联合国 E/C.16/2019/6

经济及社会理事会

Distr.: General
24 January 2019
Chinese
Original: English

公共行政专家委员会

第十八届会议

2019 年 4 月 8 日至 12 日

临时议程* 项目 7

加强国家和地方各级的财政管理

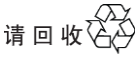
加强国家和地方各级的财政管理

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克里斯蒂娜•杜阿尔特与琳达•比尔梅斯和朱拉杰•涅梅茨协作编写的报告。

* E/C.16/2019/1。

19-01220 (C) 180219 220219



加强国家和地方各级的财政管理

摘要

《2030 年可持续发展议程》对统筹连贯的公共政策提出了新的要求，包括切实高效的财政管理。统筹财政制度和政策以及综合预算对可持续和包容性增长至关重要，特别是通过有效调动国内资源，后者需要国家和地方各级都有健全的财政管理。

本报告载有对健全财政管理各项特征的五点主要意见，并强调了为加强发展筹资和加快实现可持续发展作出具体改进的重要性：

(a) 管理国家预算不应再只由财政部负责，而应通过协调和全面的行动流程由所有相关利益攸关方负责；

(b) 公共财政透明度是确保财政管理机构承担责任的必要条件，但不是充分条件；

(c) 应更加频繁地使用参与式和基于业绩的预算编制，特别是在地方一级，因为这些战略可提高所有权意识，并使预算与优先事项更紧密相连；

(d) 财政放权可促成有效治理，条件是权力下放依照各机构(及总体)的不同就绪程度进行；

(e) 非法资金流动严重影响国内资源调动，并进而影响到发展筹资。要解决这个问题，就应确定其来源和触发因素，提高对其各种类型、规模和风险的认识，建立连贯的国家及国际规范框架(纵向连贯一致)，并考虑到经济、社会和环境层面的关键行动(横向连贯一致)。为此，加强财政管理系统至关重要。

关于第一点，应改变财政部作为财政管理唯一参与者指导预算编制的传统。只有在财政领域全面实施伙伴关系、合作与协作原则，才有可能通过综合财政管理实现可持续发展目标。政府利益攸关方，包括专业分析(政策咨询)单位，例如“资金效益”单位、财政政策研究所、财政委员会和监督机构，在财政管理方面应更加不可或缺和积极主动，非政府利益攸关方也应如此，包括特别是民间社会组织和媒体。

关于第二点，预算透明度是使政府和公共机构承担责任的宝贵工具，但并不会自动使然。只有当人们有适当渠道来打击腐败和应对公共资金管理不善问题时，获取政府交易和财政信息才有助益。许多发展中国家的财政透明度仍处于初级阶段，财政系统漏洞过多可能有碍于透明。

关于第三点，参与式和基于业绩的预算编制已被发现有助于提高预算透明度。基于业绩的预算在 50 多年前就已受到关注，大多数发达国家有能力以切实高效的方式执行预算。但在一些发展中国家，由于需要有高度的包容性参与，参与式和基于业绩的预算编制已导致行政费用增加。

关于第四点，权力下放和财政放权通常与改善治理相关联，但又并非总是如此，包括在法治、预防腐败、透明度和问责制以及加强地方政府的收入调动方面。成功的财政分权取决于地方政府的能力、中央和地方政府在多大程度上同意分担任务以及整体财政框架等因素。

关于第五点，有效的国内资源调动与减少非法资金流动密切相关，后者可能会以其他方式破坏可持续发展，包括减少可用于基本公共服务的资源、限制一国吸引投资者的能力以及削弱公民与国家之间的信任。非法资金流动的跨领域性质要求决策者和其他利益攸关方在处理这一复杂问题时从战略角度采取行动。

一. 健全和智能财政管理势在必行

1. 2007-2008 年世界金融和经济危机留下的财政遗产以低水平的可持续公共财政为特征。高昂的公共债务、未能成功推动持续复苏的刺激政策以及庞大的公共赤字，加上缺少适足财政空间来容纳战略性公共投资，都给公共预算带来了巨大压力，并进而给发展筹资也带来了巨大压力。危机发生十年后，尽管有大量公共支出用来应对，但全球金融不稳定仍然带来威胁，使《2030 年可持续发展议程》的实施陷入危险境地。

2. 这一不利环境的积极方面是财政政策在公共辩论、学术研究和政府政策中占据了突出位置。一段时间以来，货币政策通过量化宽松来支持实体经济，财政政策则通过纾困来支持银行，财政管理系统已恢复其促进包容增长和稳定经济的主要功能，特别是在实施《2030 年可持续发展议程》的背景之下。高额债务、长期人口挑战、不断加剧的不平等和业已增加的财政风险，都使人们更加意识到需要采用更加可信、透明和负责任的中期框架，并进一步开发“规划、方案编制、预算编制和评价系统”来支持公开的预算编制工作。这些大规模趋势以及导致利益分配不均、贸易一体化受挫和其他变革的技术变化，进一步突显了将国家和地方各级健全预算编制作为发展筹资工具的重要性。

3. 在高度不确定和政府资产负债表背负压力的情况下，健全财政政策对于可持续和包容性增长至关重要。2015 年 7 月通过的《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》特别强调了国内资源调动问题：“对所有国家而言，以国家所有权原则为重点的公共政策以及调动和有效利用国内资源，都是[决策者]共同追求可持续发展、包括实现可持续发展目标的核心”。还认识到“大幅增加国内公共资源，并酌情以国际援助为补充，对实现可持续发展和可持续发展目标至关重要”。《亚的斯亚贝巴行动议程》致力于“通过循序渐进的现代化税收制度、经过改进的税收政策和更加高效的税收来加强收入管理”，这是对提高“税收制度的公平、透明、效率和有效性，包括为此扩大税基”的明确承诺。简而言之，国内资源调动已成为发展筹资的主要支柱之一，需要国家和地方各级拥有强有力的财政管理系统。

二. 国家和地方财政管理系统：统筹和整合方面的挑战

A. 概览

4. 自可持续发展目标通过以来，政府在改善财政管理及报告制度和流程方面面临越来越大的压力。及时收集、处理和传播可获取且可使用的信息和数据，已成为财政管理和报告的关键所在，特别是在以下方面：(a) 促进宏观经济、货币和财政政策；(b) 确保透明度和问责制；(c) 衡量政府在服务交付方面的业绩。

5. 财政信息的数量和复杂性可能会对国家和地方政府构成挑战，特别是技术能力和机构设置不足的政府。但人们普遍认为，可靠且易于获取的财政数据是公共财政改革的关键决定因素，有助于将资源指向实现特定的政策目标，例如减少贫

困、扩大预算覆盖面、引入中期财政视角、提供关于税收支出、财政风险和或有负债的信息、实施基于方案的预算框架以及提高现金和债务管理的质量。[1]

6. 有不少国家仍在建立国家和地方统筹财政管理系统。普遍缺乏地域和/或部门整合的国家预算已是司空见惯。在财政管理系统之外发生的同时涉及支出和收入的公共交易，对宏观经济管理和稳定以及透明度和问责制都构成了重大风险。

7. 缺乏统筹财政管理系统和综合预算可能还会带来“系统二元性”的挑战，其中国家和地方预算编制流程相互冲突，导致支出和收入管理效率低下。这种二元性还可能产生预算外流动，使报告成为没有适当监督和评价职能的纯行政工作，并导致政策制定效率低下。此外，系统二元性还可能形成相互矛盾的数据和不对称信息，对收入和债务管理产生负面影响，特别是在公共企业、公私伙伴关系和地方政府的或有负债方面。这最终可能会妨碍政府提供有效且包容的公共服务和物品的能力。在这种情况下，基于证据的预算编制将变得困难，可能会偏向于短视的政治关切，而不是谋求切实且公正的长期目标。[2]

B. 作用和责任：让利益攸关方参与预算编制工作

8. 在传统预算编制系统中，财政部作为多中心型政府中的一个单位，是财政管理的唯一参与者。其他利益攸关方的作用相当有限。一直到最近，公共预算都是由财政部以“闭门造车”的方式起草和管理。民间社会和其他非政府行为体被排除在这一流程之外，甚至连立法机构也只扮演了极其微小的角色。不过，这种做法一直在变化，财政透明度正日益成为透明且包容的预算流程和善政的常态。综合财政管理系统的概念如今已超出了财政部的范畴，充分接受伙伴关系、合作与协作的原则。

9. 根据国际、国家、地方和组织各级的财政和财务管理水平，综合财政管理系统内的利益攸关方可以多种多样。利益攸关方的参与必须与财政和财务管理水平相适应，并以有效的投入汇总机制为基础。市政当局和公共组织应听取个人意见，而国际组织可能更难以在这一级参与，特别是因为交易成本很可能高昂。

10. 在综合财政管理系统中还有几个“活动”次级系统(任务)，预算编制只是其中之一。同样，不同的利益攸关方将参与不同的任务。例如，参与审计任务的利益攸关方将有别于就支出作出相关结构决定的利益攸关方。不过，让所有相关利益攸关方参与预算编制流程是综合财政管理的核心，也是所有预算阶段取得成功的必要条件，包括：预算编制阶段，其中又包括预算结构编制、协商、控制和通报；预算核准阶段；预算执行阶段；以及预算监督阶段。

11. 在国家预算编制阶段应推动利益攸关方密集参与。该阶段的核心利益攸关方推荐(开放)清单应包括已经设立的财政部及其他中央政府机构等传统参与者，以

[1] Abdul Khan 和 Mario Pessoa，“政府财政管理信息系统项目的关键要素”，国际货币基金组织《技术说明和手册系统》，第 2010/07 号(2010 年 4 月)。

[2] 《齐心协力：一体化、机构与可持续发展目标，2018 年世界公共部门报告》(联合国出版物，出售品编号 E.18.II.H.1)。

及对该流程有合法利益的所有行为体和实体。根据(财政部内)哪个机构是编制和构建预算流程的“领导”，广大利益攸关方的切实参与可能需要考虑到一系列因素，包括：

(a) **时间安排和频繁程度**。在预算周期的哪些阶段邀请利益攸关方参与？多久及每隔多长时间邀请他们发挥影响力？

(b) **假设**。利益攸关方是否参与确定假设(例如宏观经济因素、投入价、财政趋势)？这些假设是否透明？

(c) **技术**。收入预测和预算分配中使用了哪些技术(例如外推、微观模拟、统计建模)？利益攸关方是否能够理解这些技术？数据是否准确，其质量是否足以作出预测？

(d) **偏见**。政府可能偏重于不同倾向，但能否作为诚实的中间人，以公正的方式整合不同观点？

12. 已经设立的财政部将负责估算收入和规划公共支出，特别是与支出单位(包括地方政府和公共企业)就其支出需求和要求保持对话。在编制基于证据的预算提案时，财政部的知识、经验和技能需要有其他机构提供支持。其中一些利益攸关方可包括国家银行、国家统计局等提供国家(及国际)数据的机构、“资金效益”单位等专门(最好是半独立的)政府机构、财政政策研究所、通常通过调查结果和提议在事前主动介入的监督机构、财政委员会等独立的财政纪律监督机构、以及在可行情况下(或有时是必须拥有)的外部咨询机构。

13. 财政委员会虽然任务、权限、规模、分析能力以及在其他公共机构中的立场可能各不相同，但都可以就现有及潜在财政问题提供独立意见，以支持审慎的财政政策。在 2007-2008 年世界金融和经济危机期间及之后应对与财政失衡有关的问题时，许多国家(在欧元区作为半强制任务)建立了独立的财政委员会。其他国家也有特殊的分析单位，称为资金效益单位。这类机构可设在财政部内，或以其他组织形式存在。其核心功能是通过提供对公共支出的意见，来评估大型投资项目是否具有资金效益。有效利用这种咨询能力可改善基于证据的预算编制工作，还可提高公共支出系统和流程的效率。

14. 从一开始就应该让关注预算流程的其他利益攸关方参与。应向民众和民间社会、私营部门、专业协会和政治行为体提供发表意见的平台。民众和笼统而言的民间社会一旦拥有这样一个平台，就应以坚定和负责任的方式加以使用，同时考虑到他们的行动将对决策的形成产生代际影响。在这方面，过去 30 来年在许多情况下被忽视的公民教育应在决策中得到重新定位和重视。

15. 提供关键财政援助的捐助国和捐助机构也可在预算编制阶段发挥关键作用，包括为此提供资源和技术援助。在这些情况下，各国应有一个明确且妥善构建的长期愿景，作为关键的所有权工具来提供一个独特的综合平台，让所有捐助方都能够落实其干预措施。否则，捐助者的不当干预可能会使该流程效率低下，并对资源调动以及进而对发展筹资产生负面影响。

16. 民间社会组织在公共预算编制工作中发挥着越来越重要的作用，不仅代表民众声音，还通过基层联系提供有关公共需求和优先事项的信息，从而帮助改进预算政策。民间社会通过参与公共预算编制工作，还可以更好地了解预算财务限制，并由此更好地理解预算编制流程中的固有权衡，鼓励不将相关要求作为“购物清单”，而是为了排定优先次序。在这种情况下，政策制定者应将民间社会的参与视为双赢而非威胁。当民间社会无法获得预算信息或者没有机会参与预算流程时，那些浪费金钱且滋生腐败的不受欢迎或不恰当的方案就有可能被选定。民间社会还以通俗易懂的格式收集和汇总数据，通过传播预算信息和培训让社区更好地了解预算流程，由此吸引更多人参与辩论。最后但同样重要的是，民间社会可以就预算提案及其执行提供技术支持和独立意见。

17. 媒体在预算编制的筹备阶段也发挥着重要作用，主要包括通过新闻快讯向公众和其他利益攸关方通报情况(例如，通报各种预算文件的发布或制订期间的重大辩论和政策转变)、报导民间社会及其他各方的提案和反应、以及为讨论重要的政策决定提供场所。在预算发布之前，媒体可帮助揭示相关问题，为确定议程作出贡献。重要的是确保媒体提供独立监督，不被利益攸关方用来满足一己私利或优先报导某些专题。对于确认政客和利益集团可能滥用财政和预算流程的问题，社交媒体虽然也有自己的类似挑战和问题，但却已经具有重要意义。

18. 在预算核准阶段，钱袋权在于议会，通常由议会审查和核准预算提案并授权有关支出。在大多数情况下，未经议会核准，行政部门不得筹集或花费资金。所有公共支出和税收的立法授权原则也被称为公共财政的“法治”，使议会能够在确保以最大化所有人利益的方式使用现有资源方面发挥举足轻重的作用。

19. 从理论上讲，议会的这种核准等同于人民通过代表议员的核准。但在许多民主政权中，议员对预算的讨论与他们所代表的人民之间存在相当大的差距。“仅限于投票行为的偶然和连带公民”越来越多，加上出现了“当选者代替而非代表选民”的观点，[3] 对参与式预算编制在重振代议制民主方面的作用提出了挑战，后者可通过让公民直接参与制订公共政策来实现。事实上，这种差距的扩大已使得预算核准阶段进入到一个基本上属于政治立法的阶段，各政党的政治营销成为主流。腐败和任人唯亲也造成了政治代表性的危机，并且“正是在这种背景下，为了让更多公民参与制定公共政策，世界许多地方采用的各种[参与式预算编制]实验变得尤为重要”。参与式预算已成为“参与式民主最有成就也是最稳固的做法之一”。[4]

20. 人们普遍认为，参与式预算编制是对国家进行公共控制的关键所在，有助于制订消除不平等和防止私人占用公物的政策。最重要的是，参与式预算编制与公民教育相关。一些专家认为，在某些情况下，参与式预算编制的教育层面可能比参与公

[3] Olívio de Oliveira Dutra,“Preface”in Hope for Democracy-25 Years of Participatory Budgeting Worldwide, Nelson Dias, ed.(São Brás de Alportel, Portugal, In Loco Association, 2014)。

[4] Nelson Dias,“Twenty-five years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement?”in Hope for Democracy-25 Years of Participatory Budgeting Worldwide。

共资源分配本身更加重要。一方面，参与式预算编制可发挥“公民学校”的作用，对公民和政府进行各自权利和义务的教育。另一方面，参与式预算编制也会带来一些风险，因为有可能被利益集团拉拢，使并不民主的流程看起来变得民主。

21. 在预算实施阶段，应该让参与预算编制和核准阶段的所有利益攸关方都参与。问题是如何实现这一目标。预算实施阶段涉及与购置货物和服务有关的密集活动，必须遵循非常复杂的的采购规则，在大多数情况下都需要审计法院的干预。参与式预算编制被理解为是市政当局、市区、村庄或住宅区居民参与规划地方公共支出以及决定现有公共资源分配和用途的机制，需要有既强力、又务实的监督机制。

22. 其中一种机制包括每季度由各国政府向国会以及地方政府向地方议会提交报告。事实上，虽然预算的执行掌握在行政部门手中，但立法机关仍在发挥作用。将资金转移到最初核定用途之外的情况并不少见。然而，季度报告往往到不了民间社会手中，因为当选者倾向于排挤而非代表选民，使民主代表性和参与度受到上文所述的负面影响。为了确保积极参与，预算实施阶段就其复杂性而言，可能确实是所有阶段中一个必须让全体受过教育且消息灵通的公民充分融入社会运动和社区组织的阶段。

23. 在预算执行之后，政府账户和财务报表必须接受不同类型的监督。所有利益攸关方也可以参与这一阶段。国会和最高审计机构至关重要。作为公共财政的监督者，最高审计机构是确保行政机构接受国家和州级立法机构问责，并通过立法机构接受公众问责的关键所在。此外，最高审计机构只要独立于行政部门，并且具备足够的能力以及有效的沟通工具和战略，就可以在打击腐败、支持善政和促进更有效的公共财务管理方面发挥关键作用。

24. 概括一下：(a) 参与式预算编制基本上是一种自下而上的办法，地方财政管理系统就此与国家财政管理系统充分整合；(b) 对于涉及所有利益攸关方的参与式预算编制，不存在严格的配方；(c) 各国的体制机制大同小异，尽管参与式预算编制的形式符合国家和地方各级的特定政治、社会和经济现实。

C. 公共财政的透明度和问责制

25. 透明度通常被描述为一项原则，使那些受行政决定、商业或慈善工作影响的人不仅了解基本事实和数字，还了解机制和程序。Florini 将其定义为“向外部人士提供信息、使他们能够在决策中拥有知情发言权和/或评估内部人士所作决定的程度”。[5]

26. 从财政角度来看，透明度可以被理解为政府有义务与公众分享信息，特别是关于纳税人税款的使用情况和政治代表的行动，这些都通过贝塔斯曼基金会可持续治理指标中的“获取政府信息”指标来衡量，后者基于基本的“知情权”，使政府接受公民问责。更广泛地说，透明度还可以包括审查公共决策的权利和手段，

[5] Ann Florini, ed., *The Right to Know: Transparency for an Open World* (New York, Columbia University Press, 2007)。

包括对其可预测性的评估。从这个意义上说，透明度可以使政府更有效率，更不容易受到特殊利益和腐败的影响，也更注重公共价值。

27. 接受问责不仅意味着要对自己的行为负责，还意味着要对自己的行为承担义务。世界银行的“发言权和问责”计算结果表明，政府(财政)问责水平随着国家财富的增加而降低，这引起了一些问题，包括：如何加强财政责任，特别是在发展中国家？如何打破“封闭循环”，即包括立法者、审计人员、公民、捐助者和媒体在内的“问责制生态系统”核心行为体不能有效发挥作用的状况？对纳税人进行权利和义务教育可以提供一些答案，透明度也可以。

28. 透明度可以说是使政府接受人民和所有利益攸关方问责的一个宝贵工具，尽管事实上并非如此。获得政府非法或低效行动的信息是一回事，拥有寻求改变的合法渠道则是另一回事。因此，有效的预算透明度不仅需要负责任的政府行为，还需要公民看到并了解过程和结果。在这方面，从来源方(政府)到接受方(公民)的动态转移，也就是所谓的“主动披露”，变得非常重要。[6]

29. Heald 对“名义”透明度和“有效”透明度作了区分，前者指的是许多国际组织的财政透明度指数得分较高并且已拥有信息自由的法律和结构，后者指的是提供财政信息。[7] 因此，作为一般规则，财政透明度要求：(a) 适当的财务报告和会计；(b) 及时向公众分发报告；(c) 强有力的监测和监督，以确保合规；(d) 预算、会计和财务报告的一致性；(e) 整个过程的公开性。

30. 衡量预算透明度最常见的方法之一是国际预算伙伴关系的公开预算指数。近期调查显示进展有限：2017 年取样的 115 个国家平均得分为 100 分中的 43 分，而 2015 年为 100 分中的 45 分。预算透明度下降在撒哈拉以南非洲最为显著，2015 年至 2017 年期间，该地区的平均得分下降了 11 分。其他地区的得分略有上升或下降，但亚洲除外，那里的平均得分大幅上升。然而，按照目前的改善速度，估计大多数国家需要一代人时间才能达到预算透明度的中等水平。

31. 预算透明度不仅取决于预算过程的透明度和包容性(例如，谁参与编制预算和确定财政优先事项、审计的频率、财务资料的可靠性、清晰度和完整性)，还取决于预算外资金、税收支出、准财政活动以及或有和未来负债等财政实践的差距和不足。这些工具不宜多用。

32. 预算外资金也许是在没有审计实体和议会适当控制的情况下调动特定用途收入和支出的最常用工具。通常，这些资金的设立方式使得更高级别公共行政决策者可以酌情分配资源，而这往往又会助长裙带关系和腐败。有关这类资金的提案大多由政府部门提出，目的是在预算执行的支出周期逃避财政部(财务主计长)的控制。但在一些政策领域，此类特定用途资金的存在是必不可少的。一个例子

[6] Richard Oliver, *What is Transparency*?(New York, McGraw-Hill, 2004)。

[7] David Heald, “Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice”, *Public Administration*, vol. 81, No. 4 (November 2003)。

是环境基金，通过环境税收取的特定用途收入应该完全用于环境保护，而不是帮助填补当前支出的短缺。

33. 可以提高预算透明度和公开性的两个具体工具是上文所述的参与式预算编制和基于业绩的预算编制。基于业绩的预算编制是将公共部门组织的资金筹措与其交付的成果联系起来，同时系统地利用业绩信息和分析。如果以有效和包容的方式实施，参与性预算编制可以提高对公共机构的信任和客户(公民)满意度。它还可能使各国政府对公民的需要和偏好作出更及时的反应，并在资源分配和服务提供的业绩方面对公众担负更多责任。它可以使公共机构有机会获得关于利益攸关方需求的有用知识，使他们能够作出知情决定并确定紧急支出需求，使民众能够提出自己关于控制公共支出的建议，并投票支持拟议的备选方案。

34. 但是，如果拟议的备选方案有限，投票结果就可能不足以代表真正的公众利益。

> 参与式预算编制是一种直接民主的预算编制方法。它使广大公民有机会了解政府的运作，并审议、辩论和影响公共资源的分配。它是教育、动员公民和增强公民权能以及加强善政需求的一个工具。参与式预算编制提高了透明度和问责制，有助于减少政府效率低下，并遏制裙带关系、恩庇和腐败。[8]

35. 由于传统预算编制只显示资金用途，因此建议改用基于业绩的预算编制，作为一种透明的公共资源分配方法，但不披露支出的结果。基于业绩的预算编制预计将通过向所有利益攸关方通报公共机构的支出目标来填补这一空白。提出的问题包括：将从分配的资源中取得什么成果？公民缴纳税款会得到什么？预计重点将从投入转向产出和/或成果，并从“我能得到多少钱？”转向“我应该做到什么来获得这笔钱？”

36. 大多数发达国家从 50 多年前首次采用的规划、方案编制和预算编制系统的成功和失败中吸取了教训。然而，许多发展中国家可能将其作为“必做事项”加以实施，往往是为了遵守国际捐助者制定的标准。有时，由于执行能力有限，实行基于业绩的预算编制可能会成为一种官僚主义的“填表”工作，缺乏有效的结果。

D. 财政放权

37. 财政放权的一般定义是指在地方一级增加收入以及作出支出和借款决定的权力。在决策权已经下放或转移到地方当选政府的系统当中，地方政府作出此类决策的权力通常是宽泛的，尽管程度不同。而在那些地方政府向上接受中央政府问责的放权系统当中，这些权力相当有限，因为地方官员通常是由中央政府任命，而不是由民众选举产生。

38. 权力下放(将决策权分配给地方政府)和财政放权(将支出职能和收入来源分配给地方政府)通常与法治、反腐败、透明度和问责制方面的治理改善有关，但并非总是如此。一些人认为，将支出和收入调动权下放到地方可能会带来问责制、加强社会资本和恢复政治参与。此外，有证据表明，财政放权影响宏观经济稳定，

[8] Anwar Shah, ed., “Overview” in *Participatory Budgeting* (Washington, D.C., World Bank, 2007)。

特别是地方支出的筹资结构。例如，涉及调动地方收入、而不是依赖中央政府转移的财政放权一直与公共赤字降低、支出与国内生产总值的比率降低相关连。

39. 在全球化的同时，地方政府过去 20 年的财政放权努力激增，力求对收入和/或支出加强控制。这些努力也可能是由于中央政府试图将增加收入的部分责任外包出去。无论如何，主要问题是中央政府分配给地方政府的资源既包括支出(中央政府)，也包括收入(地方受援政府)。因此，即使在商定由中央政府履行这一职能的情况下，在如何优化资源分配(例如，用于分配资金的公式)方面也没有达成共识。

40. 在财政放权方面，国家和地方各级政府之间资源的有效分配通常取决于地方政府获取收入和执行支出计划的能力、地方治理结构以及中央和地方各级政府就总体财政框架达成一致的程度等因素。

41. 一个相关但不同的问题是地方借贷。地方政府获得对收入和支出的更大权力时，也获得了自己借用资源的机会。如果中央政府没有制订规则来监督地方借贷，就会出现严重的财政问题。例如，在一些国家，地方政府借入的资金远远超出了既定准则，迫使中央政府介入纾困。

42. 尽管能够带来社会、经济和政治利益，但在某些情况下，财政放权可能导致资源分配效率低下以及问责制和治理不善，例如在支出和收入调动职能没有明确分配给各级政府的情况下。财政放权有时甚至还可能导致腐败加剧。因此，在评估和归纳权力下放的好处时，应谨慎行事，特别是在问责和透明度有限以及机构能力薄弱的情况下。

43. 财政放权带来了一些利弊权衡。转型经济体在将财政权力下放给地方政府时往往需要实施财政整顿，这通常是强有力的公共投资方案所致。这就提出了需要在国家一级财政整顿方案下确定支出和收入的水平及分配情况与地方一级财政自主权之间进行协调的问题。

44. 在不损害财政放权各项好处的情况下实现中长期平衡是可能的。可以调整财政放权，以适应不同程度的机构就绪情况。问题不在于是否实行财政放权，而在于如何实现权力下放(即以何种速度和方式)。来自欧洲的经验表明，实施善治的中等收入国家实行权力下放会有更好的财政成果。还有一些证据显示，尽管财政放权程度很高，但高收入和中等收入国家通过在各级政府使用各种激励措施、规则和协调机制，既维持了对财政的控制，又确保了适当的规划和监测。

45. 在这方面，通过一套财政放权原则可能会有帮助，包括：(a) 协调利益和挑战；(b) 评估机构就绪情况，并调整财政放权水平；(c) 管理权衡；(d) 确保负责筹资的行政当局在作出支出决定时的财政责任/同等义务；(e) 考虑辅助性原则，意味着只有在下级政府不能有效履行政府职能时，才由上级政府承担这一职能；(f) 强调平等/均衡，意味着需要有财政政策来应对不同税基和支出需求造成的(区域)差距；(g) 强调财政自主，意味着下级政府将自主决策和行使行政权力。

46. 推动财政放权的最宏伟尝试之一是 47 个国家签署的《欧洲地方自治宪章》，其中第 9 条将财政放权的核心标准界定如下：

1. 地方当局有权根据国家经济政策获取属于自己的适足财政资源，并可在其权力框架内自由处置。

2. 地方当局的财政资源应与宪法和法律规定的责任相称。

3. 地方当局至少应有部分财政资源来自地方税收和收费，并且有权在法规范围内确定税率。

4. 地方当局可用资源所依据的财政制度应足够多样和灵活，以便能够在实际可行的情况下尽可能跟上完成任务所需成本的实际变化。

5. 为了保护财力较弱的地方当局，需要建立财政均衡程序或采取类似措施，以纠正潜在财源分配不均和地方当局必须承担的财政负担所带来的影响。这种程序或措施不应削弱地方当局可在其责任范围内行使的酌处权。

6. 在重新分配资源的方式上，应适当征求地方当局的意见。

7. 对给予地方当局的赠款应尽可能不指定用于资助具体项目。提供赠款不应剥夺地方当局在其管辖范围内行使政策酌处权的基本自由。

8. 为进行资本投资借款，地方当局应可在法律规定的范围内进入国家资本市场。

E. 非法资金流动和国内资源调动：加强财政管理系统

47. 全球社会通过了可持续发展目标，一致确认腐败和从发展中国家非法转移资金会减少用于基本公共服务的资源，损害国家吸引投资者和刺激经济的能力，削弱公民与国家之间的信任，从而破坏可持续发展。腐败、贿赂、盗窃和逃税每年使发展中国家损失约 1.26 万亿美元，这些资金可用于使每天生活费低于 1.25 美元的人摆脱贫困至少六年。[9] 可持续发展目标之具体目标 16.4 旨在到 2030 年大幅减少非法资金流动，把减少非法资金流动与可持续发展联系起来。

48. 此外，全球社会通过可持续发展目标认识到，迫切需要采取行动，调动、调整和开启大量私人资源的变革力量，以实现可持续发展。除其他外，打击非法资金流动(具体目标 16.4)的工作需要在坚定的领导下，在国家一级建立强有力的机构(具体目标 16.a)。公共部门需要确定明确的方向，审查和监测能够吸引投资和加强可持续发展的框架、规章和激励结构。应加强最高审计机构等国家监督机制以及立法机构的监督职能。打击非法资金流动还需要各国政府、私营部门和民间社会在原则和价值观、共同愿景和共同目标的基础上建立强有力的国际伙伴关系，将人民和星球置于中心地位，并强调必须调动国内资源和税收及其他收入的能力(具体目标 17.17 和 17.1)。

[9] 见 www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice。

49. 当前执行可持续发展目标的核心挑战是需要重新启动发展筹资，国内资源调动是其中一个关键因素。财政管理是全力加强资源调动和发展筹资的重要组成部分。加强发展中国家税基就需要减少非法资金流动。非政府研究机构“全球金融诚信组织”的报告显示，从 2005 年到 2014 年，非法资金流动量平均每年增长 8.5%至 10.1%，2014 年从发展中国家流出的非法资金在 2 万亿至 3.5 万亿美元之间，此后到 2016 年一直呈上升趋势。[10] 虚开贸易发票是将资金非法转进和转出发展中国家的主要可计量手段；事实上，平均 87%的非法资金外流是欺诈性虚开贸易发票所致。[11]

50. 从绝对数字看，一些国家的非法资金流动与其他国家相比可能并不算太多。但从相对数字看，对其影响就需要采取行动。例如，从 2008 年到 2012 年，埃塞俄比亚每年平均流出 35.5 亿美元，占流入该国的外国直接投资的 1 355%；从尼加拉瓜流出的非法资金相当于该国国内生产总值的 20.4%，平均每年达 19 亿美元；从赞比亚流出的非法资金相当于该国贸易总额的 24.1%，平均每年为 31 亿美元；从卢旺达流出的非法资金占其税收总额的 51.7%，平均每年为 4.02 亿美元。[12]

51. 国际货币基金组织认识到，非法资金流动可通过消耗外汇储备、降低税收和减少政府收入，对国家经济稳定和更广泛的全球金融体系产生重大影响。此种流动从公共开支中挪用资源，会减少可用于私人投资的资本。此种流动还可能鼓励犯罪活动，破坏国家的法治和政治稳定。最后，破坏稳定的资金流动还可能对更广泛的经济产生不利影响。

52. 通过现有数据无法缜密衡量非法资金流动情况，但这一挑战不应妨碍采取行动。少量现有来源表明，贸易定价偏差和滥用转让定价占到非法资金流动的大多数。因此，查明并处理对涉及贸易的非法资金流动产生影响的具体激励措施和监管动态对于解决税基侵蚀问题至关重要，而这也是增加国内资源为实现可持续发展目标提供资金的先决条件。[13]

53. 遏制非法资金流动需要发达国家和发展中国家与私营部门和民间社会结成伙伴关系，开展强有力的国际合作和协调一致的行动。2015 年 10 月，大会经济和金融委员会(第二委员会)与经济及社会理事会举行了“非洲非法资金流动和发展筹资”联席会议。会议确定，应对非法资金流动问题是确保可持续发展政策连贯性的一个优先领域。

---

[10] Matthew Salomon and Joseph Spanjers,“Illicit financial flows to and from developing countries: 2005-2014”，Global Financial Integrity, 2017。可查阅：www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/12/framework.Report_Final.pdf。

[11] Marc Herkenrath，“llicit flows and their developmental impacts: an overview”， in International Development Policy，vol.5，No.3(2014)。可查阅：http://journals.openedition.org/poldev/1863。

[12] Joseph Spanjers and Håkon Frede Foss,“Illicit financial flows and development indices: 2008-2012”, Global Financial Integrity, 2015。可查阅：www.w-t-w.org/en/wp-content/uploads/2015/06/Illicit-Financial-Flows-and-Development-Indices-2008-2012.pdf。

[13] 见 http://graduateinstitute.ch/home/research/centresandprogrammes/ccdp/ccdp-research/clusters-and-projects-1/curbing-illicit-financial-flows.html。

54. 非法资金流动的跨领域性质要求决策者和其他利益攸关方从战略角度采取行动，以跨学科方式评估潜在的权衡和协同效应。这可使各级政府作出知情决定并采取有效行动：

(a) 查明非法资金流动的类型、规模和风险并提高相关认识；

(b) 思考助长流动的背景因素；

(c) 支持国家及国际规范框架内部和相互之间的连贯一致(纵向连贯一致)；

(d) 审查经济、社会和环境领域的关键互动，以解决非法资金流动问题(横向连贯一致)。

三. 结论和建议

55. 《亚的斯亚贝巴行动议程》强调，健全、有效和高效的国家和地方统筹财政管理系统是为实现可持续发展目标调动资源的先决条件。财政政策和财政管理系统是可持续和包容性增长的核心，在高度不确定和政府资产负债表背负压力的情况下尤其如此。缺乏统筹财政管理系统和综合预算可能还会带来“系统二元性”的挑战，其中国家和地方预算编制流程相互冲突，导致支出和收入管理效率低下、数据矛盾和信息不对称，对收入和债务管理产生负面影响。

56. 调动预算资源和提高国家财政管理的绩效取决于是否所有相关利益攸关方都能参与预算进程。预算的编制、核准、执行和控制不应仅涉及财政部。利益攸关方协调合作的参与是预算编制不可或缺的组成部分。

57. 除财政部外，资金效益单位等政府机构、财政政策研究所、财政委员会和监督机构也应积极参与财政管理和预算进程。其他主要的非政府利益攸关方，包括企业和民间社会组织，也应包括在内。媒体应发挥重要作用，以客观和公正的方式向公众和其他利益攸关方通报情况。所有这些利益攸关方一旦获得发言权，就应以坚定和负责任的方式加以使用，同时考虑到他们的行动对决策形成的代际影响。要做到这一点，公民教育应放在决策议程的优先位置。

58. 应逐步提高公共预算的透明度。透明度是财政管理机构问责制的先导，但并不会自动使然。加强政府问责既紧迫又复杂，在发展中国家尤其如此。提高民众金融素养可以是朝着这一目标迈出的第一步。

59. 获取政府行动信息和财政数字可能也有帮助，但前提是民众必须有适当渠道来打击腐败和公共资金管理不善问题。许多发展中国家的财政透明度仍处于初级阶段，预算外资金、税收支出、准财政活动以及或有和未来债务等财政手段可能会妨碍透明。应尽可能限制这些手段的使用。

60. 预算外资金也许是在没有审计实体和立法机构适当控制的情况下调动特定用途收入和承担支出的最常用工具。通常，这些资金的设立方式使得更高层次的公共行政决策实体可以酌情分配资源，而这往往又会助长裙带关系和腐败。

61. 人们普遍认为，参与式预算编制是对国家进行公共控制的关键所在，因此有助于通过消除不平等现象和防止私人不当参与公共事务来作出决策。地方一级尤其应更加经常地使用参与式预算编制。基于方案和基于业绩的预算编制可使纳税人了解如何使用公共资金来取得成果。对执行预算进行机械和过于密集的编制可能于事无补，但在优先事项与可行范围的成果之间建立明显联系又至关重要。民间社会通过参与公共预算编制，可以更好地了解预算和财政限制因素，并由此更好地理解预算编制流程中的固有权衡。政策制定者应将民间社会的参与视为双赢而非威胁。

62. 权力下放和财政放权有潜在好处，应予以继续。财政放权原则由国际组织确定，但应调整其执行方式，以适应不同程度的机构(和总体)就绪情况，包括财政放权的速度和途径。

63. 非法资金流动会破坏任何国家的财政能力，并对治理产生负面影响。各国应查明非法资金流动的来源，提高对此类流动类型、规模和风险的认识，思考助长此类流动的背景因素，建立连贯一致的国家及国际规范框架(纵向连贯一致)，并考虑经济、社会和环境领域的关键互动，以应对非法资金流动问题(横向连贯一致)。

64. 国家和地方各级构思周密、结构完善的财政管理制度可以成为透明度和问责制的推动力，具体做法是：(a) 加强民间社会组织，并实施公开和透明的预算编制流程；(b) 促进机构改革，包括司法机构、审计法院、海关当局和中央银行的独立性；(c) 设立专门打击腐败和非法资金流动的委员会；(d) 加强金融机构和税收机制的能力，并提高负责自然资源开采的政府机构的能力；(e) 通过税务改革扩大税基，并改革海关程序以减少贸易定价偏差；(f) 加强旨在打击洗钱的活动和执法。