

非保密级  
PUMA/SBO(2000)6/终稿

经济合作与发展组织

2001年5月15日

---

公共管理服务  
公共管理委员会

经济合作与发展组织有关预算透明的最佳实践

如需进一步信息, 请通过以下方式联系 Jon Blondal:  
电话: +33-1 45 24 76 59; 传真 +33-1 45 24 17 06; 电子邮件  
[jon.blondal@oecd.org](mailto:jon.blondal@oecd.org)

**JT00107731**  
全部文件的原件可在 OLIS 获得

## 目 录

经济合作与发展组织（OECD）有关预算透明的最佳实践  
背景

- 1 预算报告
  - 1.1 预算
  - 1.2 预算前报告
  - 1.3 月报告
  - 1.4 年中报告
  - 1.5 年末报告
  - 1.6 选举前报告
  - 1.7 长期报告
2. 特定披露
  - 2.1 经济假设
  - 2.2 税收支出
  - 2.3 金融负债和金融资产
  - 2.4 非金融资产
  - 2.5 雇员养老金义务
  - 2.6 或有负债
3. 完整、控制和会计责任
  - 3.1 会计政策
  - 3.2 系统和责任
  - 3.3 审计
  - 3.4 公众和议会监督

## OECD 有关预算透明的最佳实践

### 背景

1. 良好的统治与较好的经济和社会效益之间的关系正在逐渐被人们所认可。透明度——政策意图、规划和执行的公开——是这种良好治理的关键性因素。预算政府唯一最重要的政策性文件，政策目标在此得到具体地贯彻和执行。预算透明是指及时系统地全面披露所有的相关财政信息。
2. OECD 成员国身处预算透明实践的前沿。在 OECD1999 年年会上，OECD 高级预算官员工作方请求秘书处根据成员国的实践，共同编制一套在此领域内的最佳实践。
3. 最佳实践分为三部分。第一部分列示政府应当做出的主要预算报告及其一般内容。第二部分列述报告中所包含的特定披露。这部分包括财务和非财务运作信息。第三部分强调了确保报告质量及其完整性的实践。
4. 本最佳实践旨在作为成员国和非成员国使用之参考工具，以便增加这些国家各自的预算透明度。本最佳实践根据各种特别报告组织编辑而成，仅供参考。众所周知，不同的国家有不同的报告制度，并在不同的领域强调透明。本最佳实践系基于不同成员国的在各个领域的经验。需要强调的是，本最佳实践并不在于为预算透明构建一个正式“标准”。

### 1. 预算报告

#### 1.1 预算

- 预算政府的关键政策性文件。它应该全面，涵盖所有的政府收入和支出，从而可以评估那些为不同的政策选择而做出的必要取舍。
- 政府的拟定预算应当尽早提交给议会，以便于议会对其进行全面的了解。在任何情况下，拟定预算的提交都不应当少于会计年度开始前的 3 个月。
- 预算或者相关文件应当包括一个对每笔收入和支出项目的详细评述。
- 非经济绩效数据，包括绩效目标，应当列为可行的支出项目。
- 预算中应当包括一个中期展望，说明在下一个会计年度后的至少两年内收入和支出的发展情况。同样，当前的预算提案应当与早些年度会计报告对相同期限的预测相协调。
- 每个项目中都应当提供过去一年实际收入和支出，与经过更新的当前年

度内的预测之间的比较信息。任何非经济绩效资料中也应当显示同样的比较信息。

- 如果收入和支出在永久性立法中得到授权, 这种收入和支出的数额, 仍然应当为参考之目的, 与其他收入和支出一起在预算中显示。
- 支出应当全面完整地列示。指定用途的收入和使用费应当单独清楚地说明, 而无论特定的激励约束机制是否规定了代收机构应保留一些或者全部收据。
- 支出应当由行政管理单位(例如政府部门、代理处)加以分类。同时也应当表明按照经济和功能类别对支出进行分类的辅助信息。
- 作为报告基础的经济假设应当根据本最佳实践下述 2.1 款做出。
- 预算应当包括一个本最佳实践下述 2.2 款项下税务支出的讨论。
- 预算应当包含一个本最佳实践 2.3 到 2.6 款项下政府金融资产和责任、非金融资产、雇员养老金义务和或有负债的讨论。

本最佳实践项下“政府”之概念与国民经济核算体系(下称“SNA”)一致。该定义包括政府的非商务行为。特别的是, 国有企业的行为不在该定义的范围之内。虽然 SNA 项下的定义专注于一般的政府, 即包括所有级别的政府部门, 但是本最佳实践适用于中央政府。

## 1.2 预算前报告

- 预算前报告可以鼓励就预算总额及其如何与经济相一致进行辩论。同样, 它也可以帮助建立适当的预算期望。预算前报告应当在不迟于预算提案推出前一个月内发布。
- 该报告中应当明确说明政府的长期经济和财政政策目标以及政府在以下年度(至少是下 2 个年度)中的经济和财政政策目标。该报告应当突出收入、支出、亏损或盈余以及负债的总水平。
- 作为报告基础的经济假设应当根据本最佳实践下述 2.1 款做出。

## 1.3 月报告

- 月报告显示了预算执行进度情况。月报告应当在每月末后 4 周内发布。
- 月报告应当包括每个月以及本年迄今为止收入和支出的数额。并且应当与同一时期内的月收入 and 支出的预测数额进行比较。年内对原始预测的任何调整都应当单独显示出来。

- 数据后应当附有简短的说明。如果实际数额和预测数额之间存在实质性的差异, 应当就此做出解释。
- 支出应当由行政管理单位(例如政府部门、代理处)加以分类。同时也应当表明按照经济和功能类别对支出进行分类的辅助信息。
- 该报告或者相关文件中也应当涵盖政府借款行为的信息(参见本最佳实践 2.3 款)。

#### **1.4 年中报告**

- 年中报告对预算执行情况进行全面更新, 包括一个就目前会计年度以接下来至少两个会计年度的预算结果的更新预测。该报告应当在年度中期末 6 个星期内发布。
- 作为报告基础的经济假设应当重新核定并披露任何对预算的更改所产生的影响(参见本最佳实践 2.1 款)。
- 年中报告应当包含一个本最佳实践 2.3 到 2.6 款项下政府金融资产和责任、非金融资产、雇员养老金义务和或有负债的全面探讨。
- 应当披露任何其他的可能实质影响预算的政府决定或其他情况的影响。
- 对于那些可能实质性影响预算的政府决定, 或其他情形的影响, 也应当进行披露。

#### **1.5 年末报告**

- 年末报告是政府的关键性 accountability 文件。该报告应当根据本最佳实践下述 3.3 款经最高审计机关审计, 并且在会计年度末六个月内发布。
- 年末报告遵循经议会在预算中授权的收入和支出标准。对原始预算所进行的任何年内调整都应当单独显示。年末报告的显示方式应当与预算的显示方式保持一致。
- 年末报告或者相关文件应当包括非金融运作信息, 包括运作目标和取得的实际结果之间的比较。
- 同时也应当提供之前年度收入和支出的比较信息。对于任何非金融运作数据资料的比较信息也应当加以显示。
- 支出应当全面完整的列述。指定用途的收入和使用费应当单独清楚地说明。
- 支出应当由行政管理单位(例如政府部门、代理处)加以分类。同时也应当表明按照经济和功能类别对支出进行分类的辅助信息。

- 年末报告应当包含一个本最佳实践 2.3 到 2.6 款项下政府金融资产和责任、非金融资产、雇员养老金义务和或有负债的全面探讨。

### **1.6 选举前报告**

- 选举前报告可以在选举前立即说明政府财政的一般状态。如此会培养更加见识广博的选民，并刺激公众辩论。
- 做出该种报告的可能性可能依赖于宪法条款和选举实践。最理想的是，该报告应当在选举之前两周内发布。
- 该报告应当包括与年中报告相同的信息。
- 应当根据本最佳实践下述 3.2 款，特别关注于保证该报告的完整性。

### **1.7 长期报告**

- 长期报告评估当前政府政策的长期可持续性。该报告应当至少每五年发布一次，或者是在重要的收入或支出项目发生重大变化时发布。
- 该报告应当评估人口变化对财政预算的影响，比如人口老龄化和其他长期（10—40 年）的潜在发展。
- 报告中所包含的预测所基于的关键性假设，应当清楚地表明，并展示那些可能的环节。

## **2. 特定披露**

### **2.1 经济假设**

- 偏离预算所基于的关键性经济假设的预测是政府的主要财政风险。
- 应当清楚地披露所有的关键性经济假设，包括国民生产总值增长预测、国民生产总值增长成分、就业率和失业率、活期存款、通货膨胀以及利率（货币政策）。
- 应就关键性经济假设的改变会对预算产生什么影响做出灵敏度分析。

### **2.2 税收支出**

- 税收支出是指对特定行为优惠待遇的税收的估计费用。
- 关键性税收支出的估计费用应当作为辅助信息在预算中披露。在可行的程度下，对于特定功能领域的税收支出与这些领域的一般性支出相结合进行讨论，从而说明预算抉择。

### 2.3 金融负债和金融资产

- 所有的金融负债和金融资产都应当在预算、年中报告以及年末报告中披露出来。每月的借款行为应当在月报告或相关文件中披露。
- 借款应当根据债务的货币面值、债务的到期情况、是否该债务附有固定或者浮动利率以及该债务是否可随时偿还, 进行分类。
- 金融资产应当根据主类型(包括现金、有价证券、企业投资以及向其他实体的垫支贷款)进行分类。企业投资应当单独列示。向其他实体的垫支贷款应当根据反应其特性的主要类别进行列示; 每类中尚未履行的原始信息应当做出相应的披露。金融资产应当以市场价格估价。
- 债务管理工具, 例如期货和约和交易, 应当进行披露。
- 在预算中, 应当就利率和外汇汇率变化可能对融资费用的影响做出灵敏度分析。

### 2.4 非金融资产

- 非金融资产(包括不动产和设备)应当披露。
- 非金融资产在全部应计制会计和预算之下加以确认, 这会要求对该等资产进行评估以及选择适当的折旧计划。评估和折旧方法应当全面披露。
- 如果全部权责发生制不能适用, 那么就应当维持资产登记并在预算、年中报告以及年末报告中提供对该等登记的总结性信息。

### 2.5 雇员养老金义务

- 雇员养老金义务应当在预算、年中报告和年末报告中披露。雇员养老金义务系过去服务产生的累算利益与政府对该等利益的分担额之间的差额。
- 应当披露核算雇员养老金义务之基础的关键性精算假设。任何属于雇员养老金计划的资产都应当以市场价进行评估。

### 2.6 或有负债

- 或有负债的预算影响依赖于将来可能发生或者可能不发生的事件。一般例子包括政府贷款担保、政府保险项目以及以政府为对象之法律诉求。
- 应当在预算、年中报告和每年财务报表中披露所有的重要或有负债。
- 如果可行, 或有负债总额应当披露, 并根据反应其特性的主类型进行分类; 如果可以的话, 每一类型中尚未履行的过往信息也应当披露。如果或有负债不能量化, 则应将其列示并加以描述。

### 3. 完整、控制和会计责任

#### 3.1 会计政策

- 所有的报告中应当同时附有相关会计政策的概述。这些概述应当说明在准备该等报告时所适用的会计基础（如现金、利息），并披露与广泛认  
PUMA/SBO(2000)6/终稿
- 可的会计实践所存在的任何偏差。
- 同样的会计政策应当适用于所有的财政报告。
- 如果要求在会计政策中有所改变，那么改变的性质以及改变的原因应当全面披露。如果可行，应当调整以前报告期限中的信息，从而允许就不同的报告期限内的信息进行比较。

#### 3.2 系统和责任

- 应当确立内部财务控制的动态系统（包括内部审计），从而确保各报告所提供信息的完整性。
- 每一报告中应当包含有一份由财政部长和负责创作报告的高级官员做出的责任声明。部长证明报告中已经包括了所有的具有财政影响力的政府决定。高级官员证明财政部已经在创作报告的过程中做出了其最具专业性的判断。

#### 3.3 审计

- 年末报告应当由最高审计机关根据一般接受的审计实践进行审计。
- 最高审计机关准备的审计报告应当由议会监督。

#### 3.4 公众和议会监督

- 议会应当具有有效审查任何必要的财政报告的机会和资源。
- 本最佳实践所述的所有财政报告都应当能为公众取得。这包括所有的报告可在网络上免费取得。
- 财政部应当积极地促进预算过程为公民个体以及非政府组织所理解。