



经济及社会理事会

Distr.: General
14 February 2018
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十七届会议

2018年4月23日至27日，纽约

临时议程*项目 3(b)

为实施《2030年可持续发展议程》做好机构和政策准备：建设能力并有效调集、分配和管理预算资源，用于实施《2030年议程》

建设能力并有效调集、分配和管理预算资源，用于实施 《2030年议程》

秘书处的说明

秘书处谨向公共行政专家委员会转递由委员会委员尤拉伊·涅梅茨在与委员会委员布丽奇特·卡齐里库和拉米亚·穆拜巴伊·比萨特协商后编写的文件，供其审议并酌情采取行动。

* E/C.16/2018/1。



建设能力并有效调集、分配和管理预算资源，用于实施 《2030年议程》

摘要

《2030年可持续发展议程》强调国内和国际公共财政在提供基本服务和货物方面起关键作用。《亚的斯亚贝巴行动议程》强调了为实现可持续发展目标进行筹资及其实施手段的重要性，联合国，包括经济及社会理事会在各种讨论中进一步强调了这一点。作者的目的是详细阐述政府和机构在有效调集、分配和管理预算资源，并在此过程中进行能力建设的作用，以期提供充足手段来支持实现可持续发展目标。

为提出一个统一的框架，作者总结了公共财政近期的历史轨迹、趋势和挑战。除背景资料外，还提供了从以往的国家经验和相关的理论讨论中吸取的经验教训，将公共财政的结构和效率作为重点。

作者对税收制度、政策和改革进行了讨论，同时承认税收是公共部门的主要资金来源。回顾了政府为支持企业创造有利条件的责任以及低收入国家面临的财政能力低的明确挑战。强调了政府在分配资源方面保持高效和有效的重要性，同时提出了此类政策受到政治干预等挑战。除探讨预防政府采购、报告和会计中的腐败方面的挑战外，还审查了从微观和宏观层面进行资源管理的挑战。介绍了伙伴关系和参与、电子政务以及健全的监督和审计机制可能作出的贡献。

本文件重点提出了一些应对上述挑战的政策建议，目的是为成功实现可持续发展目标提供支持。所有建议传达的关键信息是，政府迫切需要在以下方面采取行动：改进税收制度，在必要时纳入现代技术，促进使用分析工具和数据来源，通过立法促进变革，增加对财政能力低的低收入国家的国际援助，实施有效的监管影响评估，拟定中期预算框架，建立有效的公共-私营-民间社会伙伴关系，采取强有力的反腐措施并确保公共部门内部和外部控制和审计制度等问责机制组织完善。

一. 引言

1. 《2030 年可持续发展议程》界定了 17 项可持续发展目标，以及与其执行手段有关的指导原则、规定和具体目标。该《议程》强调国内和国际公共财政将在提供基本服务和公共货物方面起关键作用。目标 17 有五个涉及筹资的具体目标，特别是具体目标 3 强调要从多渠道调集额外财政资源以实现《2030 年议程》的远大抱负。公共行政部门和机构不仅在调集资源方面还在有效分配和管理公共资源方面发挥着关键作用。

2. 《亚的斯亚贝巴行动议程》是《2030 年议程》的组成部分，有助于将可持续发展目标及其具体目标的执行手段转换为具体的政策和行动。它重申了各国坚定的政治承诺，本着全球伙伴关系和团结精神应对挑战，在各层面为实现可持续发展筹措资金和创造有利的环境。在 2017 年 5 月于纽约举行的第二届经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛上，各国就政策和建议作出进一步承诺，以确保全面和及时交付实现可持续发展目标的手段。

3. 各国政府承诺采取各种行动，以加强调集、分配和管理国内资源，并认识到在许多方面都需要采取行动。这些方面包括促进健全的经济、社会和环境政策；加强预算编制过程中的透明度和参与度；确保税收制度的公平、高效和有效；打击腐败并加强企业界和公共行政的透明度和问责制；加强国家监督机制；支持国家和区域开发银行；以及加强市镇和其他地方当局的技能、筹资能力和技术。

4. 本文件旨在详述政府和机构在有效调集、分配和管理预算资源并在这一过程中进行能力建设的作用，目的是提供充足手段来支持执行可持续发展目标。

二. 公共支出的趋势

5. 第二次世界大战之后，若干发达国家开始增加公共部门支出。公共支出的增长趋势一直持续到 1980 年代初。例如，在通常被视为社会民主福利国家的瑞典，从 1950 年到 1980 年，公共支出占国内生产总值(国内总产值)的比率从 20% 提高到 60% 以上。在自由民主国家美利坚合众国，这一比率的起始基数类似，但最高时占到了国内总产值的 35%。¹

6. 按照这一趋势，可以推断公共开支将继续增加，最高可占到国内总产值的 60% 至 80%。然而，这一趋势不可能一直持续下去，公共财政也会发生一些重大变化。公共开支持续增加，以及与国家职能运行有关的其他问题，导致 1980 年代新的公共管理思想在澳大利亚、新西兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国等国家广泛传播。²

¹ Stephen J. Bailey, *Strategic Public Finance* (London, McMillan, 2003)。

² Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2011)。可查阅：<https://doi.org/10.1177/0020852312437323>。

7. 1980年代之后，公共支出占国内总产值的比率保持稳定。这一趋势一直持续到2008-2009年的金融和经济危机。世界经济，尤其是发达经济体，在2009年陷入严重衰退。与公共财政有关的费用变化被称为金融危机“财政化”。

8. 为应对这场危机，采取了若干措施，包括增加国际货币基金组织的资源，加强各中央银行之间在货币政策上的政策协调，以及在不同程度上加强各国政府之间在财政政策上的政策协调。各中央银行，包括欧洲中央银行，参与不断下调利率，最终达到了历史上最低水平，但同时采取量化宽松措施，从根本上增加货币供应量。为实现这一目的，各中央银行用自己创造的货币购买政府和公司债券。金融机构通过出售资产，然后赚取中央银行创造的货币，从而增加货币供应总量。实际上，这产生了财政刺激作用。目的是通过借款和量化宽松，用财政刺激手段促进经济发展。不过，这些措施不能被视为典型的凯恩斯式财政刺激手段，因为大部分货币供应是为了帮助濒临倒闭的公司和金融部门，而不是为了刺激投资。

9. 为应对经济危机的后果，出台了大量的政府干预措施，如在经济危机期间减少政府收入，同时减少导致公共财政系统不稳定的长期因素，如推迟养老金改革和增加保健支出，从而造成巨大的财政不平衡。希腊是第一个情况变得严峻的国家，这可归因于危机前的公共财政状况。一些其他国家也遇到了类似的挑战。

10. 大多数政府在第一阶段作出了反应，如增加税收和减少开支，尽管它们仍处于衰退时期。但是，标准的反周期财政政策指的是，在繁荣时期减少开支并增加税收，在衰退时期增加开支并减少税收。

11. 在支出方面，大多数措施都采用一次性(跨部门)削减支出的形式，这只能产生短期成果，而忽视了在大多数情况下可以产生长期成果的效率改进措施。

三. 分配和管理公共支出

12. 自经济学创立以来，关于公共支出范围和结构及其对经济增长和社会经济发展的影响一直是其理论研究的主题，在当今形势下仍未过时。此类研究的结果总体上表明，该问题不完全是支出总和的问题，而是支出结构和效率的问题。

13. 关于公共财政的一种看法是，有必要缩小国家规模。这一论点依据的是对国内总产值以及公共支出占国内总产值比率的相关数据和数字所做的简单分析。尽管对这种分析所做技术解释可能得出以下结论，最有成效的国家应当或需要有较小的公共部门，但不应当将这种简化当作一种定律。

14. 关于公共支出的结构，专门对某些公共部门，特别是教育和卫生部门的公共开支效率进行了研究，研究指出了此类支出对于社会发展的重要性，但这只是在一定程度上。研究结果表明，公共支出与社会经济发展之间的关系并非线性关系。超过公共开支的一定门槛值之后，进一步增加公共开支只会小幅推动社会发展。例如，在教育方面，使用公共资金为各层次的大学提供40%的支助可从整体上推动国民经济增长，但提供70%的支助会导致行政负担过重，并产生反作用，这取决于具体情况。现有研究还表明，按照政府职能分类的公共支出没有

统一或最优水平。³一种极端情况是，支出过少会限制全面实施可持续发展和保护基本人权；另一种极端情况是，支出过多却不见成效。

15. 如今，世界经济不再继续萎缩，但这并不意味着调集、更好地分配和管理公共资源的有效措施不再重要。需要作出重要反应，以应对全球公共部门的挑战，如老龄化和保健支出不断增加，并加强复原能力和确保可持续性。

16. 还可以考虑是否需要养恤金制度进行改革或在适当情况下进一步发展。在发展中国家，问题是要保证为退休年龄人口提供可以接受的福利，而在发达国家，经验法则是，养恤金制度要尊重其持久生命力的基本经济先决条件。

17. 正如可持续发展目标中所承诺的，卫生系统的改革可以侧重于确保所有人都能享受全民医保。这一整体目标可通过提供充足的资金来实现，而且通常只有通过本着团结、卫生公平和共同利益的原则将公共资源与私人资源结合起来才能实现。主要由私人资源来支持公共卫生的国家在这方面会面临挑战。

18. 发展中国家和发达国家的公共财政普遍趋势各不相同。因此，最好根据各自的国情应对挑战。在发展中国家，主要挑战之一是国家公共资源不足以支付国家基本职能和提供基本公共服务。

低收入国家面临的财政能力低的挑战

19. 低收入国家，特别是最不发达国家的特点是，往往在创造税收方面能力不足。造成这种情况有若干因素。其中，按人均国内总产值衡量的经济业绩水平低是关键因素。世界银行 2016 年的数据表明，许多低收入国家的人均国内总产值不到 500 美元，如布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国、利比里亚、马拉维和尼日尔。⁴逃税和无效的税收制度也是重要的促成因素。

20. 履行分配、再分配和监管职能也是发展中国家政府面临的一个挑战。例如，对于人均国内总产值不到 5 000 美元的国家，要每年维持人均逾 3 000 美元的公共卫生开支，既不可行，也无法持续。很显然，某些发展中国家的财政基础不足以提供基本的公共货物和基本的社会保障。

21. 因此，有效的全球发展筹资对于发展中国家寻求实现公共财政正常运行至关重要。《亚的斯亚贝巴行动议程》强调“最不发达国家作为最弱势国家组，需要得到更有力的全球支持，以克服在执行 2015 年后发展议程和可持续发展目标过程中面临的结构性挑战”。最不发达国家在这方面最为脆弱。然而，尽管做出了全球筹资努力，一些发展中国家仍然面临着挑战。

22. 更有效和更高效的发展援助仍然是一个重要挑战，存在着项目重复和管理成本高等固有问题。考虑到内部资源有限和全球发展筹资挑战，执行不可持续的公

³ 关于统计司的更多信息，可查阅：<https://unstats.un.org/unsd/iiss/Classification-of-the-Functions-of-Government-COFOG.ashx>。

⁴ 世界银行，人均国内生产总值(美元现值)，可查阅：<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>。

共财政政策的发展中国家无法实现提供社会保护和基本公共服务的目标。要采取长期解决办法，就必须在公共财政中执行有效的国家和地方措施。

23. 各国需要将包括教育、卫生和创造就业机会在内的基本服务继续列为优先事项，特别关注青年、妇女和弱势人口群体。创造就业机会可视为日后产生税收的关键。

四. 与调集资源有关的问题

A. 税收作为公共部门的主要资金来源

24. 委员会在 2002 年第一届会议上首次讨论了与实现千年发展目标有关的资源调集问题，并在 2004 年第三届会议上审议了政府支出数据与征税问题。从委员会过去的讨论中产生的一些建议涉及税收政策和税收改革领域，如确定征税的最佳水平和结构，确保税收征缴和行政管理的效率，防止逃税和避税，以及最大限度地降低征税的直接和间接费用。

25. 这些领域在当下仍具有现实意义。各国需要高效和公平的税收制度，以筹集足够的收入来鼓励经济和社会进步。但是，一刀切的做法并不存在。不同的国家因国情不同，其税收结构和税率存在着差异。需要考虑地方条件和需要，同时尊重税收的再分配作用。

26. 高效和有效的税务管理是税收制度实现其产生公共收入潜力的一个基本前提。税务管理制度的设计应当有助于尽可能提高纳税人自动遵守纳税义务的水平，并高效、有效和公平地管理税法，达到最高的廉正程度。

27. 在评价税收制度的执行情况时，可使用三套指标：(a)遵守纳税义务方面的差距，即实际税收与潜在税收之间的差距；(b)税收管理(直接)费用；以及(c)税收执行的(间接)费用。

28. 一些国际组织对遵守税收义务方面的差距进行了系统评价。例如，欧洲联盟近期关于增值税差距⁵的报告指出，2015 年，根据消费税方面的可用数据(如增值税)，欧洲联盟各经济体(不包括塞浦路斯)损失了增值税产生的预计总收入的 13%。

29. 造成遵守纳税义务方面的差距的原因可能因国家而异。影响税收的主要问题是收入少报。关于消费税，由于不同的税收制度适用多种税率和减免，往往存在着政策差距。

30. 根据经济合作与发展组织(经合组织)⁶的数据，经合组织国家税务管理费用与税收净额之比在 0.29%(如 2013 年瑞士)至逾 3%(如 2005 年保加利亚)之间。由于方法问题和税收波动，税务管理费用的估计数应当只用于比照评估。

⁵ 欧洲联盟委员会，《关于欧盟 28 个成员国增值税差距的研究和报告：2017 年最后报告》(2017 年，华沙，社会经济研究中心)。

⁶ 经济合作与发展组织(经合组织)，《2017 年税务管理：关于经合组织与其他发达和新兴经济体的比较信息》(2017 年，巴黎，经合组织出版社)。

31. 税务执行费用只能粗略估计，因为所有这些计算都是在简化和假设的基础上做出的。现有的研究表明，纳税人遵守纳税义务的费用可能远高于其缴纳的实际税款。⁷

32. 根据上述分析，必须在国内和国际层面采取行动，以改善税收制度和收税方法。扩大国际税务合作以避免资金非法流动和洗钱，是当下的核心问题之一。例如，与税务信息交换制度有关的举措可以限制避税，大大提高了许多国家的收税业绩。

33. 经合组织税务管理论坛对当前情况和可采取措施做了详细评价。除其他外，特别强调了国内和国际有效利用数据、管理税债以及通过有效登记和确认最大限度减少纳税身份欺诈的方式。一些建议包括如下内容：在共享经济中，在线中介就共享缴税信息的方案开展集体工作；税务机关利用现代技术、分析工具和加强的数据来源进行数字转型；通过集体努力实现遵守纳税义务、提供服务和减轻纳税人负担等利益的重要性。

B. 创造条件鼓励私营部门增长

34. 私营部门投资和创新是生产力、包容性经济增长和创造就业机会的主要驱动力。鼓励各国政府为支持有竞争力的和包容性的企业创造一种有利环境。为此目的使用的普遍基准之一是世界银行营商环境便利度估计数。世界银行还提供与该领域，即监管质量和法治有关的两个其他指标的国际数据集。

35. 私营部门运行良好的一个先决条件是实行法治。从中长期来看，某些国家采取立法和法律追溯效力的做法以及为在短期转变整个经济或社会部门而制定专门法律的普遍趋势有可能带来政策挑战。

36. 还存在着监管过度这一老大难问题，又称为官僚作风。减少公共部门中过度的官僚主义作风是一个核心问题。最终可能的结果是诉诸有效监管和降低遵守义务的费用。电子政务工具可能有助于实现这一目的。

37. 有许多层面与法治有关。其中一个层面是问责制，这意味着公共部门和私营部门要依法负责。此外，公正法律的原则指出，法律应当明确、公开、稳定和公正，这意味着法律应当得到公平适用并保护基本权利，包括人身和财产安全以及某些核心人权。

38. 公开政务意味着使颁布、管理和执行法律的过程无障碍、公平和高效。无障碍、公正的解决纠纷机制有赖于一个事实，即应当由德才兼备的独立代表及时和包容地伸张正义，这些代表本身拥有且能够获取充分资源并完全能够代表所服务的社区。

⁷ 例如见，Juraj Nemeč, Pavol Čižmárik and Vladimír Šagát, “An estimation of the compliance costs of Slovak taxation”, *Economics and Management*, vol. 20, No. 2 (June 2017)。

五. 与分配资源有关的问题

A. 提高政府的分配效率和实效

39. 确保分配效率是政府的核心责任之一。公共资金应当有目的地用于取得与国家在社会中的作用有关的成果。不过，循证政策制定、系统的方案拟定和政策评价往往得不到体制安排的支持，因此在许多国家并非常见做法。

40. 在一些国家，大多数分配决定以政治论点为基础，而不是基于循证政策制定进程。典型例子是在政府更迭后政府政策中断，以及为获得公众支持实施无效和不必要的政策和干预措施，但不一定考虑到更广泛的大环境和公众利益。

41. 政府应当收集并分享公共数据和信息，并在政策制定或政策改革上采用协商办法。随着新的研究出现以及公众对政策结果和影响日益关注，提供的数据越来越多，决策者在确定公共投资是否能实现其预期成果方面的能力进一步扩大。

42. 在许多情况下，有些现行或拟议的公共方案不一定会提高整体的社会和经济福利。一些国家仍在提供无限制地获取免费公共大学系统的渠道。这似乎是一种无效的公共政策，因为专家们可能建议为大学教育筹资应当基于公共和私人资源混合使用办法。

43. 尽管此类方案可能很受欢迎，并能为大部分公民带来一些惠益，但鉴于公共资源有限，此类方案显得没有必要。理想情况是，公共方案的社会惠益应当超过其直接、间接、货币和非货币费用的总和。为保证这一点，所有现有的公共方案都应当根据当前状况进行评估，所有的拟议公共支出都应事先进行仔细评估。

44. 在某些情况下，现行和拟议的监管活动可能会增加国家和私营部门的财政负担。在许多国家，这一问题部分上是因为缺乏监管影响评价或没有正式开展此类评价。不应当根据政府部委态度转变或利益变化通过后续的法律和修正案，应当根据有效的监管影响评估的结果来定夺。

B. 伙伴关系和参与

45. 伙伴关系、参与和信任是现代治理的重要原则，是由公共和私营部门行为体在解决社会问题方面的集体互动与合作所驱动的。⁸如今，公共-私营-民间社会-部门伙伴关系、公私伙伴关系、多利益攸关方伙伴关系、合作、共同制作和共同创造等许多术语使用频繁，这表明政府需要伙伴。

46. 伙伴关系和参与不应仅涉及提供服务或民主，还应当是宏观和微观层面的预算编制过程的一个组成部分。例如，在一些国家，地方一级的参与式预算编制迅速兴起，而且明显取得了成功。所有伙伴和利益攸关方进一步参与各级预算编制和支出进程，是各国政府面临的重要且必要的挑战。

⁸ Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2017)。

47. 公私伙伴关系方面的一个具体问题是，此类项目具有多个层面，因此需要对其成功或失败进行系统评估。此类伙伴关系取得成功的主要因素在于存在着有效的法律和监管框架，公共部门愿意建立这种伙伴关系，可以开展有效的可行性研究，风险分摊得当以及存在着有效的监测和评价机制。

六. 与资源管理有关的问题

A. 实现财政稳定

48. 许多国家，包括发达国家和发展中国家，继续面临着公共财政不可持续问题。可持续性为发达国家和发展中国家管理公共资源的关键要素。借款是可行的，但应当主要用于投资，而不是支持现有的支出。公共财政的可持续性或财政可持续性是指政府有能力长期维持现有的支出、税收和其他相关政策，且不会威胁到其偿付能力或拖欠某些负债或计划开支。

49. 政府应当公布基于可信预测且覆盖最低期限(如三年)的中期预算框架，所有的公共组织都应当在此框架内开展业务。应当根据这一中期预算框架拟定年度预算。

B. 提高政府的技术效率

50. 当下，政府并不总以最经济或最高效的方式采取行动。现有的研究表明，存在资源大量浪费情况有不同的背景原因。一些经常引用的例子是政府采购领域的采购欺诈以及主动或被动腐败，还有许多其他例子，例如保健领域的处方药过量或政策行动多余，或公共行政系统中人员或机构数量过剩、职能重叠。

51. 可以通过原有的工具提高政府行动的技术效率。例如，政府可以考虑采取的一些行动包括：

- 改善政府采购制度，因为调查结果表明，这一来源可以通过节余形式额外提供 1% 至 2% 的国内总产值
- 执行现代会计制度，以权责发生制为基础，提供关于公共机构真实经济状况的合理数据，允许费用中心管理层比较产出、成果和结果的实际费用
- 通过有效的方案业绩预算编制和业绩计量改进小额金融管理
- 建立有效的公共-私营-民间社会部门伙伴关系
- 发展电子政务和开发电子政务工具
- 提供公共部门控制和审计的有效、现代、基于成果的办法。

C. 政府采购和腐败

52. 政府采购效率低，在很大程度上是现代社会不可避免的。主要问题在于政府采购领域腐败的数额和规模。

53. 政府采购领域存在腐败的主要原因在于采购过程的特点和规模。在现代经济体中，政府采购支出预计将在国内总产值中占 10%至 20%之间。数据表明，与发达国家相比，转型经济体的政府采购支出相对较多。⁹

54. 政府采购开支主要用于购买货物、服务和进行建设。一般来说，私营部门供应商更倾向于将公共实体而不是私营实体作为客户，因为它们被视为更安全的市场，这意味着国家可能比私营实体支付更高的债务。政府采购不仅风险低，而且往往具有重复性和可预测特点，这对供应商有利。

55. 在一些发展中国家，公职人员薪酬并不高，因此会寻求替代收入以维持生活水平。这样一来，私人利益会凌驾于公共需要和公共服务原则之上，特别是在透明度不足、不完善的政府采购制度内。缺少调动公务员为公共利益服务的公平有效的激励措施也可能导致类似的结果。在这种情况下，很有可能无法实现可分配的、技术效率高的公共支出。

56. 标价通常有 10%或更大幅度的“批量折扣”。在私营部门的交易中，折扣归采购方所有，在政府采购交易中，相关折扣额理应归政府所有。但是，这种折扣通常不会归还国库。国家可以将正式价格存档，并对其购买交易进行比较。不幸的是，此类腐败仍然普遍，并且一般得不到举报，因为简单的廉正审计查不出这种腐败。

57. 政府采购领域出现腐败的另一个原因与一个事实有关，即采购官员和供应商代表没有举报腐败的奖励。任何一方都不太可能举报令双方直接或间接受益的任何侵犯法律行为。在出现复杂的政府采购腐败事件的情况下，即发生腐败但并不完全触犯法律，只有得不到满意的供应商可能有兴趣举报这一问题。即使在这种情况下，供应商也很可能不愿举报，担心自己的名字会被列入官方“黑名单”，并因此失去赢得后续竞标的机会。在这种情况下，几乎没有机会查出政府采购领域的腐败。

58. 在解释政府采购中为何存在腐败的问题时，除了许多客观、不可完全消除的原因之外，还有许多主观原因可以解释腐败为何猖獗。其中最重要的原因如下：

- 在国家和地方政府两级法律环境不健全或存在立法漏洞
- 缺少举报腐败的准则和标准规范
- 参与政府采购过程的所有行为者缺少经验
- 公共财务管理方法和工具过时，或没有充分使用政府采购领域的项目管理方法和办法
- 公众对政府采购问题不感兴趣
- 市场环境不健全

⁹Jan Pavel, *Veřejné zakázky a efektivnost* (Public procurement and efficiency) (Prague, Ekopress, 2013).

- 公共财政审计方法过时，特别是廉正审计方法占主导地位，缺乏资金效益审计过程
- 采购制度官僚化，导致倾向于选择价格最低的方案，包括服务和工作
- 缺乏对公平采购的政治支持

59. 从所有这些原因中得出的最明显的推论是，通过完善政府采购制度，可以轻松实现至少 10% 至 20% 的政府采购节余。

60. 从技术角度来看，在许多情况下，对于可明确界定的货物，进行电子采购和反向电子拍卖，似乎可以产生非常积极的成果。

61. 完善发展中国家政府采购制度的一个具体建议是，承认采购更是一项管理活动，而不是行政活动。对于政府采购，应当对结果而不是对过程进行更有效的管理，例如通过价格比较。

D. 政府会计和报告

62. 近年来，欧洲联盟大多数国家政府已转向采用权责发生制。但是，实际上，各国仍在采用混合式会计方式和做法，这就妨碍了执行协调和透明的财政政策。不同的规定和做法也阻碍了执行合理的财政政策。

63. 促进透明度和问责制的优质公共财务报告对于所有国家政府都至关重要。在实现提供优质公共财政信息的目标的道路上，各国政府必须致力于实行全面反映其财政执行情况的有效的财务报告标准。

64. 根据 2017 年国际会计师联合会的报告，只有 9% 的联合会辖区已采用《国际公共部门会计准则》作为所有公共部门实体适用的会计准则。¹⁰

E. 公共财务管理

65. 公共财务管理不仅是一个宏观经济问题，还是一个微观经济问题：政府和公共机构有责任管理各自的财务。实现小额金融管理现代化可以使用方案和基于绩效的预算编制法、全额成本记账法和费用中心会计、绩效筹资和风险管理等工具。

66. 基于绩效的预算编制法在 50 多年前开始采用，如今若干国际组织正在推行。可以设想，如果实施妥当，这种将分配的资金与可衡量的结果联系起来的基于绩效的预算编制法会产生巨大的潜力。它可以改进与政府采购有关的规划流程，有助于通过提高透明度打击腐败，为公共机构与公民牵线搭桥，支持提高管理效率和提供改进的监管办法，以重组支出方案。

67. 在早期实施阶段，基于绩效的预算编制法并不总会成功。例如，美国第一次尝试采用一种计划、方案和预算编制系统几乎以失败而告终，项目因此终结。许

¹⁰ 国际会计师联合会，《国际标准：2017 年全球进展情况报告》(2017 年)。

多发达国家从执行有效的基于绩效的预算编制计划中获取了一手消极经验。¹¹与此同时，现有的研究表明，发展中国家现在采用基于绩效的预算法并不能产生预期成果。¹²

68. 虽然可以建议各国政府使用基于绩效的预算编制法，但应该将重点放在其有效实施上，这样一来，其费用就不会超过潜在收益。

69. 绩效筹资法，即根据绩效指标向公共和私营机构分配公共资源，目前已在一些国家实施，以使公共资源分配更加可预测、更加透明。

70. 不过，现行的和潜在的绩效筹资计划总会产生重要的普遍影响。这些计划通常能带来更大的产出，如更多的出版物、更多的病人或更多的治疗方案，但也会产生相关的风险。因此，建议各国政府经认真考虑后仅在选定领域使用这一工具。

71. 全额成本记账法为管理组织的内部资源提供透明度和动机。该方法有助于各国政府了解费用的结构和影响费用的因素表现方式；因此，应当在所有大型公共部门组织中使用这一方法。

72. 公共部门组织的风险管理有助于确定危及成功的未来事件或意外事件，并有助于从可能性和影响程度方面确定风险水平等级。与上述工具类似，该方法的使用可被视为各国公共部门的一种标准做法。

F. 财务管理中的信息和通信技术及电子政务

73. 电子政务及信息和通信技术使创新成为可能，如内部流程和服务数字化，为互操作性和“一次性”原则提供便利(即向公共机构只提供一次信息，无论其来源如何，从而消除了公共机构和一般用户的不必要负担)，使国家与公民和企业能够进行接触，从而推动了民主，并从整体上完善了公共部门创新、公共行政管理和公共服务交付。对现代技术使用情况和数字化进行评估以改善服务交付和民主，可在欧洲联盟委员会数字经济和社会指数已开展的工作的基础上进行，其中可获得电子政务基准报告和欧洲联盟创新技术记分板。其他令人感兴趣的比较数据是联合国数字化评估、联合国电子政务调查以及由经合组织提供的卫生和教育等关键交付领域的绩效数据。

74. 由信息和通信技术带动的创新可以在提高政府行动的技术效率方面发挥关键作用，它们有能力提供信息、确保透明度和减少交易费用。

¹¹ Pieter Bleyen, “Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model”, *Public Management Review*, vol. 9, No. 7 (2017)。

¹² Juraj Nemeč and Nataliia Grynychuk, “Performance budgeting: capacity-building of NAPA for open local governance” (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, 2017)。

G. 公共财政的控制和审计

75. 如果设计和实施得当，问责机制不仅能发挥预期的控制和审计作用，还能产生反馈环效果，促进组织学习。因此，它们不仅能对公共行政业绩产生积极影响，还能为机构更新工作提供支持。
76. 各国政府应当在公共部门引入内部控制和审计制度以及外部控制和审计制度。应当以适当方式考虑这种内部制度。
77. 最高审计机关的独立性、任务授权和组织结构应由宪法和法律框架建立和保护，并在实践中受到尊重。
78. 为确保控制和审计对公共部门的职能运行产生积极影响，应当采取一种确保合规和业绩的平衡做法。应当实施有效的监督，以处理通过审计发现的漏洞并确定额外资源。

七. 结论和建议

79. 尽管世界经济的规模正在扩大，但调集、分配和管理预算资源仍然是一个核心的公共行政问题。健康的公共财政是可持续发展的基本先决条件。
80. 如不同背景、不同国家情况所体现的，与调集、分配和管理预算资源有关的优先事项会有所不同。一些国家需要摆脱公共财政赤字和债务过高的问题，而其他国家需要继续加强其公共财政制度，采用更有效的公共政策。即使是最发达的国家也需要认真审议可选择的各种方式，以更负责和更有效的方式使用公共资金。
81. 调集预算资源与良好的税收制度直接相关，为刺激经济增长创造了有利条件。对于低收入国家来说，需要将这一层面与有效和高效的全球发展援助结合起来考虑。
82. 各国政府可以侧重于提高和优化本国税收制度水平和税收结构，提高收税和税务管理的效率、防止逃税和避税，以及最大限度地降低税收的直接和间接费用。
83. 鼓励各国政府为支持公平的商业活动创造有利环境，特别是通过有效的管理和保护知识产权与权利以及加强法治。
84. 分配预算资源直接取决于有效的公共方案和监管。鼓励各国政府制定监管影响评估和方案评估制度，以确保公共资金得到妥善使用，公共监管可最大程度地发挥作用，即其社会效益大于成本。
85. 预算资源管理方面在宏观经济和微观经济两个层面。在宏观层面，鼓励各国政府保障其公共财政的稳定性：即政府有能力长期维持现有支出、税收和其他相关政策而不会威胁到其偿付能力或拖欠某些负债或承诺开支。在微观层面，鼓励各国政府将重点放在公共支出的技术效率上。最重要的行动通常与改进政府采购制度、公共部门会计和审计相关；完善小额金融管理；发展电子政务和电子服务以及特别关注有效的伙伴关系。