

ST

联合国
秘书处



Distr.
LIMITED

ST/SG/AC.6/1997/L.4
30 April 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国公共行政和
行政方案专家组
第十三次会议
1997年5月27日至6月4日

发展中国家和转型期经济国家内的政治、
社会和经济实际情况
秘书处编写的报告

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导言	1 - 8	3
一、加紧调动资源	9 - 31	5
A. 加紧调动国内财政资源	12 - 27	6
B. 加紧调动外国私人投资	28 - 31	10
二、改善政府的财政管理(公共开支、规划、编制预算、 审查和追究责任)	32 - 45	12
三、公营企业改革和私营企业发展	46 - 55	16
A. 公营企业改革	46 - 51	16
B. 私营企业发展	52 - 55	17

导 言

1. 鉴于国际社会日益注意到许多发展中国家和从中央计划经济转变为自由市场经济国家(转型期经济国家)经济增长缓慢,并注意到对全球造成的不利影响,因此,联合国必须提倡和执行强调行动的回应,目的在于帮助这些国家舒解贫困和实现持续经济增长。长远地说,在世界各地灭贫对经济发达国家和其他国家都很有利。

2. 发展中国家总人口(超过10亿)约有三分之一生活贫困,这是按照当前的标准计算的,即按每年人均消费低于370美元计算。他们是发展过程中的“遗忘人口”,过去数十年来得到经济增长的利益极小,或根本没有获益。这些穷人无法达到最起码的生活标准,并且没有适当的食物、衣服和住房。他们的平均寿命很短、儿女的死亡率很高,约有1 000万儿童根本没有接受基本教育。事实上每年约有1 500万不满五岁的儿童死亡,在经济发达国家这些儿童的状况一般不会引致死亡。

3. 一般来说,农村地区的贫困状况比市区更为严重,不过,市区的贫困人口日益增加。穷人在偏僻的农村地区或市郊的棚户区居住。农村的贫民绝少或根本没有获得政府服务、技术协助或信贷。农村贫民包括大量无地者、租户或分成佃户,租地安排很不稳定。这些贫民群体在近数十年大量增加,构成向市区迁徙的最大潜在群体。

4. 减少贫困的最有效办法是采取国家发展战略,其中包括宏观经济和结构政策,这种政策促进持续增长,增进贫民获取薪酬和接受人力培训的机会,尤其通过教育、保健和计划生育服务而获得这种机会。1994年德意志联邦共和国经济合作部编写的题为“通过自助和针对某一群体的融资手段实现灭贫的办法”认为,“第三世界贫民是面向自助的”:

“他们个别和集体地在储蓄和劳动方面有可观的表现;

“他们具有信用可靠性,取得信贷、加以好好利用的偿还信贷:最贫困的人是银行十分可靠的客户;

“他们以许多不同方式从事生产,并且能够提高生产力;

“他们常常组成自愿的和非正式团体来筹办其活动:街道自助、工人、信贷数额、用途和还款顺序、集体警卫、解决冲突;

“他们致力促进团体中所有成员的均衡发展,但又不致妨碍个人灵活性;

“所有这类活动都有助形成促进民主发展进程的核心和凝聚点。”

5. 利用公共财政资源改善贫民的健康和教育状况是对整个经济有利的投资,因为健康、接受良好教育的队伍可以提高生产力和带来更迅速的经济成长。但是,实施福利方案时如无旨在提高受惠者生产力的措施,则必然是昙花一现,甚至带来反效果。

6. 一般来说,资本主义革命(自由市场改革和冷战后时期小心、谨慎执行的私有化进程)带来更多外国投资、使公共部门精兵简政和降低通货膨胀,开辟较大的稳定和繁荣局面。但是,有些国家推动客观的合理改革时出现了结党营私和用人唯实的障碍,而且缺乏秉持法制、健全币制、竞争性市场和民主的决心,结果必然出现无法控制的重商主义,大多数人民错过经济成长的机会,无法分享经济成长的惠益。在有些情况下,人民反对派起来反对舞弊营私的私有化进程,因为这种进程仅由私营垄断代替公有垄断。自由市场改革的敌人利用出售进程的弱点为借口,指责这种改革只是给予富人更多利益,而置贫民于不顾。有时执行自由市场改革不当也引致人民反对派反对国际货币基金组织(货币基金组织)支持的结构调整,尽管这些调整常常是必需的,但是,人们却认为对贫民有害。

7. 在这种背景下,发展中国家和转型期经济国家必须针对尽力利用和调动国内外财政资源的课题,同时必须确保这些资源以最有效和最有效果的方式来运用,从而使各阶层人民,包括贫民受惠,并且确保公共财政业务建立可靠的责任制,从而增进公民和外国捐助者与投资者的信心。

8. 为此目的,发展中国家和转型期经济国家的政府在国际社会的合作下,特别是联合国的合作下,应当力求在下列领域增强其能力:

一、加紧调动资源：

A. 加紧调动国内财政资源：

1. 加紧调动政府岁入；
2. 加紧调动私人(商业和个人)储蓄；

B. 加紧调动外国私人投资；

二、改善政府的财政管理(公共开支、规划、编制预算、执行情况审查和追究责任；

三、国营企业改革和私营企业发展。

A. 国营企业改革；

B. 私营企业发展。

一、加紧调动资源

9. 尽管单靠政府不是解决之道,但是,通过私下的诱导,引致自由市场制度下的经济和社会进展在很大程度上依靠政府的努力。政府的政策应当反映改善贫民境况的持续决心。国际因素,特别是世界贸易、外国直接投资、外国贷款和外国援助都可以对减少贫困战略发挥重大作用。外国援助可以提供资本、外国技术和熟练工作人员。它有时是舒解贫困的有效工具,但是,基于各种原因,不能经常发挥它的潜能。双边捐助者有许多不同动机(政治、战略、商业和人道主义),减少贫困通常不是最重要的。此外,一些受援国似乎沦为人们所谓“依赖援助”国家,由援助提供经费以灭贫为主的许多项目没有为贫民带来惠益。如果受援国集中全力,认真开展灭贫工作,而捐助国又吸取经验教训的话,就可以在牢固的基础上要求提供更多援助。经济合作与发展组织(经合组织)的发展援助委员会估计,如果目前提供援助/国民生产总值比率低于0.5%或0.7%的捐助国达到这个比率,而超出这个比率的捐助国维持当前的水平,则在2000年以前援助额可以增至1 080亿平均或1 440亿美元。但是,外国援助如果每年增加2%,则2000年时只能增至640亿美元。外国援助有助建立

繁荣与和平的国际环境。如果运用得当,可以促进发展。

10. 尽管外国直接投资的国际流动有可喜的趋势,但是,资源净额流动,特别流向低收入国家和债台高筑的较低中等收入国家的资源净额则停滞不前或有所减少,清楚反映国际社会需要继续调动充足的经费,支助发展中国家的努力,以期迈向取得对外生存能力,同时带来持续增长。通过增加外国援助和实施开放贸易政策的方式展开的国际努力能够支持和辅助受援国采取的行动,但是,受援国政府对其本国的经济和社会进步负有首要责任。

11. 如要恢复发展前瞻,需要通过更多努力调动财政资源的方法来积累资本。这就是说,要加倍努力,以期调动更多国内财政资源和取得较多外国资金。

A. 加紧调动国内财政资源

12. 在任何国家开始了自给自足的发展进程后,不论外国资本的贡献有多么大,基本上必然都是对国内资金的补充。因此,任何国家的投资需要都势必越来越筹自其国民经济下列三大部门的储蓄:(a) 政府部门的储蓄,来自多于政府经常支出的税收(包括关税)的余额和非税款资源(即赠款、财产收入、出售公共资产后的收益、罚款和其他政府收入);(b) 商业部门,不论是否已经注册,其储蓄来自各企业的留存利润;(c) 家庭部门的储蓄,来自个人的薪金、工资和专业服务费以及来自家庭商业的利润。家庭部门的储蓄包括不经营商务企业的财产所有人或靠投资生活者的储蓄和各个家庭的纯粹个人的储蓄。在大多数,甚至所有的国家,家庭储蓄目前占储蓄的较大部分。

1. 加紧调动政府岁入

13. 政府应承担主要责任为发展提供极端重要的服务,尤其包括教育、保健、供水和污水排放、道路、公共交通和基本住房。政府的某些经常支出项目,尤其是为了教育和保健项目的支出,对发展的重要性与道路和住房的资本支出相同。此外,

政府得直接从事生产活动——如果私营部门不愿意填补在提供基本服务方面的任何缺口；政府亦得设法将资源提供给私营部门促进或扩展企业。政府提供必要服务的能力取决于它能够征收到的税收数额。如果无法收到足够的税收，往往导致削减可以提供的服务的数量，或者造成通货膨胀压力，从而产生额外的进口需求，进而牵连到对外部门，形成对国际收支平衡的巨大压力。

14. 在灭贫进程上的一个极端重要的难题是财政纪律松弛，如果经济环境不够稳定，就会进而造成财政赤字，只好用通货膨胀来供资。许多国家因为其课税基层太有限，以致不允许较高的征税负担，所以，为了应付支出，就必须承受财政赤字。即使具有较大的课税基层，税务机关也因为效率太差而无法收到依法应收的税款；因为政治现实，往往也难以增加税款负担。由于缺乏成熟的资本市场，而且得不到外国贷款，所以，财政赤字往往须由中央银行提供全部或部分资金，那就是通过印制钞票来解决，从而提高了一般物价水平，进而降低了单位货币的实际价值。提高征税的效率可以减少利用赤字供应资金和通货膨胀过程。较高的通货膨胀率会引起重大的分担和分配问题，从而妨碍增长，其原因特别包括鼓励资本外逃。

15. 财政政策可在促进和维持稳定与增长方面发挥主要作用，因为财政、金融和涉外部门的各项政策之间是紧密地相互依存的。具体的财政手段影响到储蓄、资本外逃、外国投资等等。

16. 国内和国际两级的逃税和避税已严重影响到财政政策。它们违反了财政公平原则，并且破坏了自动遵守税法概念。它们可能会大幅度减损法定奖励办法的价值，因而影响到分担行为，进而有损重新分配方案；它们可能会在宏观经济指标上造成人为的偏差，并且在遇到为了弥补已产生的岁入损失而必须调高税率的情况下导致纳税负担的增加，从而对无法转移其纳税义务的纳税人强加不公平的负担。逃税和避税的幅度越大，就更难在不引起通货膨胀的情况下应付政府开支，换言之，就更难充分增加税收，结果造成因税收不足以应付支出而必然导致加税。事实上，纳税因此被认为是不公正的，因为人们越来越认为公共支出无法导致有利于纳税人个人或

其社区的相称的利益。

17. 税务管理人员已采取旨在减少逃税和避税机会的各项措施。这些措施的范围因为相关各国的特性而各不相同,这些特性包括其法律结构、政治制度、传统和国民心态等各方面。这些措施包括依赖间接税、依赖第三方申报和预扣税款、采行有效的制度和资料进行交叉查证、审计和单方面决定应纳税收入、双方确定应纳税收入(没收办法)和利用立法条款、行政裁定和司法判决以及制定和执行罚则。为了对抗国际逃税和避税行为,不妨缔结双边互助税务条款和进行资料交换。

18. 为了适当执行以上的措施,需要有效率、有实效的税务机关。如可加强税务机关,往往可以减少或消除提高税率和(或)征收新税的必要。同样,除非作出坚定的、协调一致的努力以提高税务机关的效率和效能,否则,试图通过提高税率或新增税项来获取更多的岁入的努力结果必然令人失望。税务机关越无能,税项选择就越有限;除非该机关有能力实施任何新增税项,否则,该等新增税项可能不会对税收产生重大影响。一国如将其税制导向可配合税务机关的能力,就可以导致岁入的增加,因为这样可减少逃税和避税。税务机关的限制往往可决定一国的实际税制结构。税务机关的工作表现可以导致修订现有税法或者采行新的法律,以期能够采行基础更为广泛的所得税和消费税,从而减少对外贸税的依靠。

19. 旨在提高税务机关的效率和效能的行动以下列因素为主:体制框架、管理、遵守情况(包括登记情况)的评估、收税、调查和审计、岁入核算、资料系统以及纳税人教育资料与协助。此外,已采取一些步骤,使税务更容易管理,从而可以利用更节省的资源,达到以更有效的方式执行税法的目标。税务机关如能有效率地、有效能地执行税法,就大大有助于为政府获取更多的税收,而且无需提高税率和(或)采行新税;后者是许多政府希望避免的不受欢迎的做法。正如同罗马皇帝蒂贝里乌斯在评论征税问题时所说的,“好的牧羊人只剪羊毛,不剥羊皮”。在这个对政府至上主义或国家干预主义感到失望的世界环境中,优良的税务机关通过企业式的发展,将可协助经济改组,对增长的模式和速率都会产生正面的影响。

2. 加紧调动私人(商业和个人)储蓄

20. 在商业部门,储蓄是成功商业活动的必要部分。商业利润是资本投资中最现成的资源,在发展中国家尤其如此,因为这些国家不具备高度发展的资金市场来提供外界资金。企业单位,不论有没有正式注册,通常会储蓄和把储蓄的大部分用于投资,这个数目几乎永远是多于来自工资和薪金的储蓄。因此,商业利润占总收入的比例越高,它所占的储蓄比例也会较高。

21. 来自工资和薪金收入的私人储蓄一般而言是一种推迟的消费,这种储蓄从工作年龄逐渐转移到退休年龄时逐渐变得重要。在以退休为着眼点时,这个储蓄的净额要看目前这一代就业年龄的人的收入余额多于目前已经退休的一代的收入而定。因此,这要依靠实际收入的增长情况,特别是要依靠赚取工资和薪金的人的人数的增长率和每个人的收入的增长率。

22. 在有些情况下,相当数量的农业产出会按市价计算作为租金付给经济上不活跃的持有人,例如在外地的房东。这种租金收入通常不会储蓄起来,因为这种房东通常不太肯储蓄。他们没有作生意的念头,并且由于收入来自土地的所有权,被认为非常安全和长期性,所以没有为退休而储蓄的打算。

23. 私人储蓄可以有列形式:现金、存款(不论是在支票帐户或存款帐户)、定期存款、证券、人寿保险和养恤金。在发展中国家,大部分的储蓄都是以现金形式存放,其明显的理由是由于金融机构不健全。留存现金以及用其他流动性高的方法进行储蓄有几个原因,包括手头有供急需的现款或者从事投机,以此预防储蓄的实际价值的逐渐贬低,以及不注重或不了解存放在银行中可以取得的利息,甚至还包括对金融机构的不信任。发展银行业务,提出一些以客户为主的概念,包括通过银行帐户来支付工资、薪金和养恤金等或许可以逐渐改变这种行为。

24. 为了适应所涉国家的社会和经济状况,使用了各种不同的鼓励办法来增加存入金融机构的私人储蓄的总量。这些鼓励办法可以分为三大类:

- (a) 保护储蓄的鼓励办法;
- (b) 提供高利率的鼓励办法;
- (c) 为存款者提供贷款服务的鼓励办法。

25. 保护储蓄的办法可能针对票面价值、或实际价值、或针对两者。保护储蓄票面价值要依靠几个因素,例如吸收储蓄的机构从事有效而审慎的内部管理,加以有效的政府监督行动;提供充分的、但有风险性的资源,加上有最后接受贷款者的机构存在;对存放在金融机构中的款项的全部或部分能够提供正式保险。

26. 关于维持储蓄的实际价值,众所周知的是,通货膨胀的持续存在可以造成真实收入和财富的重新分配,这种分配会对那些收入和财富的增加速度超过物价的人非常有利,可是对那些收入和财富的增长速度低于价格增长率的人不利。后者包括固定收入的人和退休者,银行存款户头和拥有固定利息的证券和保险的人。通货膨胀的压力会减低一般人的储蓄欲望,从而缩减可供生产投资的自愿储蓄的数量。货币的购买力的不断削弱会促使一般家庭不以货币的方式进行储蓄,而导致他们将货币转变成诸如土地、房屋、贵金属和珠宝等财产,或者转移到外国。为了对付通货膨胀的后果,曾经采取了各种办法,其中包括不对通货膨胀作出调整的办法和作出调整的办法。前者的办法包括提高储蓄和贷款的利率,使其随着通货膨胀率增减。为了维持储蓄和贷款的实际价值的办法的名称很多,诸如指标办法、价值挂钩办法、币值矫正办法和购买力担保。

27. 提高储蓄的报酬的鼓励办法包括提供具有吸引力的利率、减免税率和附加奖励和红利等。至于向存款者提供信贷服务的鼓励办法,这是把存款当做押金来鼓励私人储蓄的一种方法,这种方法源自合作社和互助信贷组织,不过在第二次世界大战结束后广为流传,不论在地理分布和用途方面都大为扩展。

B. 加紧调动外国私人投资

28. 1995年间,流入发展中国家的私人资本超过了1 700亿美元。但是,其中的

75%只流入12个国家。大约有50个国家,其中大多数都非常贫穷,几乎没有得到任何私人资金。在1996年10月向世界银行集团理事会发言时,世界银行主席指出,“我们现在的开放市场的新世界为发展中国家提高了赌注。好的政策和管理、自由贸易制度和很高的储蓄率,加上健全的法律和司法制度,就可以鼓励投资。简言之,资本会流向那些做好基本工作的国家。”

29. 在许多发展中国家和转型期经济国家,内部的资金形成率远低于达到满意的发展成绩所需的数量。如果要达到这个数量,必须大量增加从外国流入的资本。外国的私人投资可以对经济发展发生重大的冲击,因为它不但可以向资金进口国提供亟需的资金,并且还会带来经理和技术方面的专门知识。它还有助于使经济多样化和改善技术水平,从而加强出口能力。吸引外国私人投资需要对资本进口国、投资者和资金出口国政府各方的权利和义务有清楚的了解。

30. 合资企业是一种非常理想的安排,它可以把外国的私人资本、资金进口国政府和地方企业家结合起来。但是,对各个别项目而言,地方资本的参与的程度要依靠公共政策、地方环境以及是否有国内的资本和企业家等因素来决定。为了鼓励在资金进口国投资,可能需要改革资金出口国和资金进口国的税制。双边的税务条约是重要工具,它可以规定这两类国家的税务责任的范围,从而消除双重征税的问题和避免同资金进口国的其他吸引资金办法发生互抵的情况。双重征税对资金,技术和个人的流动以及对货物和服务的交换都会产生不利的影响。消除这个障碍对国家间的经济关系的发展非常重要。由税务规定对那些在其他国家取得收入或投资的个人或企业有明文规定,标准化和保证是极端重要的。双边税务协定的存在本身就可以鼓励外国投资。这种协定可以减少外国私人企业家对税务和对政策突然改变以及由于本国政治因素而作出的出乎意外的决定所具有的疑虑。这些协定被认为是在经济和金融地位不平等的国家之间建立平等的税务对等关系。由于财务状况的不断变化,有必要对1979年的《联合国发达国家和发展中国家双重征税示范公约》进行修订,以反映越来越全球化和自由化的世界经济,越来越扩大的国际财务关系,影响到

跨界交易的新技术和新方法的出现以及价格转嫁技巧和逃税与漏税方法的日形复杂问题。

31. 国内的财务机构可以作为吸引外国资金的媒介,并且可以发展资金市场以发动国内的私人资金。类似国家发展银行这样的金融机构可以结合财务和工业两方面的专门知识,并且能够对地方情况和问题有所了解。因此,这种银行处于有利地位,能够解决与地方伙伴之间的关系、技术转让以及特别项目所需的投资数额等问题。这些银行也可以协助促进和组织其他如地方的证券交易所一类的金融机构,并且可以介绍新的投资方式。

二、改善政府的财政管理(公共开支、规划、 编制预算、审查和追究责任)

32. 发展中国家和转型期经济国家必须经常考虑到,在执行旨在促进国民经济社会及其他发展目标政策方面,政府财政管理发挥一项重大作用。政府财政管理包括规划和按方案预算编制、预算执行和会计审计以及评价的全部或部分进程及职司。其目的是确保在尽可能实际可行的范围内,合法、有效、确实、透明并对立法机关和人民负责地使用政府的财政资源。

33. 财政管理改革一般包括以下部分:

(a) 使用有组织的规划和方案编制作为评价和选择实现理想目标方法的一项手段。

(b) 在统一预算的框架内作出资源分配决定;

(c) 预算编制和会计一体化;

(d) 使用提供服务与服务成本相配合的会计原则;

(e) 鼓励财政责任制;

(f) 衡量产出以及投入;

(g) 拟订综合报告。

34. 公共行政和财政专家组在其第12次会议的报告(A/50/525-E/1995/122, 第113和114段)中指出:

“在许多国家追求财政民众化,低效和扭曲的预算机制以及现有财政管理机构的软弱无力,已损害了财政管理能力。

“所有国家主要关心如何通过改变开支的优先次序和使提供服务机构能进行有效创新的管理,来协调战略性管理和控制总的金融变数的方法”。

35. 鉴于收入筹集的活跃性有限,如果要实现发展目标或计划的财政调整,必须合理地使用不论是通过国外来源还是国内来源取得的财政资源。因此,越来越多的国家在重新审查其支出优先事项,以达到遏制财政逆差和确保最有效地使用现有财政资源的双重目的。必须改进预算管理和支出监测及控制程序。往往通过遏制支出措施而不是通过增加收入措施来削减总的预算逆差。事实上,大量增加收入的可能性有限。由于支出基数一般大于收入基数,应当更加注重控制支出增长。良好的预算编制是一项先决条件。

36. 预算编制最好包括:

- (a) 根据其对国家目标的贡献评价各项政府活动。
- (b) 预测在较长时期内的政府活动;
- (c) 确定如何能够以最低的资源达到这些目标;
- (d) 根据不断变化情况和经验修订预算。

所有预算都是计划,但并非所有计划都是预算。一般而言,计划的目的是阐明和确定预计最能够达到目标的政策;通过将指导原则变成实质指标和具体的任务,为政策提供指导原则。

37. 许多国家采取了规划--方案拟订--预算编制制度,即根据数量确定方案目标,按照预计的成果和实际取得的成果衡量每一方案的利益和评价费用。事实上,政府预算的范围不应限于说明政府的收入和支出,而应体现全面的发展关切事项。为了全面说明政府战略,中央政府预算应包括政府各级和政府实体的综合交易。同样

地,为了确保实际资源的筹集和使用方面的一致和平衡,主要预算应附带外汇、信贷人力和其他实际和物质资源预算。多年的预算编制鼓励拟订和执行长期和前后一致的调动资源政策,突出了需求管理和实际资源平衡等问题并能够协调一致和延绵不绝地执行长期项目。

38. 按方案编制预算是发展中国家和转型期经济国家的一项有效管理手段,它必须考虑到在可预见的未来可能增加的内外不确定因素。为了避免重大的经济崩溃和挫折,这些国家不单要建立外汇储备,还要建立其他物质资源储备;他们应当对收入分配和国家资金流动实行更大的控制。对外脆弱性日益增加对预算编制产生强烈的影响。应付不确定因素需要在预算政策和技术方面的创新和灵活。在拟订健全的预算政策和监测预算执行方面,拟订全面预算的成败取决于是否得到必要的数据和信息。因此,必须采取措施,以期改进所需数据的搜集和编纂。

39. 在监测发展进程中,主管预算和方案的机构和官员需要有关以下的持续信息:经济结构,资源的筹集和使用及其费用,产生的产出及其对国家各项目目标的贡献等。此外,不但需要交易的财政方面的数据,还需要关于交易的经济和实质方面和业绩的数据。为了在方案和项目的管理和执行方面达到前后一致和分配效率,在国家、部门、方案项目一级需要这些数据。由于会计制度不牢固,很多国家可能难以产生这些信息。这些制度所需的改革应包括预算和会计结构的调节、培训会计师、分散会计职责适当地记录保存和编及时和正确的数据。

40. 可能要扩大公共会计制度的范围,以确定并提出新的会计概念和建立多重会计结构,以产生管理公共事务和衡量政府方案和项目的费用对业绩和生产所需的各种数据。加强项目一级的会计能够改进管理也能够适当阐明最有效的资源使用和最适当的资源比例。

41. 很多国家的规划、预算、会计和审计之间少有联系。如果会计要满足财政管理的通盘需要,必须确保所有这些机构之间的协调。

42. 关于公共企业会计,必须根据财政来源和使用、实质资源草案、生产增

值、产生的产出、消费率、实现目标等制订管理会计需要。作为初步措施,必须确定一致的但实际可行的概念定义。概念明确是拟订方法和连贯的评价的一项先决条件。实用的会计办法是资金流动会计、成本会计、现金管理会计和折旧会计。成本会计的主要问题是加强其使用并将其运用扩大到业务的各方面。

43. 由于提供审计基础的会计制度不牢固、缺乏受过训练的审计员、拨给审计的资源不足、缺少明确规定的审计标准和在某些情况下审计当局不能享有完全独立权,所以往往没有有效执行传统审计的职能,即核实交易的合法性和财政准确性。必须采取几项措施使审计制度能够和其他有关机构参与评价政府方案项目的效率和功效的工作。首先预算编制必须为业绩审计提供基础。规划和预算编制必须拟订能够作为衡量业绩根据的明确指标和具体效率目标。一项全面的评价方法,包括指标的效率目标,必须拟订指标效率有关的报告和分析,以促进业绩审查并使其与方案和项目执行的联系更密切。参与规划、预算编制、会计和审计的机构必须合作共同确定基本的概念和计量单位。他们必须就他们在业绩审计中的各自作用和就内外审计之间的联系达成协议。

44. 健全的公共财政管理制度必须以适当审计制度为后盾,因为审计制度确定、如何使用公共资源,评价对这些资源取得的成果和核查是否遵守法定会计和行政规定及程序。一项适当的综合公共财政管理和审计制度在可持续经济成长和加强民主方面至关重要。这项制度保证政府将得到必要的资源,同时通过有效、经济和切实地使用这些资源满足人口的集体需要。通过加强政府官员的责任制和通过透明度促进政府的信用,这项制度能加强民主。

45. 为了促进衡量公营商业和工业企业的效率,必须确定关于部门和厂房一级必须达到的目标的明确准则。生产效率是有利可图的一项先决条件。应当在厂房一级提供明确的准则,并应明确地指明出于社会福利考虑因素需要补贴的货物和服务。这些准则应前后一致并对产生相同货物和劳务的公共企业和私人企业公平适用。作价政策应包括费用(经营费用、折旧、利息等),可行时力求增加利润。与其

将非私有化的国营企业的资产所有权集中在政府手上,不如鼓励工人、农民、工匠、合作社等认购这些企业的股分和借贷资本。通过联系,公共企业的参与可能鼓励私人部门主动措施和投资以及落后地区的加速增长。

三、国营企业改革和私营企业发展

A. 国营企业改革

46. 国营企业在许多国家,不论是发达国家或发展中国家,尽管有政治制度和思想上的分歧,都发挥着重要作用。许多情况下,国营企业的建立是由于私营企业没有足够的资金或利润来进行对整个国家有益的投资,或是为了避免造成私人垄断。其他原因包括分配方面的考虑,希望以低廉价格提供必需的消费品和中间投入,以及在税收制度不足的情况下必须提高政府收入。国营企业的形式如合伙公司、控股公司、管理局、立法当局、特别帐户和自治机构等,所涉及的范围除了公共事业和公共交通(通常由这些部门开始),而且还包括其他一些部门,例如银行和财政、贸易、旅游、农业和航空等之类的高风险部门。其业务包括制造资金和消费品,以及采矿和冶炼工业。在许多国家内,能源、运输、交通、钢铁和煤的生产等战略部门完全由国有企业经营。

47. 但近几十年来,国营企业的财政业绩日益受到关切。国营企业依赖政府津贴以及其他形式的援助造成了政府预算赤字,加剧了通货膨胀的压力,以及国家经济中控制总开支的困难。许多发展中国家国营企业经营不善而日益增长的业务赤字加上1990年代初期萧条期间实际财政收入的下降,使人们越来越对国营企业不抱幻想。世界银行和经合组织发展援助委员会的若干成员建议采取有效措施,包括关闭投资、减少职能和私人联系管理。西方援助机构一般而言不向国营企业提供资金,除非是只能通过国营公司实现的大规模经济,例如低收入国家的某些化肥厂和金属工厂。

48. 1980年代末期和1990年代早期的一个特殊现象是某些发展中国家能够在工

业化国家面临萧条的时候加速增长或保持较高的相对增长率。然而,中欧和东欧(包括前苏联)重头开始以可行的市场和国家机制来取代已消亡的控制和管理制度所存在的困难造成了严重后果,使得工业产出急剧下降、农业生产短缺、贸易受到阻碍、外来资金限制紧缩和财政不平衡。

49. 发展中国家和转型期经济国家的国营部门在1990年代面临严重危机,往往需要根本的改革。改革有三种办法:重组、解体和私有化。没有任何一种办法处处适用,选择何种办法决定于某一国营企业并按照原先的目标的纪录如何。部分或全部由政府拥有的企业的私有化以及重要战略实体的重组可视为最适当的选择,特别是当国营企业由于缺少有效的所有权、控制和预算制度或由于政治压力和腐化而造成管理不善的情况。国营企业往往追求那些与原先设立时的主旨没有多少关联的目标,某些企业当设立的理由已不存在时仍然继续经营。私有化不应视为放弃所有的政府干预。

50. 多数发展中国家内,政府干预的形式如提供培训、联合研究和有时对扩大业务提供暂时性的预算支助,这些都无害于私营活动。当然,政府必须承担起加强财政稳定和刺激经济活动的职责。

51. 公开采取适度的谨慎、怀疑和实用主义态度对于从共产主义平稳过渡到资本主义而不至步伐过快过远是必要的。国营企业的改革应根据事实而非幻想来进行。其目标应为:(a) 增进非私有的国营企业业绩,办法是加强公司规划、业务合同、财务会计和资料系统的管理能力;以及(b) 加强监督机构的能力来管理业务合同、财务帐目分析和国营企业信息制度以及协助国营企业的改革过程。

B. 私营企业发展

52. 私营企业发展可以实现一个更加广泛能动的的发展过程。发展中国家和转型期经济国家有可以调动的实际或潜在的企业资源:许多个人希望从事自己的活动,他们在这种活动中可以看见本身的努力和所取得成果之间的直接关系,并可从这些活

动取得利润和个人的成就感。扩大的动员企业能力可以发挥重要作用来利用广泛分布的原材料,提供当地而非全国市场需要的货物或服务。

53. 企业发展必须在不久的将来视为在各种工业和商业领域中的小量资金分配过程。资金十分短缺,往往无法通过正常渠道提供。银行不愿意向本地商业提供资金而承担风险,因此定量向企业家提供信贷,尽管这些企业家希望迅速扩大企业。新的企业家可能需要以极少的资金创业,并在可以产生利润和重新投资的程度内进行扩张。有时由于政治考虑而迫使银行向那些本身几乎没有什么资金的个人提供贷款,这些人缺乏明智的使用贷款的商业和技术知识。没有适当的投资前调查以及投资后的监督将阻碍企业的发展。建立某种商业扩展服务以及在金融机构不愿意承担全部风险的情况下全部或部分担保银行贷款的适当制度将可促进企业活动和发展。担保制度应促使在违约经适当证明后的某一规定时限内许可索偿。

54. 企业发展有助于调动那些原先无法用于发展的储蓄。小型企业最初几乎总是自行筹措资金,然后通过内部产生的利润重新投资。由于中小型企业一般而言资金对产出的比例较低,其发展对一定的投资而言所带来的就业较大型企业为多。国家和合作机构能力上实际的限制促成了私人活动的发展。越是私有化,政府越是需要确保扩大的私营部门在追寻私有利益的同时也能满足整个社会的需要。私营部门是“发展的火车头”,而政府则必须铺设并维持“轨道”,也就是建立并保持私人拥有和公争的法律和规章环境,适当纠正市场的失灵,保护处境不利者,以及维持经济稳定、法律和秩序。同样的,只有政府可以在同商业界协商之后领导展望和规划重要支助的机制和基本建设,物资和人力资源,以便商业在有助于私营部门增长的环境中发展,以及投资支助机构,包括例如财政、研究和发展等领域的专门机构取得技术、输出机会、市场情报和人力资源开发。所有政策领域都影响到商业,必须与有关的私营部门代表本着合作的精神探讨其商业成果。特别重要的是关于贸易和自由化、取消管制、私有化竞争、人力资源开发、劳力投资机会、反腐化和贿赂行动以及环境保护等方面的政策。

55. 1997年2月2日在华盛顿举行的小额信贷高层会议上(见A/52/113-E/1997/18),世界最贫穷国家的总统、发展银行家和全球性公司主管人员保证设法向全世界生活在贫穷线以下的小企业所有者提供100亿美元和商业信贷。小额信贷支助者希望从商业银行和投资者筹集大约100亿美元的“私有资金”来达到步向繁荣的目标。同量的援助款项将在今后七年内由慈善事业和政府提供。会议主办者表示,他们打算在2005年之前筹集大约210亿美元,提供一亿数额的小额信贷。高层会议主办者指出,发展小额借贷所需要的是可以处理信贷的小型机构,高层会议主办者的目标就在于建立这种机构。由于东南亚和拉丁美洲国家近年来增长率超过了发达国家,把原先由国家经营的工商业事业转交于私人之手在发展中世界日益流行。因此,企业家能力成了援助者的新口号。孟加拉国总理谢克·哈西娜说,少至100美元的贷款(称为微贷或微信贷)“也有可能在我国和世界各国发挥消除贫穷的巨大力量”。
