



经济及社会理事会

Distr.: General
12 January 2023
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第二十二届会议

2023 年 3 月 27 日至 31 日

临时议程* 项目 8

紧急情况下的公共财政管理及其
对预算可信度的影响

紧急情况下的公共财政管理及其对预算可信度的影响

秘书处的说明

秘书处谨向公共行政专家委员会转递委员会成员 Juraj Nemec、Katarina Ott 和 Lamia Moubayed Bissat 与委员会其他成员 Yamini Aiyar、Rolf Alter、Linda Bilmes、Ronald Mendoza、Carlos Santiso、Aminata Touré 和 Najat Zarrouk 合作编写的文件。

* E/C.16/2023/1。



紧急情况下的公共财政管理及其对预算可信度的影响

摘要

紧急情况时期的公共财政管理应确保各国继续在实现可持续发展目标方面取得进展，并应保证尽可能尊重公共财政管理的核心原则，尤其是财政纪律、合法性、可预测性、可信度、参与性、透明度和问责制。

作者认为，鉴于许多国家的预算状况失衡、动荡不定，提高预算可信度，特别是提高发展中国家预算的可信度，是有效公共财政管理的一个关键方面。

加强危机时期的公共财政管理和预算决策面临挑战的原因是多重的，包括缺乏数据、体制灵活性、政策一致性和多层次治理；依赖做不到有据可依的预算决策；与数字治理有关的挑战以及与发展援助有关的挑战等。

预算可信度又称预算可靠性，是良好公共财政管理的重要原则之一，系指政府按计划实现收入和支出指标的能力。预算执行情况相对于核定预算的偏差在欠发达国家尤为明显，在危机时期这种偏差会加剧，因为各国可能在公共收入减少的情况下却需要增加支出。

预算可信度属于透明度治理原则的范畴，与有效治理的所有其他原则密切相关。本文件附件着重介绍了此种联系以及相关实例。

在危机时期，预算的可信度成为一个更加复杂的问题，特别是因为严重的危机通常会对政府规划收入和支出产生不可预测的重大影响。预算变动是不可避免的，但应通过有据可依、公开透明的程序实现。

作者提出了在危机时期提高预算可信度和预算管理整体质量的可能途径。

一. 背景

1. 本文件在公共行政专家委员会以往关于可持续发展目标的公共财政管理和预算编制问题的基础上编写。文件重点探讨紧急情况下的公共财政管理及其对预算可信度的影响。
2. 多年来，委员会探讨了公共财政管理的各个方面，包括为实施《2030 年可持续发展议程》建设能力及有效调动、分配和管理预算资源的手段；预防、揭露和处理腐败的方法；加强国家和次国家一级的财政管理；公共财政管理方面新出现的问题；负责、透明和参与性预算编制。其中一些主题与公共财政管理在持续的多重危机下面临的新挑战直接相关。以往由委员会成员编写的专家文件中均就财政预算的可信度问题进行过直接或间接的讨论。
3. 委员会第十八届会议强调了预算透明度问题，认为这是对政府和公共机构问责的一个宝贵工具。会议指出，许多发展中国家的财政透明度仍处于起步阶段，财政制度中存在的大量薄弱环节可能有碍于实现财政透明度。委员会第二十届会议重点讨论了参与性预算编制问题，鉴于这一工具至关重要，国家和国家以下各级政府仍需给予更多支持。
4. 委员会第二十一届会议讨论了紧急情况下的公共财政管理问题，指出应加大努力，制定和采用危机时期管理一揽子财政刺激计划和财政政策的国际规范和标准。委员会还指出，需要加强预算可信度，因为预算偏离甚至可能危及关键部门的基本公共服务提供，特别是在发展中国家。社会部门的支出结余往往大大高于支出总体结余。有必要探讨这种偏离背后的因素，因为这种偏离可能削弱政府的正当性和对政府的信任。
5. 当前的冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情、乌克兰战争、通货膨胀以及随之而来的危机阴霾，愈发凸显了改善公共财政管理和提高预算可信度的必要性，特别是在发展中国家。发展中国家财政需求的规模以及它们对于发达国家调动所需资金的可能依赖性，可能使预算编制工作特别具有挑战性。

二. 危机时期的公共财政管理

6. 如今，紧急状态几近长期化，政府和公共部门受到多重、频繁和重叠的危机打击，造成不可预测、不确定、不一致和复杂的问题出现，带来了变幻莫测的威胁。公共部门治理和公共财政管理尤其必须改进其应对这一日益严重的问题的方式。¹
7. 会员国在《2030 年可持续发展议程》中指出，全球性疾病威胁、越来越频繁和严重的自然灾害、不断升级的冲突、暴力极端主义、恐怖主义和有关的人道主义危机以及被迫流离失所，有可能使最近数十年取得的大部分发展进展功亏一篑。

¹ 关于 ROBUST 项目的成果，可查阅：<https://robust-crisis-governance.eu/>。

8. 会员国在《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》中指出，2008 年世界金融和经济危机暴露了国际金融和经济体系的风险和脆弱性。今天，在由 COVID-19 大流行以及能源和通货膨胀危机造成的动荡时期，这一讯息同样适用。会员国还在《议程》中承诺促进创新融资机制，使各国能够更好地预防和管控风险，并制定缓解计划。

9. 在经济及社会理事会 2022 年届会高级别部分和 2022 年可持续发展问题高级别政治论坛的部长宣言中，会员国承诺支持实施综合性国家筹资框架，使筹资政策和战略与国家投资重点、法律框架、灾害风险和可持续发展战略保持一致，并符合《2030 年议程》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》和《巴黎协定》的长期目标。

10. 根据国际货币基金组织(基金组织)的《财政监测》，2013-2027 年期间，一般政府收入占国内生产总值的百分比，预计发达经济体平均约为 36%(欧元区甚至高达 46%)，而低收入发展中国家仅约为 14%。在一般政府支出占国内生产总值的比例方面也存在明显差异——预计发达经济体平均为 39%，2021 年跃升至 46% 以上(欧元区平均为 48%，2021 年跃升至 53% 左右)，而预计低收入发展中国家平均仅为 19% 左右。一般政府总债务占国内生产总值的比例也存在差异：预计发达经济体平均超过 100%，2020 年攀升至 120% 以上，而低收入发展中国家目前仅为 48%，尽管自 2013 年以来这一比例不断上升，特别是自 COVID-19 大流行疫情暴发以来。这些数据突出表明，显而易见，较贫困国家必须增加收入和支出，才能够更灵活地应对紧急情况和冲击。²

11. 世界各国政府采取行动，减轻 COVID-19 大流行疫情对预算支出的经济和金融影响。大多数国家在卫生、教育、公共服务和改善税务合规情况领域采取了措施。一些国家开展了医疗中心和医院建设项目(多民族玻利维亚国)、使用可再生能源为医院提供永久电力供应的项目(西岸和加沙地带)、支持就业和支持中小企业的措施(智利)以及青年就业扶助措施(萨摩亚)。一些国家设立了 COVID-19 治疗报销基金，支付疫苗和危重病急救用品的费用(伯利兹和阿尔巴尼亚)，还有一些国家则将资源转用于支付呼吸机、扫描仪、发热门诊和提高健康意识活动的费用(斐济)。一些国家还采取行动加强人力和物质资源及社会方案(牙买加和墨西哥)，支助弱势群体(苏里南)，恢复旅游业、批发和零售业(柬埔寨)。³ 一些政府将其社会福利预算增加了 100%，然而，疫情应对措施在某些情况下阻碍了新项目的实施，尤其是与可再生能源有关的项目。⁴

12. COVID-19 大流行疫后恢复进程慢于预期，使发展中国家和发达国家紧张的公共财政面临更多挑战。出于政治经济原因，特别是在通胀急剧上升的情况下，应缩减或取消用于缓冲疫情社会影响的紧急转移支付，特别是无针对性的社会补

² 国际货币基金组织(基金组织)，《财政监测：帮助人们反弹》(华盛顿特区，2022 年)。

³ Srinivas Gurazada 等人，《政府预算可信度与 COVID-19 的影响》，世界银行，2022 年 10 月 13 日。

⁴ 公共支出和财务问责制方案，《可持续发展目标指标 16.6.1 解读了 COVID-19 大流行对预算的影响》，2022 年 8 月 1 日。

贴。此外，在乌克兰战争引发全球能源危机的尤为流年不利的关头，拥抱绿色和数字转型的努力也建立在公共支出和财政激励的基础之上。

三. 与动荡时期加强预算决策有关的挑战

13. 国政府需要调动、分配和管理往往稀缺的预算资源，以应对上述持续危机对公共财政和公民福祉的严重影响。然而，他们正面临多重挑战。

循证决策数据短缺

14. 为家庭和私营部门设计紧急时期的保护措施，需要获得关于收入和消费的微观数据，包括与个别支出项目(例如能源和食品)有关的微观数据，以确保支助方案的效率。在缺乏此类数据且不采用目标定位和经济状况调查的情况下，获准并实施的会是一般性的、往往大手大脚的方案。此类方案不仅增加了财政成本，而且还可能引发关于不同人口组别之间公平和平等待遇的公开辩论。

15. 现有的政府数据(如支付的所得税或收到的社会财政支助)与资格标准相挂钩，可能是一个适当的办法。例如，在安装了现代测量仪器的家庭和公寓，原则上可以获得家庭一级的个人能源消费数据。对私营部门而言，所得税、增值税或预扣税将为确定资格标准提供大量的信息。然而，在许多国家，隐私规定禁止对个人数据进行此类使用和合并。

16. 如果及时性被认为是当务之急，及时性考虑对调动和合并不同数据库的努力构成阻碍，针对危机驱动的支持方案受益者的定向措施就会更加复杂化。缩小数据差距被确定为“改进数据治理促进实施可持续发展目标”议题下的一个潜在工作领域，意味着要通过机构改革及对国家统计局的资源和能力的投资来改进数据收集工作。

17. 存在抑或缺乏指导资源分配的数据和证据，可能会深刻影响到预算程序的政治经济学。对一些部门倡导者来说，在证据生成方面的投资不足正中其怀，因为此类证据实际上可能会损害他们为维护流入本部门的资源分配所作的努力。此外，与最近的民粹主义浪潮相关的反科学、反专业知识的倾向，也可能助长非循证的决策文化，包括与预算有关的决策。在紧缩时期克服此类挑战，对于促进各国更有效地分配和使用资源至关重要。

缺乏体制灵活性

18. 大多数国家的预算制定周期都有明确的规定，并已成为政府决策的惯例。虽然风险管理考虑因素已纳入这一进程，但事实证明，在危机管理模式下，仅有这些考虑是不够的。如果各国政府希望遵守包括透明度在内的有效治理原则，那么目前危机积累的程度就要求对预算编制过程进行紧急整改。

19. 议会在经济情况下编制预算过程中的作用被确定为一个关键的薄弱环节。紧急立法往往允许行政部门作出决定，议会无法正式参与决策，议员之间无法开展实质性辩论，民间社会或私营部门等其他利益攸关方之间也无法进行协商。

20. 时间压力对文书的选择造成了影响。由于预算支出被认为是最有效的危机管理手段，很少有人会提出或核准监管替代方案。同时，一些措施，如 COVID-19 封锁，在一些地方遭到了民众越来越多的抵抗。缺乏概念验证、缺乏对次生后果的评估以及缺乏协商，损害了公共政策的有效性和可信度，以及对政府更普遍的信任。

缺乏政策一致性

21. 将可持续发展目标纳入政策制定和预算编制进程方面取得的进展，有助于推进实施可持续发展目标。然而，随着 COVID-19 大流行疫情来袭，进展陷入停滞。⁵

22. 目前应对当前危机的政策反应，难以恢复上升趋势。相反，目前的大多数财政措施都指向优先事项的转变，即放弃或至少削减与可持续发展目标有关的政策，以短期缓解通胀压力、能源中断或粮食短缺。⁶

23. 早先对 COVID-19 之后实现可持续复苏的承诺，例如第一个强调绿色复苏、数字化和复原力的全欧洲联盟恢复计划，已经被保障收入、保障就业和支持私营部门的财政措施所削弱。

与数字治理相关的挑战

24. 政府的数字创新和对关键数字公共基础设施，能够支持投资预算的可信度，特别是在危机时期的预算可信度，从而改进支出情况。例如，使用数字支付可以减少政府的直接成本、欺诈和漏洞，提高受益者的便利程度，并创造金融普惠的途径。

25. 对公共技术支出的效率进行更严格的审查，需要对雄心勃勃的公共数字投资进行更好的管控，特别是在国家以下一级。必须特别注意政府采购，以确保高性价比。

26. 需要有更好的关于政府在数字技术上的支出的数据，但是此类数据往往并不存在。然而，具体实例表明，数字投资往往遭遇滑铁卢，或导致大幅成本超支。

27. 在应对 COVID-19 大流行疫情的过程中，拥有更好的数字公共基础设施(如数字身份识别和政府支付与数据共享系统)的国家，能够更快速、安全和有效地将资源转移到有需要的人们手中。例如，土耳其有 720 万户家庭获得了紧急社会转移支付，这得益于可互操作的数字平台和信息系统的存在，这些平台和系统使信息得以无缝流动，使不同政府数据库的数据得以可靠共享。在巴西，约有 7 000 万受益者通过该国应对 COVID-19 的社会援助方案获得了付款。根据这项方案，政府设立了一个数字储蓄账户，允许个人远程存取资金。据估计，这些受益者中有 40%在疫情前没有储蓄账户。哥伦比亚应对 COVID-19 的社会援助计划有近

⁵ Jeffrey D. Sachs and others, Sustainable Development Report 2022: From Crisis to Sustainable Development – The SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond (New York, Cambridge University Press, 2022).

⁶ 经济合作与发展组织(经合组织)和联合国开发计划署，《在 COVID-19 时代缩小可持续发展目标的融资差距，为二十国集团发展工作组提供的范围说明》，2021 年。

300 万受益人通过账户获得了付款，并为此创建了 130 多万个新的移动账户。在 2020 年首次全国封城期间，印度的粮食援助惠及了近 80% 的农村家庭，但获得现金援助的比例却远远低于 47%。在印度的城市地区，获得现金援助的比例更是低至 26%。现金交易下降的原因，是政府在应对确定哪些人应该收到援助款的挑战方面进展受阻。⁷

28. 各国政府和各个城市也越来越依赖开源数字解决方案和软件应用程序来推出关键的数字公共基础设施。这类基础设施系指能够在公共和私营部门有效提供基本的全社会功能和服务的解决方案和系统。例如，菲律宾对所有公民和无居留权外籍人士使用称为“PhilSys”的单一国家身份系统。在爱沙尼亚，所有政府服务都可以通过“电子爱沙尼亚”平台获得。该平台由 X-Road 支持，X-Road 是一个用于在私营和公共部门组织之间发送和接收数据的安全数据交换层，它使全国各种公共和私营部门的电子服务信息系统能够连接起来，协调运作。

缺乏多层次治理

29. 危机管理导致国家政府一级的支出大幅增加，削弱了国家以下各级和地方政府的发言权，影响了它们的行动空间。缺乏与下级政府的协商和协调，意味着在设计支出方案的过程中未能充分考虑区域和地方的见解和经验。同样重要的是，这样做使可持续发展目标本地化的原则面临风险，而这一原则已成为加速实施可持续发展目标的重要基石。

30. 国家内部日益加剧的不平等表现在以下方面：国家和国家以下各级提供的公共服务参差不齐；协调一致地应对危机的机会错失；下级政府被要求为中央政府的措施做出贡献却得不到适当财政补偿时，债务攀升。

与发展援助有关的挑战

31. 预算不可避免地面临着不确定性的问题。因此，国家预算的管理者在预测收入流和管理支出方面投入了大量精力。在危机和紧急情况下，潜在收入可能更加不稳定。近年来，许多发展中国家依靠多边开发银行、联合国各实体、双边或其他外国援助、私营部门贷款人和其他来源，通过获得关键的补充资金(通过贷款、赠款、实物转让和其他机制)来解决预算短缺问题。此类机构种类繁多，包括 100 多个大型开发银行、基础设施银行和机构，以及在其主持下运作的数百个发展信托基金。然而，这些渠道很少提供稳定和可靠的资金流，原因如下：

32. 首先，捐助者作出的认捐往往没有兑现或低于承诺的数额，因为捐助者作出承诺和吸引政治善意容易，而提供承诺的资金则更难。在一些国家，国家元首或政府首脑需要得到立法部门的批准，而这种批准可能不会出现。此外，受援国收到资金的时间往往晚于规定的时限，这是非洲许多国家出现预算可信度问题的一个关键驱动因素。

⁷ 世界银行，《数字在 COVID-19 社会援助应对中的作用》(2022 年)。

33. 在 COVID-19 危机高峰期，全球融资反应相当有效，总计 1 250 亿美元，其中 64% 已经支付。然而，这些资金的分配并不均衡。极端贫困人口增加最多的国家人均仅获得 41 美元，而极端贫困人口最少的国家人均得到 108 美元。⁸ 此外，大多数资金也是在受影响最严重的国家已经付出代价之后才到位的。确定一个国家获得多少资金的关键决定因素是它在危机时期的借款能力。

34. 不幸的是，这是一种长期存在的模式。例如，七国集团承诺根据“全球基础设施与投资伙伴关系”提供 6 000 亿美元，以支持低收入国家的道路、能源基础设施和其他项目。这些资金迄今尚未落实。⁹ 捐助国还经常通过联合国维和特派团承诺为稳定冲突提供资金或资源，但随后提供的数额远远少于最初的承诺。¹⁰

35. 其次，还有一个问题，即什么算作发展援助？西方捐助国有时使用可疑的会计方法，夸大其提供的资金数额，例如将贷款当作赠款，将纯粹的承付款当作实际支出。最近，一些经济合作与发展组织(经合组织)成员国对乌克兰难民的支助列入其援助总预算，同时将其总体援助维持在原有的预算水平不变，变相减少了对发展中国家的支助。¹¹

36. 第三，捐助者和私人贷款方提供的贷款和转让往往附带条件，而受援国往往无法满足附带条件。这些条件可能包括报告或技术要求，但往往涉及更多方面。在许多情况下，未能满足这些标准的后果是什么，或者可能要求受援国做出何种让步，也并不明确。此外，捐助者往往为基本建设项目提供资金，但未能为培训、设备和维护等业务费用提供足够的资金，使项目过于昂贵而无法维持，或进一步推高受援国的业务预算赤字。

37. 由于所有这些原因，发展中国家很难依靠承诺的资金来应对当前的危机。例如，2009 年，发达国家承诺在 2020-2025 年期间每年调集 1 000 亿美元，支持发展中国家的气候行动。经合组织最近报告称，发达国家距离最初设定的 2020 年 1 000 亿美元年度融资目标仍有 167 亿美元的缺口。¹² 因此，迫切需要额外的资金来弥补这一缺口，并为新设立的脆弱国家损失与损害基金捐款，这是在联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十七届会议上达成的一项历史性安排。此外，《沙姆沙伊赫执行计划》还呼吁多边开发银行的股东和国际金融机构改革多边开发银行的做法和优先事项。总体而言，在实现气候变化、生物多样性和土地退化目标的实际需要方面，资金缺口估计接近 4.1 万亿美元。¹³

⁸ Yi Yang and others, “Funding COVID-19 response: tracking global humanitarian and development funding to meet crisis needs”, Working Paper, No. 5 (Centre for Disaster Protection, 2021).

⁹ Ian Mitchell and Nancy Birdsall, “The unkept promises of western aid: how donor countries cook their books and let down the developing world”, *Foreign Affairs*, 14 September 2022.

¹⁰ 国际和平研究所，《资助联合国维和行动：避免下一场危机》(2019 年 4 月)。

¹¹ Mitchell and Birdsall, “The unkept promises of western aid”.

¹² 经合组织，《2013-2020 年发达国家提供和调集的气候资金总体趋势》，2022 年。

¹³ Ivo Mulder 等人，《自然融资状况：到 2030 年将对基于自然的解决方案的投资增加两倍(内罗毕，联合国环境规划署，2021 年)。

三. 预算可信度

38. 预算可信度又称预算可靠性，可定义为政府按计划实现收入和支出指标的能力。当实际支出低于分配的数额(支出低于预算)或实际支出高于分配的数额(超支)时，就会出现偏离计划预算的情况。各国政府在国家或次国家一级的总体预算或具体预算项目中可能支出低于预算或超支。

39. 预算可信度属于透明度治理原则的范畴，与有效治理的所有其他原则密切相关。本文件附件着重介绍了此种联系以及相关实例。

40. 预算可信度十分重要，因为公民希望他们的政府能够信守提供公共产品和服务的计划和方案。政府成功地执行计划预算，不偏离计划数额，能够增加公民的信心和信任，从长远来看有助于更好地决策。

41. 在《2030 年可持续发展议程》中，会员国承认国家议会通过颁布立法和通过预算发挥的重要作用，以及它们在确保有效履行承诺的问责制方面的作用。¹⁴ 旨在“在各级建立有效、负责和透明的机构”的具体目标 16.6 认可国家预算可信度的重要性，并通过指标 16.6.1，即政府基本支出占初始核定预算的比例，按部门(或预算编号或类似分类码)分列对此进行衡量。

42. 衡量指标 16.6.1 一直颇具挑战性，但牛津大学和全球变革数据实验室的研究人员一直试图通过其可持续发展目标跟踪系统，以政府主要支出占初始预算(2004-2021 年期间)的比例的形式反映政府预算的可靠性。尽管这些数据相当不完整，并不适合评估国家执行情况，但它们反映出个别国家超支和支出低于预算的趋势，各国的波动范围从近 140%到 60%以下不等。^{15 16}

43. 5-10%的偏差阈值经常被用作评估国家是否存在预算可信度问题的参考。经济和社会事务部的《2022 年可持续发展目标扩展报告》基于 2010-2021 年期间收集的 152 个国家的可持续发展目标指标 16.6.1 相关数据。报告发现，这些国家中有一半的实际预算执行情况与核定预算相比偏差不到 5%，三分之一的偏差为 5-10%，18%的偏差超过 10%。在接受评估的 43 个撒哈拉以南非洲国家中，有 11 个国家显示出最高的偏差水平(超过 10%)，其次是拉丁美洲和加勒比。从收入水平来看，五分之二的评价低收入国家的预算执行率偏差超过 10%。

44. 实现可持续发展目标需要调集更多的资金，并处理好预算分配的优先次序以利其最终实现，同时也要确保承诺的资金按计划使用。国际预算伙伴关系调查了 13 个国家在 2019-2020 年期间的预算可信度。该研究侧重于与 10 个可持续发展目标相关的 7 个部门：农业和粮食(目标 2)、教育(目标 4)、环境(目标 13、14、15)、性别平等(目标 5)、健康(目标 3)、社会保护(目标 1 和 10)、水 and 环境卫生(目标 6)。国际预算伙伴关系的主要调查结果是，即便是在总体水平上预算可信度相

¹⁴ 另见《2022 年可持续发展筹资报告》(联合国出版物，2022 年)。

¹⁵ 支出在初始预算的 85%至 115%之间被认为符合良好的国际惯例。

¹⁶ 可持续发展目标跟踪系统，可查阅：<https://sdg-tracker.org/peace-justice>。

对较好的国家，各部门的偏离情况也千差万别，这表明这些部门的预算执行存在系统性的挑战。

45. 大多数国家在预算执行期间降低了社会支出的优先次序。平均而言，预算执行率最低的部门是性别平等、农业以及水和环境卫生相关领域。国际预算伙伴关系感到特别忧心忡忡的是性别平等方面的支出低于预算，一些国家用于性别平等相关部委或方案的支出仅占其预期预算的一半。公布的数据往往不一致和不可靠，偏离了各国自愿国别评估公布数据和全球可持续发展目标数据库指标 16.6.1 有关的数据。COVID-19 大流行疫情并不一定是致使预算可信度模式恶化的原因，但各国经常会挪用教育、水和环境卫生等关键部门的资金。

46. 虽然许多国家制定了促进两性平等的政策，但很少有国家建立起了将这些政策与预算跟踪或分析相挂钩的制度。例如，墨西哥自 2008 年以来公布了一份年度预算附件，涵盖与性别平等问题有关的方案支出，但毁誉参半，因为民间社会质疑所用方法的透明度和清晰度。塞内加尔在 11 个部委实施了促进性别平等的规划和预算编制办法，从而增加了分配用于落实性别平等政策的资金。在阿根廷，国家预算办公室一直在为旨在缩小性别平等差距的方案贴标签，从而推动被认定为专门用于性别平等的资金大幅增加。¹⁷

47. 确保次国家一级预算可信度更具挑战性。2016-2021 年期间，公共支出和财务问责制方案分析了 22 个国家的多个市、地区、县和海外领土。受评估的次国家一级政府中，超过一半的预算偏离度超过 15%，只有大约三分之一的地方政府偏离度不到 5%。值得注意的是，在一些国家，一些次国家一级政府的预算可信度高于其国家政府。¹⁸

48. 会员国在《亚的斯亚贝巴行动议程》中再次承诺着力加强各级监管框架，进一步提高金融机构、企业部门及公共行政部门的透明度与问责制。此外，财政和预算透明度也可提高预算执行率。这削弱了政府的信息优势，使其更有可能按照预算中公开发布的计划和预测来开展和实施其方案，因为它提升了政府的认知，使其意识到知道公众正在监督其进展情况。

49. 监督预算执行效率，即政府是否按计划支出，是衡量一国财政可信度的关键指标。值得注意的是，应当结合具体情况并结合衡量一个经济体财政绩效的其他指标一起对此种效率进行评估。需要考虑长期趋势。公共支出和财务问责制框架帮助各国制定有效、负责和透明的预算监测程序，这对长期的财政可持续性至关重要。

50. 所有预算文件都需要使用功能分类，以便能够按部门(例如教育、卫生或环境)比较预算分配和执行情况；还需要使用行政分类，以便能够跟踪各部委、机构和

¹⁷ 国际预算伙伴关系，《将预算可信度与可持续发展目标联系起来——来自 13 个国家的调查结果》(2022 年 10 月)。

¹⁸ Gurazada and others, “Government budget credibility”.

其他实体的支出。这在国家以下各级政府尤为重要，因为许多与可持续发展目标有关的任务都是在国家以下各级政府进行的。

51. 正如国际预算伙伴关系研究中强调的那样，政府往往不能提供解释预算偏差的理由，或者在这方面提供的信息不充分。¹⁹ 关于预算执行情况的定期报告可以提出合理、透明和受预算程序监管的理由。在预算执行之后，行政部门还应说明任何偏离的原因，以加强成果问责制。²⁰ 此外，各监督机构，如最高审计机构，也可以发挥关键作用，查明预算偏差，并阐明可能在总体和实体或方案层面解释这种偏差的驱动力和因素。

五. 危机时期的预算可信度

52. 在危机时期实现预算可信度是一个非常复杂的挑战，特别是因为严重的危机通常会对政府计划收入和支出产生不可预测的重大影响。

53. 虽然计划外支出无论以支出低于预算的形式还是以超支的形式出现，在这些时期都是必要的，其收益远远超出预算偏离的代价，如果没有这种支出，国家的情况会更糟，但重要的是，要向立法机构和公民提供相关解释，说明预算偏离的原因，并详细说明未来计划采取的措施，以回到根据预算支出的轨道上，纠正以往支出低于预算或超支的情况。此外，还有必要透明地公布此类解释，让公众参与讨论预算可靠性问题，并尽可能让民间社会组织参与提高认识和确定解决此类问题的可能方案。

54. COVID-19 大流行疫情对预算可信度产生了重大影响，与疫情暴发前一个五年期相比，疫情期间能够保持预算可信度的国家减少了。政府基本支出占初始核定预算的比例，无论是通过收入变动还是外部供资支出和/或特别基金或暂记账户，都受到严重冲击。比较 2015-2021 年期间的 31 个国家，拉丁美洲、加勒比海和大洋洲支出低于预算的最大偏离度达到了 6%，在 2020-2021 年疫情期间，大洋洲各国政府支出与预算编列的数额相比低于预算的程度超过 10%，中亚和南亚、撒哈拉以南非洲以及拉丁美洲和加勒比地区在 5-10% 之间，拉丁美洲和加勒比地区的少数国家甚至达到 40% 以上。北美和欧洲以超支形式出现的偏离度平均为 8.5% (在 5-10% 之间)，一些国家的偏离度高达 41%。²¹

55. 2022 年，世界银行进行的关于政府预算可信度和 COVID-19 的影响的审查也得出结论认为，许多国家没有对疫情的冲击做好准备，并注意到预算被打乱，有必要通过预算或通过特别筹资安排，利用广泛的资源为紧急开支和额外投资提供资金。²²

¹⁹ 国际预算伙伴关系，《评估政府预算文件中理由的质量》，2018 年 10 月。

²⁰ 《可持续发展目标 16：关注公共机构：2019 年世界公共部门报告》(联合国出版物，2019 年)。

²¹ 公共支出和财务责任，“可持续发展目标指标 16.6.1”。

²² Gurazada and others, “Government budget credibility”.

56. 基金组织的《财政透明度守则》和《财政透明度评价》也纳入了预算可信度问题。基金组织 2021 年题为“财政监测：加强公共财政的可信度”的报告详细阐述了在 COVID-19 大流行造成高债务水平等影响的背景下加强公共财政可信度的方法。²³

六. 建议

57. 建议采取以下措施，提高危机时期预算的可信度和预算管理的总体质量：

为实施可持续发展目标和应对紧急情况编制预算

58. 有必要在预算过程中重新确定可持续发展目标实施的优先次序，同时拨备用于紧急目的的预算支出。

59. 应加强收入预测和规划，实施和改进公共财政管理，同时不应忽视公共部门的总体问责制、透明度和公众参与。此外，还应改革税收和再分配制度，使之更加公平。

60. 由于预算分配将极大地影响可持续发展目标的实现和从 COVID-19 大流行疫情中复苏“建设更美好未来”的努力，各国应适当规划和执行相关预算分配，同时确保预算可信度。

61. 应缩减或取消用于缓冲 COVID-19 社会影响的紧急转移支付，特别是无针对性的社会补贴。

预算协调与能力建设

62. 应建立在紧急情况下维持各级政府预算协调的机制，这将有助于提高预算效率、尊重国家财政规则，并与可持续发展目标的实施要求保持一致。

63. 需要对所有预算文件采用职能分类，以便能够按部门比较预算分配和执行情况，并采用行政分类，以便能够跟踪各政府机构的支出。这在次国家一级政府尤为重要，因为许多与可持续发展目标相关的任务是在次国家一级展开的。

64. 在审查和修改机构预算架构时，应提高机构灵活性，首先要在整个预算周期内扩大风险管理能力。或有负债需要在财务影响之外进行评估。此外，还需要根据透明度和参与原则，将基于风险和紧急情况的预算编制过程制度化。

预算偏差

65. 需要分析预算偏差，以确定哪些部门和群体(如妇女和弱势群体)的优先次序最受忽视，以防止支出低于预算对可持续发展目标的实现产生影响，确保不让任何一个人落在后面。

66. 虽然危机背景下偶尔出现计划外支出是必要的，但重要的是，要向立法机构和公民提供并公开发布相关解释，说明预算偏离的原因，并详细说明未来计划采

²³ 基金组织：《财政监测：加强公共财政的可信度》(华盛顿特区，2021 年)。

取的措施，以回到按照预算支出的轨道上，纠正以往支出低于预算的情况。此外，在讨论预算可靠性问题时，应让公众参与，并尽可能让民间社会组织参与提高认识和确定可能的解决方案。

67. 通常负责审计预算文件的独立最高审计机关应更多地关注预算可信度问题。即将出版的国际预算伙伴关系/经济和社会事务部关于最高审计机关如何阐明预算可信度的手册(将于 2023 年初出版)可用作指导，并有望鼓励最高审计机关更多参与此类事项。

数据

68. 各国政府应根据透明和全面的可靠数据作出困难的预算决定，以便确保问责制。

69. 在总体层面及部门、国家和国家以下各级政府层面收集的关于可持续发展目标指标 16.6.1 的数据应得到采用，不仅用于衡量预算可信度，还应用于提高对最贫困部门以及为可持续发展目标提供目标明确和可持续的预算资金的总体必要性的认识。

数字化

70. 为提高预算可信度，应促进政府的数字创新和关键数字公共基础设施的发展，包括通过扩大数字支付的使用。应将数字公益物视为数字公共基础设施的组成部分，特别是在次国家一级。

71. 应更好地管控和监测雄心勃勃的公共部门数字化投资，特别是次国家一级的投资，尤其要注意政府采购，以确保高性价比。需要有更好的关于政府在数字技术上的支出的数据。

发展援助

72. 国际捐助方和多边机构应履行其承诺，包括根据实际需要提供赠款并考虑到运营和长期维护成本，而不仅仅是提供贷款。

73. 同时，受援国应评估其需求并进行现实的规划，加强其预算能力和财务准备，发展透明和负责任地管理所获资金的能力，编制一份综合的中央债务预算(包括国内所有向国外借款的实体)，并制定绩效指标。在危机时期，受援国应加强预算能力，应急规划至关重要。

附件

预算可信度和有效治理原则

预算可信度属于透明度治理原则的范畴，与所有其他有效治理原则密切相关。
下表重点列出了最重要的关联点，并以不同国家的具体实例加以佐证。

治理原则	与预算可信度的关系	示例
胜任能力	- 有效的公共财政管理制度是实现财政纪律和资金效益的核心。国家能力，特别是与预算规划和审计有关的能力，对于减轻相关的政治上的偏见至关重要。预算的可信度取决于人的能力。 - 各国政府(特别是脆弱国家的政府)并不总是拥有管理预算周期或确保其可信度的现成人力资源或行政结构。这些进程需要不同的技能，如管理、财务会计、中期和基于绩效的预算编制以及审计。还需要有能力管理提高可信度的软件，如综合财务管理信息系统。 - 建立增强预算可信度的工具，需要具备不同能力的团队。	在利比里亚，财务管理信息系统的推出实现了政府交易管理和预算编制的自动化。该界面整合了预算批款、行政支出和金库管理等关键组成部分，同时通过一个内嵌的“不得超支”工具提供控制。不过，为促进这一系统的利用，就必须解决缺乏能力和抵制变革的问题。¹
稳健的决策	- 将预算规划与具体成果相挂钩，可以把决策与预算可信度结合起来。 - 预算可信度往往是中低收入国家的“门户改革”，因为它可以估计收入差距和能力以及与资源的战略分配相挂钩的支出。 - 稳健的决策是预算可信度的杠杆之一，特别是因为政府的总体宏观经济状况直接关系到其总体公信力和可信度。如果资金按照最初的承诺支付，宏观经济目标就能得以实现。	- 秘鲁在 2015 年部署了其综合财务管理信息系统的第二次迭代，这是一个加强财务报表获取的电子系统。它使政府能够通过整合对支出采用的成果预算编制办法，将稳健决策的原则付诸实施。秘鲁是拉美地区唯一一个对各级政府实行单一制度的国家(约 1 450 个支出单位)。² - 在阿根廷，预算可信度检查也起到了健全决策的杠杆作用，使决策者能够更好地考虑到通货膨胀因素。阿根廷的 E-SIDIF 在线综合财政信

¹ Benjamin Wilson, Jr., “Liberia integrated financial management information system: advantages and challenges”, presentation for the integrated financial management information system capacity-building programme, May 2021.

² Gerardo Uña and Carlos Pimenta, “Integrated financial management information systems in Latin America: strategic aspects and challenges”, in *Public Financial Management in Latin America: The Key to Efficiency and Transparency*, Carlos Pimenta and Mario Pessoa, eds. (New York, Inter-American Development Bank, 2016).

治理原则	与预算可信度的关系	示例
协作	- 因此，稳健的决策和预算可信度相辅相成。 - 诸如综合财务管理信息系统等信息技术系统能够让收入和支出趋势一目了然，从而使成果预算编制成为可能。这些系统可以为决策提供支持。 - 政治意愿对于实现预算可信度至关重要。	息系统能够将预算中确定的成果与战略目标挂钩，大大提高了该国根据内在风险估计需求的能力。在 2016 年至 2018 年期间，总支出结果与核准数额之间的偏离率从 136% 下降到 115%，同时政府官员可以通过增加核准数额来适当考虑开支中的通货膨胀因素。³
	- 尽管多方利益攸关方的协作有时会造成瓶颈，但预算的可信度可以加强机构和利益攸关方之间的沟通，从而增强政策的一致性。 - 各机构之间加强协作，使预算规划当局能够获得更多的机构数据，从而有助于提高预算的可信度。不仅在政府间一级，在职能部委内部，特别是在财政部内部，协作也都是至关重要的。 - 从长远来看，协作和预算可信度是相辅相成的。	- 受益于机构间协作和更好的规划，多米尼加共和国在 2018 年公共支出和财务问责制方案预算可信度评估中从最低分跃居榜首。⁴ 通过加强协作，该国得以整合大量机构数据集，并编制了三份预算执行情况报告。 - 坦桑尼亚联合共和国和肯尼亚都在预算过程中纳入了与部委和部门有关的公共支出审查。9 个部门工作组审查了各部委支出提案的组成部分，并根据优先事项确定基准。此外，肯尼亚还组织了公开部门听证会，让各利益攸关方有机会就部门政策和预算分配发表意见。⁵
廉正	- 廉正与预算可信度之间有着相辅相成的关系。 - 廉正意味着按计划使用公共资金，服务于公民的利益。此外，财政成果的实现能够减少实际存在和民众感知的腐败，从而提高了政权的合法性。与此同时，预算的可信度杜绝了不切实际或隐瞒事实的预算编制等做法的可能性。	菲律宾启动了一项雄心勃勃的预算改革，以改善其预算程序的廉正程度，据揭露，该国的预算程序曾被滥用，特别是考虑到特殊用途基金、普通基金中的特别账户和预算外账户的存在以及监管薄弱的问题。在 2010-2016 年期间，政府减少了这些机制的使用，统一了报账规定，并结束了预算的重新制定。⁷

³ 世界银行，《阿根廷：公共支出和财政问责执行情况评估报告》（华盛顿特区，2019 年），第 21-22 页。

⁴ Guillermo Herrera,《作出和遵守承诺：预算可信度为何重要》，国际预算伙伴关系，2018 年 7 月 31 日。

⁵ Anwar Shah 编，《预算编制和预算机构，公共部门治理和问责制系列》（华盛顿特区，世界银行，2007 年），第 20 页。

⁷ 菲律宾共和国，预算和管理部，《预算廉正和问责制》，2016 年。

治理原则	与预算可信度的关系	示例
	- 廉正允许对偏差进行说明，并为防止建立支出“黑箱”(如特殊用途基金)设立保障。 - 虽然由公共支出和财务问责制方案确定的总体预算可信度在脆弱国家的重要性有日益下降的倾向，但有证据表明，根据世界银行的脆弱性定义，就组合预算可信度而言，在此类国家中仍然存在一种正面的和有统计意义的关系。⁶	战争开始前，乌克兰政府在“廉正”革命之后实施了一项新的公共采购法，以减少破坏公开招标过程的滥权行为，其目的是通过将资金用于最需要的地方来提高预算的可信度。电子采购系统“Prozoro”已成为最佳实地做法范例。
透明度	- 预算可信度属于透明度治理原则的范畴，可以巩固这一原则。 - 同时，财政透明度和报告机制对预算的可信度至关重要，其原因之一，是因为准时报告有助于对公共资源进行实时管理。透明的预算制度与更大的可信度和财政纪律相关。 - 有助于改进预算可信度的软件还可以通过公开、明确、有效和可靠的数据打造财政透明度，这些数据可以公布并提供给大量利益攸关方使用。	- 约旦寻求通过提高财政透明度来改善其预算的可信度和整体的公共财政管理做法。自开展此种努力以来，约旦的财政报告变得更加全面、更具前瞻性，并与五年中期预算框架挂钩，同时引入了方案分类办法。这有助于作出更有效的财政预测。⁸ - 利比里亚和坦桑尼亚联合共和国将预算分为逐项列出的核心款次和应急款次，然后在超过核心预算所需经费的收入可用时支付应急款，从而提高了预算的可信度。
独立监督	- 独立监督，包括最高审计机关的独立监督，是确保预算可信度的核心。它大大提高了已承诺和已颁布的公共账户的可信度和准确性，特别是在预算周期方面，因为它一方面可以对收入和支出进行评价和验证，另一方面可以对偏离情况进行检查和论证。 - 对国家预算的经常性审计有助于更广泛地改善公共财政管理和预算可信度，并可以凸现最高审计机关对社会的作用。民间社会组织和非政府组织的参与为这些评估增加了一层可信度。	在塞尔维亚，非营利组织和国际预算伙伴关系成员“透明塞尔维亚”审查了从国家预算中临时划拨的应急基金，因为这些支出被怀疑用于政治赞助。这一问题引起了媒体的充分关注和公众的充分参与，推动财政委员会致力于审查这一问题。因此，独立监督创造了提高预算可信度的势头。

⁶ 公共支出和财务问责制：《公共财政管理和善治》(华盛顿特区，世界银行，2019年)，第63页。

⁸ 国际货币基金组织(基金组织)，《约旦：技术援助——财政透明度评估》，第21/224号国别报告(华盛顿特区，2021年)。

治理原则

与预算可信度的关系

示例

不让任何一个人掉队

- 通过外部利益攸关方和广大民众的参与，独立监督战略提高了预算的可信度。
- 国家发展目标和服务的交付情况，与预算承诺和实际收入、支出之间实现平衡的情况，有着正相关的关系。在满足穷人和其他弱势和边缘群体的社会经济需求时，这一点尤其重要。
- 缺乏预算可信度会造成人力成本，因为支出的偏离意味着最需要投入的政策领域的支出减少或前后不一。在可持续发展目标方面，支出低于预算可能会对生计造成悲剧性后果。
- 不让任何一个人掉队的原则在脆弱国家和受冲突影响的国家尤为重要，在这些国家，预算可信度的提高有助于采取更加协调一致的公共财政管理做法，从而减少冲突反复的风险，为最弱势群体提供保护。

不歧视

- 在预算编制和执行过程中适用不歧视原则至关重要，因为这一原则防止排斥特定群体，确保所有群体不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、残疾与否或其他方面均受到平等对待。此外，不歧视战略有助于发现边缘群体以往非显性的需求。
- 利用不歧视原则来审查相对于预算承诺的支出情况，还可以对支出所依据的核心假设作出重新审查。这将有助于纳入两性平等目标。将关注重点放在影响而不是支出趋势上，也可以使数据更加细分。
- 不歧视可以加强预算的可信度，反之亦然，其前提是必须采取以下措施：公开辩论、与立法机构和司法机构的合作、直接受影响或

- 乌干达保护预算的某些部分不受年内削减的影响，确保将这些部分置于比预算其他部分更大的监督和监测之下。这使得预算分配转向社会服务，提高了这些领域开支的可预测性和监测，并加强了捐助者与政府之间的关系。

- 在哥伦比亚，公共倡导组织权利、司法和社会研究中心与宪法法院互动协作，优先考虑包括穷人和难民在内的弱势群体的健康保险，并通过 COVID-19 大流行应急基金满足他们的需求。这加强了民间社会和非政府组织在防止歧视和促进包容方面发挥的关键作用。
- 在塞内加尔，残疾人协会联合会成功地为残疾人争取到了社会包容，包括获得基本服务和 COVID-19 相关救济。
- 在印度，达利特人社区继续面临边缘化，全国达利特人人权运动开发了一个应用程序，用于监测紧急支出的落实情况，以衡量其在社区一级的影响，这最终为向当局提出关于适当预算措施的关键建议概要

治理原则	与预算可信度的关系	示例
参与	受歧视者的参与以及新技术的使用。在这方面，事实证明非政府组织都能够发挥有益的作用。 • 社会审计等工具至关重要，因为它们能够从预算编制阶段开始就追踪政策投入，然后直到预期的接受者收到预算拨款(预算执行阶段)之前都可以审查支付预算的情况，从而揭露可能的“黑箱操作”。	铺平了道路，以最好地解决该社区的边缘化问题。⁹
	• 为避免削弱预算的可信度，需要进行立法咨询和鼓励公众参与，特别是在提出重大修正案时。 • 包括提高预算公信力在内的治理改革取决于一种隐性的交换，即为利益攸关方提供利益，以换取支持。 • 因此，公众参与是预算公信力的一个关键杠杆。 • 公众参与还可以提高所收集和报告的数据的意义。	• 马来西亚财政部设立了一个报告的单位，通过其收集公众关于财政措施的反馈意见，包括在紧急情况下偏离预期支出计划的情况。¹⁰
辅助性原则	• 辅助性原则能够通过次国家一级实现自治和与中央或联邦政府的稳定关系之间实现平衡的战略，来实现预算的可信度。 • 能够整合各级政府的财政管理系统可以确保向次国家一级政府的转移支付是可见的、有效的，并符合选民的需要，从而提高预算的可信度。同样，国家以下各级政府要有效地巩固财政，在预测税收和估计公共支出方面就必须有高度的准确性。因此，辅助性原则和预算可信度相辅相成。	• 推出提高预算可信度的系统，如综合财务管理信息系统，可以得到许多用户的接受，并改进辅助性原则。此类系统的用户可超过 4 000 人。在某些情况下，例如在巴西，这些系统的用户甚至超过 100 000 人，从而提供了更有效的地理和机构覆盖面，以估计区域和城市的需要。¹¹ • 南非定期发表关于地方一级预算可信度的媒体声明，包括对超支或支出低于预算趋势的分析、有条件赠款和建议。¹² 这种做法促进了中央与地方之间的透明度、协作和积极关系。

⁹ María José Eva, 《随着 COVID-19 的蔓延，民间组织主张政府预算应解决不平等和歧视问题》，国际预算伙伴关系，2020 年 9 月 15 日。

¹⁰ 国际预算伙伴关系，《促进紧急情况下预算编制的透明度、监督和参与》，2022 年 2 月，第 4-5 页。

¹¹ Uña, and Pimenta, “Integrated financial management information systems”, p. 309.

¹² 南非国家财政部，《地方政府收入和支出：2020 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日期间第四季度地方政府第 71 节报告(初步结果)》，媒体声明，2021 年 9 月。

治理原则	与预算可信度的关系	示例
代际公平	• 代际公平原则的应用要求整个预算周期必须考虑到与预算可信度和用于衡量预算可信度的指标有关的若干因素，包括世代认同的核心地位，使每一代人都能根据其贡献获得惠益。 • 代际公平建立在这样的假设之上：当代人从支出中获得的利益不得破坏未来几代人的财政状况的稳定。例如，短期内为降低商品价格而提供补贴会扭曲一国的长期财政和货币状况，从而妨碍代际公平。 • 在预算周期内应用代际公平原则，可以加强财政纪律，在有益于未来财政状况的支出趋势和长期偏离之间取得平衡，从而提高预算的可信度。 • 此外，代际公平还基于债务融资和债务摊销之间的微妙平衡，这反过来又要求按经常税收融资支出和资本债务融资支出进行支出分解。这种区分往往难以确定，特别是在涉及资产时。¹³ • 代际公平战略和考虑还可以通过查明和标明脆弱性，在程序层面上提高预算的可信度。	• 突尼斯通过改革补贴，将补贴数额占国内生产总值的比例从 1990 年的 2.8% 减少到 1999 年的 1%，使财政状况得到了实质性改善。¹⁴ 此类改革通过减少财政和货币状况的长期内在风险，提高了预算的可信度。

¹³ Greg Coombes and Brian Dollery, *An Analysis of the Debate on Intergenerational Equity and Fiscal Sustainability in Australia*, University of New England, School of Economics, Working Paper Series in Economics, No. 2002-5 (2002).

¹⁴ Sanjeev Gupta 等人《价格补贴改革中的公平和效率：决策者指南》(华盛顿特区，基金组织，2000 年)。