

## 成员国当局调查问卷： 资源收入管理的财政透明度

本调查问卷的目的是了解自然资源管理情况，重点是自然资源收入。这份问卷的依据是基金组织的《财政透明度良好做法准则》、其辅助文件《财政透明度手册》和《资源收入透明度指南》（所有这些文件都载于基金组织的对外网站）。

### A 部分：基本的财政管理文件和法律

请针对所涉每一个部门（例如：石油、天然气、矿物、钻石）提供以下方面的实际文件或有关网站链接：

- 明确规定对自然资源和自然资源公司（国有企业和私营企业）的财政管辖权的法律和其他有关文件。
- 明确规定对中央政府、各级地方政府（例如州、省、地方政府）或其他国家实体的支付义务的法律和其他有关文件。
- 明确规定中央政府和地方政府的征税权以及中央政府与州/省或地方政府的收入分配安排的法律和其他有关文件。
- 关于披露对中央政府、各级地方政府或其他国家实体所支付收入的法律。
- 关于参加“采掘业透明度倡议”（EITI）以及遵守公司和政府披露规定的正式协定和公开声明。
- 公司与政府之间的合同范本、实际的生产分享协定或合同以及有关的报告或分析文件。
- 关于任何持有和管理最初从自然资源获得收入的基金（如石油储蓄基金）的运作、会计、报告和审计的法规。
- 其他有助于分析自然资源收入管理情况的重要法律和文件。
- 其中列有相关信息和法律的主要网站。

## B 部分：关于财政制度和财政规定的详细问题

### 法律框架

1. 请说明管辖自然资源所有权的法律框架，说明自然资源归谁所有。
2. 请介绍自然资源公司（国营公司或私营公司）进行的活动。

### 对包括与资源有关基金的收入和出支的管辖权

3. 哪个机构（例如财政部、能源部、国营企业）对自然资源生产公司拥有法定管辖权？是哪些法规确定了这样的授权？
4. 请说明政府、监管机构（如果有这样的机构）和自然资源公司在决策、法规框架遵守情况监测和资源部门的商业操作（包括能源定价）中发挥的相应作用，并说明是哪些法律规定了这样的作用。
5. 适用于自然资源生产和生产商的征税/特许开采费法律是通过什么程序制定的？是否把这些法律的所有改动都纳入每年的预算过程，是否能够比这更为频繁地进行改动？
6. 自然资源部门的法律是否符合整个系统的预算法或政府的其他预算规定以及税法？
7. 对不计入财政预算的收入，其支出有何法律依据？
8. 独立的、与资源有关的基金可以自行支出（即不须获政府批准）吗？如果可以，立法机构是如何为其支出拨款的？
9. 对这类独立的、与资源有关的基金发生的收入和由之融资的支出实行何种披露政策？

### 对资产和负债管理以及与资源有关基金的管辖权

10. 谁有权专门为资源部门的目的为政府在国内和国外借款？这样的借款是否必须得到立法机构的批准？这样的借款活动是如何向公众披露的？
11. 哪一个政府部门有权就使用资源收入而获得的金融资产和其他资产的投资

事宜做出决定？如果有一个独立的自然资源基金（如石油储蓄基金），请说明此项基金在这方面的政策。

12. 对使用资源收入而获得的资产的管理战略是如何确定和披露的？使用何种机制确保资产管理的责任制？对所持有的金融资产或其他资产实行何种披露政策？

13. 是否在政府或公共部门综合资产负债表中报告所有这类资产（或负债）？如果答案为“否”，那么，在何处报告这些资产（或负债）。

14. 如果存在独立的、与资源有关的基金，请说明管辖这类基金操作活动的法律框架和体制框架。尤其是，收入是如何流入基金的？此基金中资金的支出如何纳入政府预算框架？

15. 能否用独立的、与资源有关的基金为政府或其他国有企业举债进行担保？

#### 股权参与

16. 请说明政府在自然资源生产公司中的股权参与形式和程度（包括直接参与或通过国营公司参与）。

17. 政府在资源部门的股权参与是如何披露的？

#### 特许开采审批程序

18. 请说明过去主要采用的自然资源特许开采审批程序，并说明这些程序属于以下哪一类：（1）按固定条件公开招标；（2）按可变条件公开招标；（3）通过谈判达成协议。

19. 如果特许开采审批程序随着时间的推移有所变化，或针对不同的项目有不同的做法，请按不同的项目对这些程序加以说明。

20. 请说明是通过何种办法向有兴趣投标者发出招标通知。

21. 将把关于中标的哪些信息披露给（1）行政机构；（2）立法和（3）公众？

## 财政制度

22. 为开采自然资源对政府进行的支付主要采用的形式是纳税/特许开采费，还是按照生产分享合同来支付？

23. 如果财政制度使用的是生产分享合同，合同的范本是否公开发表？

24. 请说明在实际合同中规定的财政支付的主要特征。实际合同是全文公开发表还是部分公开发表？如果是部分发表，哪些部分发表，哪些不发表？如果不发表实际合同，哪些人可以看到合同？如果不发表合同，是通过什么办法来保证对公众负责？

25. 生产分享合同是否包括融资安排？如果是，这些安排是否公开发表？法律和其他文件是否包括关于融资安排的明确规定？如果是，请加以说明。

26. 如果财政制度要求以纳税和/或特许开采费的形式进行支付，请说明主要的财政义务。如果该制度对不同的项目采用不同的做法，请注明主要项目之间的不同。

27. 请介绍以下每一个主要税种的税基、税率和其他主要特点：

- 公司所得税。
- 适用于在国内支付和支付给外国股东的自然资源收入的股息预扣税、利息预扣税和其他预扣税。
- 任何适用的其他征税。

28. 请说明关于缴纳特许开采费的要求。

29. 请解释资源收入税与适用于其他部门或活动的标准税制（例如公司利润税、股息或利息税、资本利得税、个人所得税）之间的任何差别。

30. 请介绍适用于自然资源部门的公司或个人的主要税收鼓励措施。

31. 请介绍适用于自然资源的任何其他税种或非税收工具（例如石油特别收费、股权参与产生的股息，或其他支付，包括奖金）。

32. 请介绍适用于自然资源的间接税种（增值税、消费税、对进口或出口征收的关税）。适用于自然资源或主要使用自然资源制造的产品（例如汽油）的间接税待遇与适用于其他活动的间接税待遇（例如进口税或消费税的税率）是否有任何差别？

33. 政府与自然资源生产公司达成的协议是否包括“财政稳定条款”（以保护投资者，使其在有关项目所依据的财务假设发生意外变化时免受损失）？如果包括，请加以说明。这些条款是否为公众所知？其使用有多普遍？

34. 请说明是否采用了保障措施，来限制自然资源公司为税务目的在不同活动、项目或特许经营领域之间合并收入或税收抵扣的能力。

35. 请说明一般采用何种办法来处理转移定价问题，并特别说明在生产分享合同和公司所得税方面如何处理这个问题。

#### 国家资源公司

36. 请说明自然资源公司在商业操作（例如出售石油产品）和非商业操作（例如提供社会服务和其他服务）中的活动。

37. 请介绍自然资源公司的内部控制和内部审计规则和机制。

38. 请说明关于自然资源公司的会计和审计条例的下列特点：

- 这些公司是否与私营部门的其他公司遵守同样的会计和审计准则？
- 自然资源公司的法定会计准则是否与国际会计准则保持一致，这些准则是否得到实际遵守？
- 是否编制包括所有子公司在内的合并财务报告？这些报告是否得到审计？
- 是否在财务年度结束后六个月内完成经审计的年度账目？
- 是否在年底之后六个月内公开发表年度财务账目（如果发表次数更为频繁，请予以说明）？

如果对以上任何问题回答“否”，请说明当前的会计和审计制度，并解释做

出否定回答的理由。

## 价格管理

39. 国内资源产品的批发和零售价格是否受政府或某个监管机构的管理？这些价格通过何种公式确定？这些公式是否公开发表？国内价格通过何种方式与国际市场价格或参考价格建立关系？国内价格的调整有多频繁？

## 准财政活动

40. 自然资源公司和资源部门的其他公司，包括国际公司，进行什么样的非商业/准财政活动？（这样的活动包括提供卫生和教育服务、就业、住房、基础设施、以低于市场的价格在国内出售能源产品、为国家借债。）请介绍主要的活动，如果可能，请说明估计的年度费用，同时指出这些资料 and 数据的来源。

41. 政府机构是否对自然资源公司或其他资源公司有任何拖欠？如果有，是否经常收集关于这些拖欠的最新情况，公开予以披露，并在政府预算中将其考虑进去？

42. 自然资源公司或其他资源公司是否对政府有任何税务或支付上的拖欠？如果有，这些拖欠情况是否得到经常监测，并向公众披露？

## 与各级地方政府的的关系

43. 请说明中央政府如何与州/省或地方政府（例如各地区）分享征税权和资源收入，并提供有关法规的副本。

44. 现行的收入分配安排已实行多久？以何方式向公众披露这些安排？以何种频率向州/省或地方政府转移资源收入？政府如何报告此类转移？

## 预算文件

45. 是否在预算文件中清楚地区分、说明和报告所有支付的资源收入？这些收入是否包括转至预算外基金（如石油储蓄基金）的收入？

46. 是否（专门或作为预算或会计程序的一部分）公布公司付款和政府收款情况？这些报告是否达到已被接受的“采掘业透明度倡议”报告模版中的国际标准？

47. 是否作为总债务的一部分在政府预算报告中列示与资源相关的债务（附带抵押的债务以及其他债务）？如果不列示这类债务，是否以其他形式向公众披露？如果披露，请说明所披露的具体贷款的各个方面。是否披露了与资源相关的借款的所有重要方面？
48. 政府财务报表是否披露使用资源收入而获得的一切国有金融资产和有形资产？
49. 政府是否在做出明确假设的情况下根据确实的产量定期估算资源的资产价值，以此作为财政政策的基础？是否向公众披露这些估算？
50. 政府使用资源收入而获得的海外金融资产是列在中央银行的官方外汇储备中，还是与其分开？
51. 是否在年度预算文件中列明和披露使用资源收入所积累的资产的投资政策？
52. 是否在预算文件中或通过其他方式披露代表政府、但并不直接通过政府开展的活动（即所谓的准财政活动）的性质或成本？如果披露，请详述具体情况并提供来源。
53. 请说明中央政府和地方政府定期从政府预算中向国家资源公司进行了哪些经常性转移和资本转移，并请说明如何在政府预算文件和报告中明确列示这些转移。

## 财政政策

54. 财政政策是否列明自然资源的利用率以及资源收入和资产的管理并阐述总体财政和经济目标（其中包括长期可持续性）？
55. 预算外基金（例如石油储蓄基金）的管理规则是否明确地被纳入总体财政政策框架？
56. 是否使用投资收入进行再投资或是否将投资收入作为收入转入政府预算？

## 财政平衡

57. 非资源性（基本）财政差额是否列入预算文件？是否将其作为一项财政政策指标？

58. 如果不是，请列明用于决策目的的主要财政平衡指标。

## 财政风险

59. 年度预算文件是否明确考虑到了财政风险，尤其是与自然资源价格和或有债务的不确定性相关的风险？

60. 预算文件是否解释或披露为应付风险所采取的各项措施？是否跟踪这些措施的执行情况？

## 会计和内部审计

61. 会计制度是否列明所有资源收入并在全面的预算执行报告中及时、全面、定期公布这些收入？

62. 请说明采用了何种会计制度（是现金收付制还是权责发生制）？预算执行报告是否列明所用会计制度？

63. 公共部门其他机构是否也采用政府机构和预算外基金（例如石油基金）所采用的关于处理资源收入的内部控制和审计程序？

64. 是否明确说明并向公众披露政府机构和预算外基金（例如石油基金）所采用的关于处理资源收入的内部控制和审计程序？

## 税收征管

65. 请说明对资源部门的公司实行的税收征管框架。这一框架与对其他部门的公司实行的框架有何区别？是否有大型税务办事处或部门的专门单位负责对大型资源公司的税收征管？

66. 相关法规如何规定税务人员的斟酌决定权？

67. 请说明纳税者和税务部门可援用的现有解决纠纷程序。

68. 资源公司是否与其他纳税者享有同样的纳税者权利和服务？

69. 请说明资源部门纳税者现行税收信息体系。政府各机构如何保障有关资料和信息流的正常流动？

## 公司监管

70. 是否所有的国际资源公司和国家资源公司都充分遵循国际公认的会计、审计和账目公布准则？如果不是，请说明主要缺陷。

71. 是否由国家审计部门或任何其他独立机构定期公布公司与政府之间的收入流动情况？

72. 如果尚未这样做，政府是否计划像“采掘业透明度倡议”所建议的那样设立一个独立的归总机构？

73. 请说明政府参与“采掘业透明度倡议”工作的演变情况和现状。

国际货币基金组织

财政事务部

财政透明度科