理机构打算采取的缓解这些风险的措施。合规水平提升计划（也称为“合规性”和“合规性管理计划或程序”）通常围绕主要收入来源和付款方构成。

术语	定义
合规风险	指如果缴款人未能满足四个主要的收入义务，则可能导致收入损失的风险，这四个收入义务包括：(i) 登记；(ii) 及时提交申报表；(iii) 按时履行付款义务；(iv) 完整、准确地报告申报表中的信息。
欠款构成	按责任实体或欠款类型对拖欠款项进行的分割，例如关于商品和服务，工资支付，养老金支付，法定转移，法院判决等的欠款。
应急项目	指明确定义的在预算编制期间未分配的支出项目，用于弥补预算执行中任何预算单位可能发生的超额支出。通常由单独的投票程序决定，或在财政部的投票事项下列一个子项目，项目的标题明确为“应急准备”或“未预期的 / 杂项支出”或“未分配拨款”。
或有负债	根据 IMF 政府财政统计手册（2014 年版），指如果特定具体事件在将来不发生就不会出现的付款义务。
应急投票	请参阅 应急项目 。
当前财政年度 (T)	编制并展示预算草案的财政年度（预算通常要进行展示）。
债务相关交易	在市场上进行的交易，例如改变债务组合风险状况的掉期交易，以及对缺乏流动性的债务证券的回购。
分散业务	由中央政府机构的地方办事处管理的不同级别的地区业务，和由中央政府控制和提供主要资金的法律上独立的实体开展的业务。
分散业务单位	请参阅 分散业务 。
直接链接的数据库	对于人事数据库中影响雇员工资状态的任何更改，将自动在工资单中进行相应的更改。
收入信息易得性	指个人和缴款人容易地从收入管理部门获取信息和咨询的程度，包括及时性、成本和花费在寻找信息上的时间等方面的考虑。
经济种类	请参阅 经济分类 。
经济分类	标识发生的支出类型的分类，例如工资、商品和服务、转移和利息支付或资本支出。
效率和效果	根据 ISSAI300 : 11，效率原则是指从可利用的资源中得到最大利益。该原则关注所利用的资源和从数量、质量和时效角度考虑的所得到的产出之间的关系。效果原则则关注是否达成了既定的目标，实现了期望的结果。

术语	定义
已建立的程序和规则	有关采取行动的权力和责任的正式指示或法规，以及转让或处置、记录或公布结果时采用的方法。当程序和规则正式记录在法律、法规或有关当局的指示中时，这些规则即被认为是已建立的。
支出欠款	指已发生但逾期未付给雇员、退休人员、供应商、承包商或债权人的政府支出义务。PEFA 框架允许在计算欠款时采用本地定义和本地惯例。该定义必须包含在报告中。
显性或有负债	<p>该类负债包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) 为各种类型的贷款提供的保护伞国家担保，例如抵押贷款、学生贷款、农业贷款和小企业贷款等； (ii) 国家保险计划，例如存款保险、私人养老基金保险和农作物保险； (iii) 进行中的诉讼和法院案件的财务影响，尽管通常难以量化；和 (iv) 国家为私营企业的非主权借款提供的担保，以及为不同类型的私人投资提供的担保，其中包括 PPP 等特殊融资工具。
预算外	请参阅预算外单位。
预算外单位	<p>根据国际货币基金组织的《2014 年政府财政统计手册》，指主要预算未完全涵盖的具有独立预算的实体。这些实体是中央政府（或在进行 SNG 评估的情况下，由州或地方政府）授权或控制的独立单位。它们可能有自己的收入来源，并由来自一般预算或其他来源的补助（或转移）加以补充。与预算单位一样，尽管预算可能要经过立法机关的批准，但预算外单位还是可以自行决定其支出的数量和构成。这样的实体建立的目的是执行特定的政府职能，例如道路建设或健康或教育服务的非市场供给。各国之间的预算安排差异很大，可能使用各种术语来描述这些实体，但它们通常被称为“预算外基金”或“分权化机构”。（请参阅《政府财政统计手册》2014 年第 2 章，第 2.82 节）</p>
公允（或市场）价值	当前时期资产可在交易方之间自愿交换时设定的金额。
金融资产	<p>该类资产包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) 政府拥有的现金、证券、贷款和应收款； (ii) 外汇储备和长期基金，例如主权财富基金以及在国有和私人部门机构中的股权； (iii) 金融机构持有的金融债权和货币当局持有作为储备资产的金条。金融债权是一种资产，通常根据债务条款，资产所有者（债权人）有权从另一单位收取资金或其他资源。（2014 年政府财政统计手册，第 403 页）。

术语	定义
财政风险	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身（包括预算外单位）的项目和活动的或有负债可能引起的风险。它们还可能来自其他隐性风险和外部风险，例如市场失灵和自然灾害。
财政年度	请参阅：当前、下一年、以后、扩展、前一年。
固定资产	在生产过程中反复或连续使用超过一年的生产出来的资产。（《2014年政府财政统计手册》，第404页）。
以后的财政年度（T+2,T+3, 等等）	请参阅扩展。
功能 / 子功能	请参阅 COFOG。
功能分类	请参阅 COFOG。
广义政府（GG）	以履行政府职能为主要活动的居民机构单位（《政府财政统计手册》2014年第1.2、2.58、2.76和404页）。
政府财政统计（GFS）	国际货币基金组织的2014年政府财政统计手册第5章（第84页）和第6章（第114页）给出了收入和支出的概念定义和分类方式。
赠款	指政府单位可从其他居民或非居民政府单位或国际组织收取的不符合税收、补贴或社会缴款定义的转移。汇总广义政府部门的统计数据时，将不合并其他国内政府单位的赠款，因此只有外国政府和国际组织的赠款将保留在广义政府账目中。赠款可分为资本性或经常性，可以现金或实物形式收取。
担保	请参阅显性或有负债。
隐性或有负债	没有法律上或合同规定的来源，但在某种条件或事件出现后将被确认。（2014年政府财政统计手册，第7.252段和第405页）。
无形非生产资产	通过法律或会计行为提供证明的社会产物。（2014年政府财政统计手册，第405页）。两种类型的无形非生产资产需加以区分：合同、租赁和许可，以及商誉和营销资产。（2014年政府财政统计手册，第7.104段）。
存货	指生产资产，包括货物和服务，这些货物和服务在当期或更早的时期内产生，并被持有用作以后的出售、生产或其他用途。（2014年政府财政统计手册，第406页）。

术语	定义
大型缴款人	指那些进行大笔缴款且缴款总额占财政总收入较大份额的企业（通常超过征收总额的50%）。各国倾向于通过参考以下内容来定义大型缴款人：(i) 年度销售额 / 流转额；(ii) 年所得额；(iii) 资产价值；(iv) 进出口水平；(v) 经济活动类型（例如金融服务）。在这些标准中，年销售额 / 流转额通常是首要标准。
重大投资项目	指符合以下两个条件的项目： <ul style="list-style-type: none"> 项目总投资成本占年度预算总支出的 1% 或以上 该项目是每个前 5 名中央政府单位（按单位的投资项目支出衡量）的最大的 10 个项目（按总投资成本计）之一
M1 (WL)	最弱环节 (WL) 法 ，用于多维度的指标，其中一个维度的较差绩效可能会削弱同一指标其他维度的良好绩效的影响。确定指标汇总得分的步骤如下： <ul style="list-style-type: none"> 先对每个维度进行单独评估，并在四点校准量表上给出分数。 指标的汇总得分是任一维度给出的最低分。 在任一其他维度的得分较高时，指标得分将加上“+”号。注意：选择得分较高的维度得分作为汇总得分，并在任一维度得分较低时添加“-”号是不可取的。
M2 (AV)	指汇总指标得分的平均法 (AV) ，针对某些有多个维度的指标，其中一个维度的较低评分不一定会削弱另一个维度上的较高评分对指标总体绩效的影响。确定指标汇总后得分的步骤如下： <ul style="list-style-type: none"> 最初对每个维度进行单独评估，并在四点校准量表上给出分数。 参照适用平均法的指标得分转换表，找到该表的相应部分，即该指标是否具有 2 维，3 维或 4 维。 识别表中与指标各维度得分相匹配的行；尺寸分数的顺序无关紧要。 输入指标的相应总分。
市场（或公允）价值	当前时期资产可在交易方之间自愿交换时设定的金额。
中型财政收入缴款人	介于小型缴款人和大型缴款人之间，情况比小型缴款人更为复杂，但在每个类别中占总收入的份额却不如大型缴款人重要。
下一年 (T+1)	为其编制年度预算草案的预算年度或财政年度。

术语	定义
非金融资产	<p>金融资产以外的所有经济资产。</p> <p>非金融资产又细分为生产的资产（固定资产、存货和贵重物品）和非生产的资产（土地、矿产和能源资源、其他自然发生的资产以及无形的非生产资产）。</p>
非税收入	除税收以外的财政收入，分别进行标识并分类为赠款、社会缴款和其他收入。
业务预付款	包括为实施分散业务而对政府分支机构、预算外单位和地方政府进行的转移支付，由这些机构代表 BCG 进行支出，需进行详细的会计核算并向 BCG 报告，但不包括大笔总额支付的补助 / 补贴。
批准的原始预算	指立法机关批准的预算，预算单位在财政年度开始时以该预算为基础对其年度支出进行规划。
其他收入	<p>所有税收、社会缴款和赠款以外的应收收入，包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) 财产收入； (ii) 销售商品和服务收入； (iii) 罚款，处罚和没收收入； (iv) 未列入其他分类的转移性收入；和 (v) 与非人寿保险和标准化担保计划有关的保费、费用和索赔。
成果	<p>指服务（项目或功能）及其产出带来的可测量的效应、后果或影响。</p> <p>成果指标衡量服务及其产出的效应、后果或影响。</p>
扩展年度 (T+2, T+3, 等)	提出年度预算草案的年度之后的财政年度。扩展年度与 PI-14, PI-15 和 PI-16 中的中期预算有关。
产出	<p>相关服务（项目或功能）生产或交付的产品或服务的实际数量。</p> <p>产出指标衡量产生的产出、交付或计划的服务的数量。</p>
工资单审计	<p>审计内容应包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) 文件检查，以确保工资单上的每个人都有适当的文件记录，并有权接收特定金额的工资； (ii) 收款人存在并在付款前被识别身份的实物证明。
绩效指标或信息	产出和成果指标以及根据这些指标计划的或取得的成果。
前一年 (T-1)	上一个已完成的财政年度。

术语	定义
项目	请参阅项目分类。
项目分类	表明对每个项目的资源的分配。如果批准的预算根据项目进行资金分配，则基于项目的分类应当按照立法机关批准的级次进行评分。
公众可得性	<p>指在合理的时间内文件可不受限制地获取，无需注册，并且免费，除非针对特定国家 / 地区的情况有其他合理的理由。如在信息获取方面有限制，报告中应注明政府提供的理由。</p> <p>替代措词：“公开提供”，“公开报告”和“公开”</p>
公共投资	针对指标 PI-11，指创建和 / 或购置固定资产。
发布	指在公众可访问的网站上以印刷形式或可读形式向公众提供某一文件。发布还涉及一个预期性要求，即使用者了解文档的可用性以及如何访问文档。
公开	请参阅 公共可得性 。
公开提供或报告	请参阅 公共可得性 。
已发布	指某一文件已在公众可访问的网站上以印刷形式或可读形式向公众提供。
账户对账（银行，暂记账户和预付款账户）	指对政府账簿上的会计数据记录与银行持有的政府账户数据之间的所有不一致及其金额（及其性质）进行识别。随后的清算可能是一个漫长的过程，超出框架文档中此维度下指定的时间基准范围。对账仅在活动账户上是必需的，前提是在非活动账户仍处于活动状态时对其进行对账。
汇总项的银行账户对账	政府所有账户的总现金状况与中央银行的相应记录一致。
债务记录对账	指确保政府的债务记录和债权人单位的记录中记载的金额相同，无论这是由中央银行、财政部还是任何其他维护政府债务记录的机构进行的。
补救	指对错误待遇的补偿，可以包括认错、道歉、经济补偿、恢复地位和 / 或纠正错误等。
资源租金	<p>计入财产收入。指自然资源所有者（出租人或房东）将自然资源交予另一机构单位（承租人或租户）处置以供后者在生产中使用时的应收收入。资源租金有两种类型：土地租金和地下土壤资源（形式为矿产或化石燃料，即煤炭、石油或天然气的储量）的租金。</p> <p>在资源丰富的国家，资源租金是财政收入的重要来源。不论财政体制和管理自然资源的机构如何设置，只要主要预算完全覆盖了资源租金，对财政收入指标进行评分时就应考虑资源租金，否则，它们应被视为预算外收入。（2014 年政府财政统计手册，第 107 页）。</p>

术语	定义
回应	指财政管理主体对审计人的建议提供意见并采取必要的措施在必要时实施。内部审计人将验证所提供的回应是否适当，即“充分”。
追溯调整	由于人员状态发生相关变化或发生错误，因而需要给予补充补偿或取消雇员无权获得的付款时发生的工资单的变动。
收入欠款	缴款人逾期未付的总金额（包括利息和应付款项），即在法定到期付款日尚未付给征收单位或其他授权机构的款项。
收入义务	包括四个主要领域： (vi) 注册； (vii) 及时提交申报表； (viii) 按时履行付款义务； (ix) 完整、准确地报告申报表中的信息。
权利	指缴款人收到关于其法定权利的通知的程度以及他们可以用来对由审计（或稽查）得出的估征结果提出异议的复议流程和程序。
抽样	用于职责高度分散的情况或涉及大量重要实体的情况。 通常建议使用抽样技术。如果没有，应使用统计上合理的抽样方法。 在如何情况下，评估人员都应说明使用抽样的原因，并说明他们采用的抽样方法是合理的。
服务提供	完全或部分使用政府资源提供给公众或特定目标人群的项目或服务。 包括教育和培训，医疗保健，社会和社区支持，治安，道路建设和维护，农业支持，供水和卫生以及其他服务。 不包括通过公共企业以商业形式提供的那些服务。它也排除了政府承担的政策职能、内部管理和纯粹的监管职能，尽管可能出于内部管理目的而收集这些活动的绩效数据。也不包括国防和国家安全。
服务提供单位	直接向公民和企业提供“一线”服务的部门，例如学校、医疗诊所和医院、当地警察局和农业推广部门。
小型财政收入缴款人	收入状况简单的个人和小型企业。通常不需要有详细的收入或会计法规知识。
社会缴款	社会保障缴款和其他社会缴款。社会缴款是社会保险计划为提供社会保险福利而应收的实际或估算收入。如果社会缴款被主要预算完全覆盖，则在 PI-3 指标评分时应纳入考虑。否则，它们将被视为预算外收入。

术语	定义
社会保障缴款	由政府部门组织和运营的社会保障计划为向缴款人提供福利而实际应收的收入。它包括雇员缴款、雇主缴款、自雇或非受雇者缴款以及未分配的缴款。
欠款存量	欠款的总价值。
结构化和系统化的方法	指程序和步骤都有清晰文件的方法，并且可以定期地有规则地重复。
地方政府	低于国家级别的任何级别的政府（州 / 省或地区和地方），需有权拥有资产、承担负债和 / 或以自己的名义进行交易。借款权不是 PEFA 框架中被作为地方政府对待的要求。
暂记账户	政府总分类账中的账户，用于在分配到正确或最终账户之前临时记录项目。
系统地（关于建议的跟进）	指存在一个用于跟踪建议的系统，并且该系统用于记录建议以及记录对建议采取的行动或不采取行动的情况，并且对于每个建议，无论建议是否已经实施，随后的听证会都通知行政机关和立法机关。
税式支出	由于税收优惠政策（例如豁免、扣除、抵免、暂免征税等）而放弃的收入。
税收	<p>政府单位从机构单位应收的强制性无偿性款项。在 2014 年政府财政统计手册中，使用三级 [3 位数]，税收分为六大类：</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) 所得、利润和资本收益税； (ii) 工资和劳动税； (iii) 财产税；(iv) 货物和服务税； (v) 国际贸易和交易税；和 (vi) 其他税。
转移（从中央政府到地方政府）	为支持地方政府的支出而进行的转移可以采用无条件补助的形式，其最终用途由地方政府通过预算确定，或者是通过对地方政府进行有条件（专项）补助来实现特定的服务提供和支出责任履行，通常按照商定的法规或政策标准按功能或项目进行。
国库单一账户（TSA）	银行账户或一组关联账户，政府通过该账户进行每笔收入和付款交易。
未分配的拨款	请参阅或有项目。
未分配的支出	请参阅或有项目。
最新	<p>指法律和行政程序方面信息的最新程度。</p> <p>注意：在 PI-19 中定义。也可在 PI-12 和 PI-31 中使用，但条件不完全相同。</p>
对使用者友好的	指信息可定制以满足重要付款人分组的特定需求。

术语	定义
贵重物品	具有相当价值的生产的资产，并非主要用于生产或消费目的，而是随着时间的推移主要作为价值的储备。（政府财政统计手册 2014，第 418 页）。
资产价值	请参阅购置价值，公允或市场价值。



PEFA 手册

第 2 卷：PEFA 评估
现场指南

第 2 版
2018 年 2 月
PEFA 秘书处
华盛顿 美国