**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

|  |
| --- |
| **编写PEFA评估概念书或地方政府任务大纲的模板和指南** |
| *本文件是编制公共财政管理评估（PEFA）的概念书（CN）或任务大纲（ToR）的通用模板,仅作指导之用。概念书或任务大纲的内容应根据地方政府（SNG）、中央政府或评估发起人的需要进行调整。该模板适用于评估多个地方政府和一个地方政府。内容指南以红色字体提供。 最终任务大纲中请勿包含红色文字。**本文件就PEFA评估过程中的关键阶段和步骤提供指导，涉及计划和准备；实地调查，包括收集和分析数据； 编写和批准PEFA报告的要求；以及根据评估结果与利益相关方进行公共财政管理改革对话，可参考PEFA网站上的《手册》第一卷（PEFA评估流程）(*[*https://pefa.org/sites/default/files/16\_10\_18PEFA%20Handbook%20Volume%20I%20-%20Assessment%20Process\_edited%20%28final%29.pdf*](https://pefa.org/sites/default/files/16_10_18PEFA%20Handbook%20Volume%20I%20-%20Assessment%20Process_edited%20%28final%29.pdf)*)。* |
| **PEFA评估概念书** |
| 1. **背景和环境**

*请在下面的小标题下描述PEFA评估以及评估国政府间财政关系的经济、财政和政治背景， 包括有关人口规模、人均收入以及地方政府及其所在国家/地区的其他关键特征的信息。 在进行系列评估的情况下，请说明对地方政府进行抽样的基本原理以及选择地方政府所依据的标准。*  |
| **1.1 对被评估的地方政府的介绍和对选择标准的解释** |
| *简要解释和描述将要评估的地方政府样本。 提供一个表，其中包含地方政府的名称、各自的人口和所属政府级别。 在表格或说明中，提供选择地方政府依据的所有信息和标准（例如，经济状况、地理状况、农村或城市、行政地位、政治代表性）。**如果评估涉及单个地方政府，则本节应提供上述所有相关信息，以简要介绍所选SNG的背景和环境。* |
|  |
| **1.2 经济绩效** |
| *简要描述国家一级的近期经济表现。 突出展示最重要的经济部门以及近期影响经济表现的事件（例如自然灾害、外部经济冲击）。 简要描述所评估地方政府的最重要的经济特征和部门。* |

|  |
| --- |
| **1.3 地方政府层面的财政管理** |
| *简要描述地方公共部门在全国公共收入和支出中的重要性，并指出最近采取的向地方部门分配收入或支出的财政措施。**在表1中填入最近两个完整财政年度的情况（“ FY T”是指上一个完整财政年度，“ FY T-1”是指“FY T”之前的年度）。**简要描述样本中每个地方政府的近期财政表现，包括财政赤字和债务。简要说明地方政府是否得到授权去借债或提供担保。**在表2中填写上一个完整财政年度是每个地方政府用于评估的财政数据。* |
|  |
| **表1.<国家>地方政府的收入和支出<T-1>至<T>** |
| **要素** | **FY T-1** | **FY T** |
| 国家总收入 |  |  |
| 国家总支出 |  |  |
| *– 对一级地方政府的转移支付* |  |  |
| *– 对二级地方政府的转移支付* |  |  |
| *– …* |  |  |
| 地方政府自有总收入 |  |  |
| *– 一级地方政府的收入* |  |  |
| *– 二级地方政府的收入* |  |  |
| *– …* |  |  |
| 地方政府总支出 |  |  |
| *– 一级地方政府的支出* |  |  |
| *– 二级地方政府的支出* |  |  |
| *– …* |  |  |
|  |

**表2.<地方政府>总计财政数据，<T-1>至<T>**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **要素** | **地方政府 1** | **地方政府2** | **地方政府3** | **…** | **地方政府X** |
| 总收入 |  |  |  |  |  |
| *– 自有收入* |  |  |  |  |  |
| *– 来自中央政府的转移* |  |  |  |  |  |
| *– 其他* |  |  |  |  |  |
| 总支出 |  |  |  |  |  |
| 赤字总额（包括补助） |  |  |  |  |  |
| 基本赤字 |  |  |  |  |  |
| 净融资 |  |  |  |  |  |
| *–国外的* |  |  |  |  |  |
| *– 国内的* |  |  |  |  |  |
| 公共债务 |  |  |  |  |  |

|  |
| --- |
| **1.4治理、制度和分权体系** |
| *简要描述国家分权体系和政府间财政关系的主要特征：总体政治结构（例如，联邦、邦联还是单一制）； 地方政府级别的数量和名称。**简要列出地方政府承担的主要责任，包括下放并委托给地方政府的责任或与更高级别的政府共同承担的责任（例如，初等教育、卫生、水卫生、街道照明）。**列出地方政府执行的职能（例如征收、支付、采购、投资），中央政府执行的职能，以及中央政府和地方政府分担责任的职能。提供有关财政自治、借款权、赤字限制和聘用员工自主权的信息。* |

|  |
| --- |
| 1. **公共财政管理改革(PFM)的历程**
 |
| *请在下面的小标题下概述与地方政府有关的近期公共财政管理改革的历程，包括所有以前的PEFA评估（包括中央政府的评估和其他公共财政管理诊断）、公共财政管理改革举措及其迄今取得的成就、国际发展合作活动， 以及公共财政管理改革监测和评估安排。*  |
|  |
| **2.1 以前的PEFA评估和其他公共财政管理诊断** |
| *简要描述任何先前在国家和地方层面进行的PEFA评估的时间和范围，以及与财政分权和公共财政管理相关的其他公共财政管理诊断，并总结其主要发现。例如，评估涵盖了哪些年份，评估指出了哪些主要优势和缺点？* |

|  |
| --- |
| **2.2 公共财政管理和分权化改革举措** |
| *简要描述财政分权和地方公共财政管理改革的历程及其当前状态（例如公共财政管理行动计划）。 指出任何国际发展合作与支持举措的性质，例如预算支持、技术援助、能力建设以及对地方政府的其他支持。* |
|  |
| 1. **评估的目的、范围和覆盖面**

*在下面的小标题下，说明评估的原因、评估与公共财政管理的关系，以及评估与地方公共部门改革或国家层面的财政分权改革进程的关系。* |
| **3.1 目的** |
| *在上述背景下，简要说明评估的目的。**描述如何使用评估结果：**-在地方一级制定和实施公共财政管理改革计划，和/或**-在国家一级，为涉及财政分权或地方政府的公共财政管理改革对话提供信息。* |
| **3.2 范围和覆盖面** |
| *指出评估将覆盖公共部门的哪一部分， 通常应为地方政府的预算和预算外单位，除非PEFA指标专门针对更小或更大的范围，例如各级政府的预算单位。**填写表3，并详细说明评估范围内的单位。 如果信息可得，最多包括10个主要预算单位，例如厅，局或其他相关机构。 此外，如果主要预算外单位或团体以及公共企业在评估所涵盖的地方政府支出中占很大比例，则应将其包括在内。* |

|  |
| --- |
| **3.3评估绩效的时间段** |
| *概念说明应指出评估的时间段，并说明所建议的数据“截止日期”。 在进行系列评估的情况下，各地方政府的时间段和截止日期可能会根据各自评估的开始日期而有所不同。“截止日期”是评估中包含的数据被纳入考虑的最后日期。这是确定多个维度中提到的“上一个完整的财政年度”的关键日期，对于其他维度，则是考虑“评估时”情况的关键日期。* |
|  |
| **表 3. 评估涉及的主要政府单位** |
| **预算单位（例如部委，局或代办机构）** | **预算外单位** | **公共企业\*** |
| 例子: | 例子: | 例子: |
| 市长办公室 | 大学  | 自来水公司 |
| 财政局 | 高中 | 运输公司 |
| 基础设施局 | 旅游委员会 |  |
| 教育局 | 市场管理署 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
| *\*仅将机构单位包括在评估范围内。 对于地方政府的评估，此类单位只能是地方一级拥有和控制的单位。* |
|  |

|  |
| --- |
| 1. **管理PEFA评估**
 |
| *请在下面的小标题下描述利益相关方及其参与监督评估的程度。 包括团队组成的信息，涉及姓名、职位和相应组织的专业领域的尽可能详细的信息。 还包括关于预算的估计。* |
| **4.1 管理和监督** |
| *确定为评估提供资金的一个实体或多个实体（例如，发展伙伴[[1]](#footnote-2)、中央政府、地方政府），如果有不同的实体，需指定领导评估工作的实体。对于多个地方政府，需说明提供资金和领导评估的实体是否因所评估的地方政府而有所不同。描述确保评估一致性的管理上的安排。** *列出参与评估监督的利益相关方，并确定他们各自发挥的作用。利益相关方包括：*
* *参与或领导评估的机构及其团队成员*
* *地方政府的代表*
* *中央政府代表（财政部、地方事务部）（视情况而定）*
* *其他发展伙伴及其代表或代理机构*

*对于多个地方政府，请说明是否对所有评估只有一个监督团队，或者监督团队组成人员因每个被评估的地方政府而不同。**填写关于管理和监督团队的表4。**指出参与管理和监督的其他利益相关方，例如最高审计机构或本地外部审计单位、立法机关、反腐败机构、独立采购机构、商会和民间社会组织。* |
|  |
| **表 4. 管理和监督团队** |
| **组织名称** | **成员名称和职务** |
| 主席（组织名称） | 主席的名称和职位 |
| 中央政府代表1 | 代表的名称和职位 |
| 中央政府代表2，等 | 代表的名称和职位 |
| Pefaville村代表 | 代表的名称和职位 |
| Pefatown镇代表 | 代表的名称和职位 |
| Pefaciudad市代表 | 代表的名称和职位 |
| 发展伙伴1 | 代表的名称和职位 |
| 发展伙伴2，等 | 代表的名称和职位 |
| 其他 | 名称和职位 |
|  |

|  |  |
| --- | --- |
|  | **4.2评估小组：组成和投入** |
| *描述为评估小组建议的人员和顾问，或者对于系列评估而言，为每个评估小组（即将执行评估的小组）描述建议的人员和顾问。 描述所需的专业知识的相关领域，包括技术技能、语言和本地知识。 说明将如何管理评估团队，以及评估团队与评估管理和监督团队的关系。**对于系列评估，请解释确保评估之间一致性的安排。**填写表5和表6，表5是关于评估团队对所有评估的投入情况的概要信息，表6是各项评估之间的资源分配的概要信息。* |
|  | **表 5. 评估团队对PEFA评估的投入** |
| **团队成员** | **组织** | **专业领域** | **任务** | **准备工作（天数）** | **现场工作****（天数）** | **现场工作后（天数）** |
| 队长：姓名（如已知） | 例子:顾问公司 | 例子: 财政战略和预算 | 总体评估负责人，Pefatown镇和Pefaville村评估负责人 | 例子:10 | 例子:25 | 例子:30 |
| 专家1：姓名（如已知） | 顾问公司 | 财政战略和预算, 公共部门审计和财务控制 | 跨地区任务，Pefaciuda市评估负责人 | 10 | 12 | 20 |
| 专家2：姓名（如已知） | Pefalia地方事务部 | 收入管理  | 跨地区任务，Pefaville村, Pefatown镇，Pefaciudad市评估 | 10 | 21 | 5 |
| 专家3：姓名（如已知） | 顾问公司 | 公共部门审计和财政控制 | Pefaville 和 Pefatown 评估 | 5 | 36 | 10 |
| 专家4：姓名（如已知） | Pefaville[[2]](#footnote-3)村财政局 | 支出管理和报告 | Pefaville 村评估 | 5 | 12 | 5 |
| 专家5：姓名（如已知） | Pefatown镇财政局 | 支出管理和报告 | Pefatown 镇评估 | 5 | 12 | 5 |
| 专家6：姓名（如已知） | Pefaciudad市财政局 | 支出管理和公共部门审计 | Pefaciudad 市评估 | 5 | 12 | 5 |
|  | **表 6. 资源分配（咨询日）** |
| **团队成员** | **准备工作（天数）** | **现场工作（天数）** | **现场工作后（天数）** | **总计** |
| 跨地区任务 | 35 | 15 | 50 | 100 |
| Pefatown镇 | 5 | 45 | 10 | 60 |
| Pefaville村 | 5 | 35 | 10 | 50 |
| Pefaciudad市 | 5 | 35 | 10 | 50 |
| 总计 | 50 | 130 | 80 | 260 |

|  |
| --- |
| **4.3 资源** |
| *说明预算和资金安排。信息将包括评估人员的人数、人-天数、差旅成本及相关费用、笔译和口译以及打印和复印等。费用可按资金来源或参与实体分开。**填写表7，按类别列出估计的资源耗费的详细信息。如果信息可得，请根据所评估的地方政府和跨地区任务提供预算明细。**如果正在拟定签约评估人员的任务大纲，并以之为基础要求评估人员提供工作方案，则可以将此表作为单独的文件分发给适当的利益相关方。* |
|  |
| **表 7. PEFA评估所需的资源** |
| **资源项目** | **所需的资源** |
| **评估团队** |  |
| 顾问费（顾问人数$×$天数） | $ |
| 员工成本（员工人数$×$天数） | $ |
| 差旅费（天数，出差次数） | $ |
| 住宿（天数） | $ |
| 出差补助（天数） | $ |
| 培训设施租赁（天数） | $ |
| 餐饮（人数$×$单价） | $ |
| 其他杂费（翻译，复印等） | $ |
| **总计** | $ |
| 跨地区支出 | $ |
| Pefatown镇 评估支出 | $ |
| Pefaville 村评估支出 | $ |
| Pefaciudad 市评估支出 | $ |
|  |  |

|  |
| --- |
| 1. **途径和方法**
 |
| *请在下面的小标题下概述如何进行评估，包括要采用的方法，主要参考资料和信息来源，可交付成果和期限，报告结构，质量保证安排以及咨询、报告和后续步骤。* |
| **5.1方法和信息要求** |
| ***方法****声明评估将采用PEFA 2016方法。简要说明是否要使用PEFA 2016的所有指标和维度，包括HLG-1（关于来自中央政府的转移的附加指标），如果没有，请说明原因。**本节还应说明是否对指标进行深入分析或增加指标（补充第3节中有关目的、范围和覆盖面的信息）。**描述将评估与其他公共财政管理相关工作或发展伙伴业务进行协调的安排。**本小节应参考评估地方政府的补充指南以及与评估相关的其他PEFA 2016指导文件，这些文件可从PEFA网站：www.pefa.org获得。对于评估中要增加的任何指标或分析方法也应提供参考资料。* |

|  |
| --- |
| *数据收集**指出评估的任何关键参考资料（例如以前年度的PEFA报告）或发展伙伴进行的其他研究（例如分析报告、捐助者评估、政府评估和其他研究）。应指出中央和地方政府内部的主要信息来源，例如财政部、地方事务部、国家和地方税务局、最高审计机构和地方审计机构、地方预算部门、选定的国家部委，商会和纳税人组织。**描述数据收集的方法，例如明确团队人员和对接人员、预计的数据需求、认识提升和培训研讨会以及国内数据收集的性质和范围（例如，预计需要举行的会议、非公开数据的可获得性、与国家和地方政府官员的协调等）。应明确指出任何已知的挑战或信息缺口，并概述应对这些挑战的方法。* |
| *主要交付成果**填写表8，列出所有主要活动和可交付成果的详细信息，还有重要的日期。应该明确关键阶段、需要完成或交付的内容以及预计的开始和完成日期。如果对多个地方政府进行评估，则应为整个评估和每个地方政府评估说明预计的开始和完成日期。**可交付成果应至少包括（i）概念说明书（CN） 和任务大纲（ToR）的初稿和考虑了对初稿的评论意见的CN / ToR终稿，以及（ii）PEFA报告初稿和考虑了对初稿的评论意见的PEFA报告的终稿。最终报告应由一套矩阵式信息加以支持，其中包括同行评审人的意见和评估团队的回应，具体根据PEFA检查安排中提出的建议（请参阅下面的5.3小节）。**政府和其他利益相关者确定的其他可交付成果，例如项目启动报告、培训和研讨会材料、演示文稿、模板和数据集，及与时间表一并提供的合并报告。* |
| *后续评估**对于后续评估，应说明跟踪先前评估的进展的安排。* |
|  |
|  |

|  |
| --- |
| **表 8. PEFA评估实施时间表** |
| **任务** | **交付成果** | **日期** |
| ***准备工作*** |
| * 建立利益相关方监督团队
 | 团队确认书 | 插入日期 |
| * 完成概念说明/任务大纲
 | 概念说明 | 插入日期 |
| * 与政府和利益相关方的协调（包括会议和研讨会时间表）
 | 约定的工作时间表 | 插入日期 |
| * 初始数据请求
 | 向有关单位发出数据请求 | 插入日期 |
| * 研讨会准备
 | 所需语言的研讨会资料 | 插入日期 |
| ***现场工作*** |
| * Pefatown镇和Pefaville村的PEFA方法研讨会
 | 举办研讨会 | 插入日期 |
| * Pefaciudad市的PEFA方法研讨会
 | 举办研讨会 | 插入日期 |
| * Pefatown镇的数据收集和访谈
 | 获得所有必要数据 | 插入日期 |
| * Pefaville村的数据收集和访谈
 | 获得所有必要数据 | 插入日期 |
| * Pefaciudad市的数据收集和访谈
 | 获得所有必要数据 | 插入日期 |
| * 评估小组为Pefatown镇编制报告草案
 | 报告初稿 | 插入日期 |
| * 评估小组为Pefaville村编制报告草案
 | 报告初稿 | 插入日期 |
| * 评估小组为Pefaciudad市编制报告草案
 | 报告初稿 | 插入日期 |
| * 评估小组之间的协调会议
 | 报告初稿取得一致 | 插入日期 |
| * 向当局展示报告初稿和初步发现
 | 展示初步发现 | 插入日期 |
| **现场后工作** |
| * 审读意见并进一步起草报告
 | 记录并考虑了意见，修订了初稿 | 插入日期 |
| * 向当局展示最终报告
 | 最终报告 | 插入日期 |
| * 发布最终报告
 | 发布 | 插入日期 |
| **计划进行的PEFA评估后活动（不属于概念说明/职责范围的一部分）** |
| * 编制合并报告
 | 合并报告 | 插入日期 |
| * 基于PEFA评估结果的公共财政管理改革对话
 | 简要介绍PEFA与中央和地方政府的政策重点的相关性 | 插入日期 |
| * 在中央和/或地方层次制定公共财政管理行动计划或改革方案
 | 公共财政管理 行动计划 | 插入日期 |
|  |

|  |
| --- |
| **5.2 PEFA报告结构** |
| *描述PEFA报告的结构和格式的预案，包括附件。说明报告是否遵循地方PEFA评估补充指南中规定的批准的格式，并突出展示任何附加内容或其他调整。请参考PEFA网站上的注释：*<https://pefa.org/sites/default/files/SNG%20PEFA%20guide%20revised%2016-03-10%20edited_2.pdf>*指定谁将是最终报告的主要接收者，注明地方政府将是最终产品的所有者。**请注明是否将公开发布报告，如果不发布，请说明为什么不发布。**报告的发布和分发安排也应包括在此处。* |
|  |
| **5.3 质量保证** |
| *描述建议的对CN / ToR初稿、PEFA报告初稿和PEFA最终报告进行传播以及审查其质量的方法。**概述PEFA检查所遵循的程序，包括建议的评审人和指示性的时间表。**如果对多个地方政府进行评估，则要为每次评估提供PEFA检查。**注意：对于PEFA检查，至少需要来自不同组织的四位评审人。一位评审人必须是地方政府，一位评审人必须是PEFA秘书处。其他评审人可能包括其他利益相关方，包括中央政府、发展伙伴和民间社会组织。请参阅PEFA网站上的注释：*<https://pefa.org/sites/default/files/07_PEFA%20CHECK%20Guidance.pdf> |
|  |

|  |
| --- |
|  **5.4合并报告（如果评估多个地方政府）** |
| *说明是否打算编写合并报告。 解释建议的合并单个报告结果的方法。描述同行评审和报告发布的安排。**注意：合并报告不是强制性的。 它不是质量保证安排的一部分。* |

|  |
| --- |
| **5.5 PEFA 评估发现和PEFA改革** |
| *描述在中央和地方政府内部讨论PEFA草案和最终报告的主要发现和政策影响的安排。**说明建议通过何种程序将评估的主要发现与公共财政管理改革对话联系起来，从而更好制定政策、确定优先的改革事项，并完善监控机制。**说明可能参与对话的主要利益相关方。* |

1. 指世界银行、国际货币基金组织等发展合作伙伴，译者注。 [↑](#footnote-ref-2)
2. 出于表4、5、6和7中示例的目的，Pefatown，Pefaville和Pefaciudad是三个虚拟城市，它们属于虚拟国家Pefalia。 [↑](#footnote-ref-3)