



开放预算，改变生活。
《开放预算调查 2008》

鸣谢

我们——整个国际预算项目对全世界 85 家研究机构和民间社团组织的同行们对《开放预算调查》所做的基础性工作表示感谢，尤其感谢他们自始至终对工作的奉献和坚持，并不厌其烦地配合我们进行繁琐的查证与编辑。

同时，我们还要感谢为本报告提供大量优质稿件并自愿在过年期间加班的以下几位评论员：共同体社会调查局的 Debbie Budlender、透明与公信项目及世界银行的 Charles Griffin、预算和政策首要任务研究中心的 Iris Lav、民众美国的 Michael Lipsky、加州大学洛杉矶分校政治系的 Michael Ross、国际预算项目的 Isaac Shapiro 以及伦敦经济学院政府管理系的 Joachim Wehner。

此项目是国际预算项目整个团队合作的结果。Pamela Gomez 领导数据搜集和查核程序，之后她就离开了国际预算项目，我们感谢她五年来对《开放预算调查》的诸多贡献。Pamela 曾经与 Harika Masud 和 Elena Mondo 密切合作过，后两人都花了无数时间来保证数据质量。在此项目上不懈工作的还有 Katherine Robinson、Julie Seiwel 和 Show Ei Tun。

本报告由 Ruth Carlitz、Paolo de Renzio 和 Warren Krafchik 撰写，并由 Delaine McCullough 编辑。对此提供宝贵支援的国际预算项目同事有 Harika Masud 和 Elena Mondo，以及 Gary Hawes 和 Vivek Ramkumar。我们还要感谢伦敦经济学院“顶点项目”的 Pablo Gallego Cuervo、Anitzel Merino Dorantes 和 Andres Vera Sandoval，是他们提供了原始数据分析。Delaine McCullough 还牵头协调发起多国调查。报告由 Michael Kristof 设计。预算和政策首要任务研究中心的 Edward Bremner 设计了《调查》中的很多宣传材料。

最后，我们由衷地感谢开放社会研究所、福特基金会和惠利基金会对此工作的赞助，使之得以付梓。

沃伦·可拉夫契克（Warren Krafchik）
主任
国际预算项目

概要

《开放预算调查 2008》结果发现，总体而言，全世界的预算公信力乏善可陈。在调查过的大多数国家里，公众不能获取全面即时的信息，从而不能在真正意义上参与预算程序并让政府负责。缺乏公信力把公众决策排挤在外，从而滋生了支出不当、浪费和腐败等现象，削弱了扶贫倡议的正确性和影响力。

尽管整体展现出的前景不容乐观，但《调查》中仍有一些国家两年来大步改进了预算公信力，其他国家争相效仿。《调查》还显示：更多政府通过公开已向捐献者出示或内部使用的预算信息，迅速低成本地提高了预算透明度。

《开放预算调查》为政府官员、立法者、发展实践者、民间社团组织、记者和研究者们提供了一套对全世界 85 国政府预算透明度进行比较衡量的方法。《调查》报告还对各国如何提高预算透明度、提高公众参与度和加强公信制度建设提出了建议。

国际预算项目进行这次倡议旨在提高预算透明度。提供及时、有用和易得的信息是迈向公信力提高的第一步，通过信息公开，可以让民间社团、记者、立法机关和最高审计机构采取行动，进行更为有效的预算监督。公众对整个预算的广泛参与可以提高政策抉择的可靠性和政府干预的有效性。

《开放预算指数 2008》显示出世界范围内透明度存在差距

为了便于衡量 85 国在透明度上的整体努力并对各国进行比较，国际预算项目在《调查》中编制了“开放预算指数 2008”。

在 85 个被调查国中只有 5 国，即法国、新西兰、南非、英国和美国，按照公认的良好开放财政管理实践要求广泛地公开信息。另外，还有 12 个国家公开了大量信息。

余下 68 国的开放预算指数得分很低。其中 25 国极少甚至根本不提供预算信息，这其中既包括低收入国家，如柬埔寨、民主刚果共和国、尼加拉瓜和吉尔吉斯斯坦，也包括若干中高收入国家，如中国、尼日利亚和沙特阿拉伯。（见第 6 页“开放预算指数排行”。）

在这表现最差的二十五个国家中，二十三个国家的公众在立法机关审批之前甚至不能看到《执行者的预算提案》。当公众看到年度预算时，木已成舟，为时已晚。所以，受到最终决策影响的公众丝毫不能在政府制定或讨论预算政策时参与并表达意见。

许多更隐晦的国家具有类似特征。它们大多位于撒哈拉沙漠以南非洲或中东及北非，大多很穷，经常严重依赖外国援助或石油天然气收入，并且通常是独裁统治政体。

缺乏透明度，削弱了公信力

几乎所有国家在立法机关审批后才能公布年度预算，但中国、赤道几内亚、沙特阿拉伯和苏丹除外。多数国家在预算起草、执行和审计阶段很少提供信息，这阻止了公众在构建政策和要务、提高资金效率和反腐败等方面参与其中。

正式监督机构执行不力，使处境恶化

公众监督预算编制存在障碍通常是因为正式监督机构执行不力。在大多数被调查国家中，立法机关在《执行者的预算提案》及其监督执行上，无论是权力、时间和能力都非常有限。同样，在许多国家，最高审计机构没有充分独立性或资金来履行它的使命，并且通常没有一种机制可以追查执行者是否听取最高审计机构的建议。

但立竿见影的改进是可行的

尽管被调查国的情况普遍糟糕，但《开放预算指数》还不至于让人彻底失望。如果我们对比《开放预算指数》2006年的调查结果和2008年的调查结果，就会发现两年来一些国家已经着手改善预算透明度，尤其是克罗地亚、肯尼亚、尼泊尔和斯里兰卡，其民间社团的活动使本国的预算透明度大幅增加，反过来又为民间社团的更多参与创造了条件。预算透明度改善有文字可依的国家还有：保加利亚、埃及、格鲁吉亚和巴布亚新几内亚。

除了上述改善之外，给人希望的其他调查结果还有：即使在艰苦条件下，透明度和公信力的衡量仍能收到良好效果。比如，在非洲，博茨瓦纳和南非的透明度已经达到令人佩服的水平，而约旦的调查结果超出中东和北非的平均水平。较低收入国家秘鲁和乌干达都向公民提供大量预算信息，而在依赖援助的国家中，加纳和乌干达的得分高于平均水平。

最后，《调查》结果发现，如果政治上有足够意志，在其他地方也能以较低成本迅速普及这种进步。《开放预算指数2008》中得分很低的许多国家已经拥有了大量的符合要求的预算信息。通过公开他们向捐献者出示或内部使用的信息，这些国家可以提高它们在《开放预算指数2008》中的得分。更重要的是，这样做会鼓励有效监督和提高公信力。

国际预算项目呼吁：亟需关注预算透明度和公信力

国际预算项目呼吁个人、民间社团组织、政府部门、立法机构、最高审计机构和捐献者采取行动，提高对这些问题的关注程度，并要求亟需改善公众对预算信息的获得程度。

为了在改善预算透明度方面取得立竿见影的效果，国际预算项目敦促：

- *政府*，要公布已经出具的预算信息。在已经出具信息但对公众保留的所有国家中，政府应立即公布信息。
- *国际金融机构和捐献者*，鼓励接受援助的政府公开它们已向捐献者出示或内部使用的预算信息

- *民间社团*，在政府未公开它们已向捐献者出具或内部使用的预算信息的情况下，要求政府作出解释并公示。

除了这些直接措施外，国际预算项目还建议政府、捐献者和民间社团采取以下行动，以于近期提高预算透明度：

政府

- **用大众可以理解和有益的方式、方法、媒体宣传预算信息。**这包括通过无线电或其它广播媒体，并以大多数人使用的语言宣传信息。
- **为公众参与预算建立制度化的机制**，包括在制定和讨论《执行者的预算提案》时举行公开听证会，并经常在整个预算周期举行公开听证会。
- **增加媒体对预算的报道机会**，例如，向记者召开预算听证会，或在无线电广播、电视和网络上宣传这些听证会。
- **支持有关改革，增强立法机关和最高审计机关的独立性和能力**，使之发挥正式监督功能。应当针对这些机构的政治和财政独立性、分析能力、接触执行者的机会以及履行受命所需的其它法定权力等方面进行改革。
- **建立有效的开放财政信息系统**，提高预算信息的质量和时效性，例如，采用清晰、标准化的分类系统和恰当的信息技术。

国际金融机构和捐献者

- **提高援助资金流的透明度，避免预算外资金流动。**尽量通过地方预算系统疏通援助资金流。如不可行，则用政府分类系统并参照预算日程表，按与地方预算系统兼容的格式提供关于援助资金流的信息。
- **支持改革，建立有效的开放财政信息系统**，可以提高政府准确、及时地出示预算消息的能力。
- **增加对民间社团、立法机构和最高审计机构的技术援助和资助**，是改善预算公信力和监督的全套工作的一部分。
- **开展额外调查研究**，鉴于外援依赖型国家预算透明度一般比较低，调查捐献者干预和正在进行的预算改革是否在实践中提高预算透明度。

民间社团组织

- **利用《开放预算调查 2008》的调查结果制定倡导策略**，并向政府发表有针对性、有建设意义的建议，改进预算透明度和公众参与预算的情况。

- 努力执行现有的《信息自由法》，用这些法律获取预算信息进行分析和倡导。
- 出具并宣传简单通俗版的重点预算文件，用大众使用的通俗语言。
- 支持立法机构和最高审计机构的工作。这包括提供培训和信息，揭发，进行联合和平行审计。
- 倡导加强制度上的安排，监管立法机构和最高审计机构在预算中的作用，围绕着加强它们与公众和民间社团的关系及参与度。
- 与媒体合作，提高预算问题报道质量，提供目标培训和及时信息。
- 跟踪《开放预算调查 2008》，对调查结果进行进一步研究，并指出当前对预算透明度的认识上的差距。

如果采纳上述建议，预算透明度和公众参与预算情况会大为改观。然而，到最后预算监控的实施要求公众获取详细的预算信息，如关于具体学校和医院支出的信息，这些都不可能再在刊发的预算文件中提供。因此，公众获取预算信息的权利应通过《信息自由法》在制度上得以确立，以确保所有人可以及时、低成本地获取信息。在已经出台此法的国家，要积极落实。

Open Budget Index 2008

At a glance

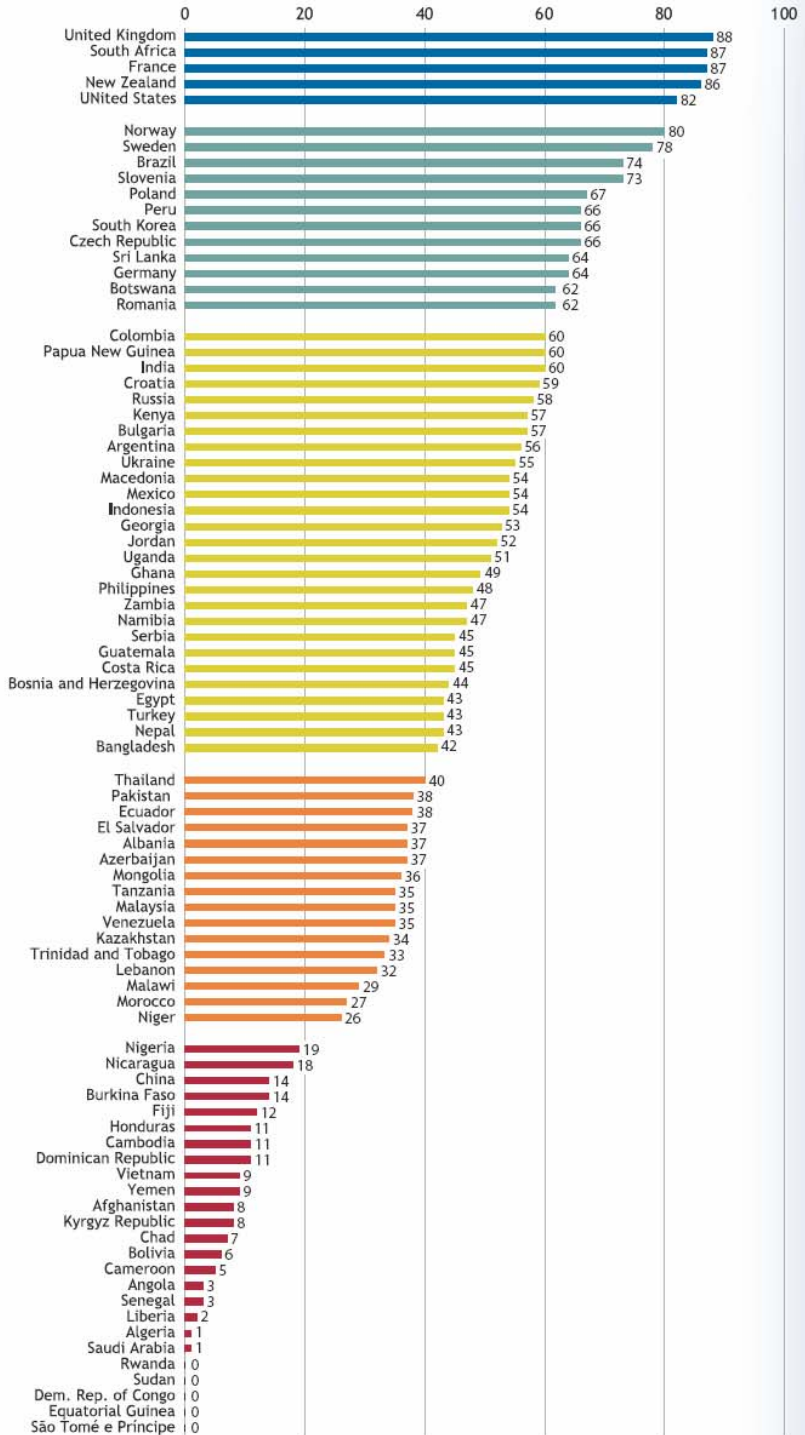
What Countries Open Their Books to the Public?

The Open Budget Index evaluates the quantity and type of information available to the public in a country's budget documents. A country's placement within a performance category was determined by averaging the responses to 91 questions on the Open Budget Questionnaire related to information contained in the eight key budget documents that all countries should make available to the public.

Key

- Provide **Extensive** Information
- Provide **Significant** Information
- Provide **Some** Information
- Provide **Minimal** Information
- Provide **Scant or No** Information

The countries that scored between 81-100 percent were placed in the performance category *Provide Extensive Information*, those with scores between 61-80 percent in *Provide Significant Information*, those with scores between 41-60 percent in *Provide Some Information*, those with scores between 21-40 percent in *Provide Minimal Information*, and those with scores between 0-20 percent in *Provide Scant or No Information*. All Open Budget Questionnaires used to calculate these scores may be seen at www.openbudgetindex.org.



1.0 序言

背景

预算是政府最重要的经济政策工具。它影响所有人的生活，尤其是穷人的生活。但是，预算历来是政府行政手段唯一保留的程序。过去认为，公众甚至立法机关从外部参与预算毫无用处。有人甚至认为，这种参与会威胁到国家的财政稳定。

近 20 年来，形势大变。现在，全世界的捐献者、民间社团以及越来越多的政府机构普遍认为，公众接触预算信息有助于提高公信力，从而有助于提高扶贫倡议的有效性。并且，人们越来越多认识到，如果公众有机会向上反映头等问题并监督政策实施，预算政策可以制定得更为贴切并实施得更为有效。

与此同时，在近 15 年里民间社团对公众预算的分析和影响力急剧扩大。如今，从非洲、亚洲、东欧到拉丁美洲的一百多个发展中国家和转型期国家中，民间社团都积极参与公众预算。

国际预算项目应运而生，自 1997 年国际预算项目成立以来，它致力于促进民间社团参与预算，从而使预算系统更加透明、更具公信力，并更能迎合贫困及低收入人群的需要。国际预算项目有诸多成果，其中之一就是编制了世界上第一部有关预算透明度和公信力的独立性、比较性调查——《开放预算调查》。

为了便于衡量被调查国家在透明度上做出的整体努力，并在各国之间做出比较，国际预算项目在《调查》中编制了“开放预算指数（OBI）”。开放预算指数根据它在整个预算期间公开的信息给每一个国家打分。

对预算透明度及综合预算编制的近期调研

对于预算透明度和综合预算编制的文献资料数量有限，但其数量在不断增长，其中包括《开放预算调查》。近期研究趋于围绕两大问题：第一，质疑透明度能否以及如何改善政府治理和减少贫困；第二，质疑民间社团参与预算能否以及如何提高透明度、改善政府治理及减少贫困。

透明度对政府治理和扶贫的影响

近期，关于该话题的宏观层面、全国性文献资料大都出自国际货币基金组织和世界银行的调研。

根据世行对 169 个国家收集到的总体数据，Islam 于 2003 年研究发现，透明度（包括《信息自由法》的出台以及政府部门更频繁地公布经济数据）与政府治理的优劣存在很大

关联。2005年，Bellver 和 Kaufmann 进一步对 20 个国家进行调研，结果表明：透明度与国家的腐败程度低、宏观经济和人类发展指数高、经济竞争力强有关系。

根据国际货币基金组织的数据，Hameed 在 2005 年研究发现，通过调控社会经济因素，透明度高的国家一般都能更好地接触国际金融市场，更严格地遵守财政纪律，更大程度地减少腐败。与此类似，Glennester 和 Shin 于 2008 年也注意到，财政透明度高与国家经济境况改观存在某种关系，国债市场借贷成本低就体现了这一点。

关于国家治理影响透明度的文献汗牛充栋，尤其是在依赖采掘业的国家，此类文献更是数不胜数。例如，Ross 曾在 2001 年就提出，由于税收在财政收入中所占的比例较低，依赖石油收入的政府对公众的公信力较低。根据《开放预算指数 2006 年》的数据，de Renzio、Gomez 和 Sheppard 在 2009 年确认，依赖自然资源的国家透明度一般都比较低。但同时他们还发现，活跃的民间社团有助于解决这一问题。

民间社团在促进透明度和改善政府治理中的作用

Jenkins 和 Goetz 于 1999 年整理了印度拉扎山邦内一个工农联盟“赋权于工人和农民的运动”（MKSS）的工作。赋权运动是为了争取获得官方对公众工程项目的记录，然后组织公开听证会，让地方各界核对此信息，揭穿舞弊等各种腐败行为。这一运动促成国家《信息自由法》和《印度全国农村就业担保方案》的出台。（Ramkumar 2008 年）

Reinikka 和 Svensson 在 2004 年也表明，当乌干达政府在报纸上公布有关基础教育补贴的信息增多时，社会组织能够利用这些信息监督补贴，并使这些补贴在移交地方政府和学校时的流失大副减少。

Brautigam 在 2004 年的研究回顾了若干国家的公众参与性预算编制，发现透明度高是公民参与预算多的必要条件。但她还注意到，只有伴随其他条件，比如民间社团和执政党及知情媒体制订明确的扶贫日程，透明度对贫穷人群的影响才会出现。

国际预算项目和英国苏塞克斯大学发展研究院近期对六个专注于预算的组织进行了案例研究，这六个组织分别位于巴西、克罗地亚、印度、墨西哥、南非和乌干达，研究的目的是解读并宣传预算信息（见 Robinson 2008 年、Robinson 2006 年，以及 de Renzio 和 Krafchik 2007 年）。这些组织的工作让更多民间社团参与预算，并让立法机构在预算中发挥更大的作用。在其中四个案例研究中，民间社团预算工作对预算系统改善、扶贫配置和支出项目的优劣也产生过直接影响。

总之，越来越多的证据表明，预算透明度高与政府治理标准高和社会经济成果好有关系。同时也有证据表明，向民间社团开放预算参与可以促进预算公信力和扶贫支出有效性的提高。国际预算项目希望就此话题的文献资料能够越来越多，包括《开放预算调查》也能继续开展下去。

《开放预算调查》：基本原理和特色

国际预算项目于 2006 年发起《开放预算调查》，以协助参与国家的民间社团、研究者和记者要求政府提高预算的透明度和公信力。《开放预算调查 2008》更新了 2006 年对 59 个国家的调查结果，并在数据库中增加了 26 个国家。

《调查》依据的是严格设定的调查问卷，它反映了与开放财政管理有关的公认良方。所用的许多标准同多方组织制定的标准相类似，如国际货币基金组织、经济合作与发展组织，和国际最高审计机构组织。

然而，国际预算项目相信，这些组织制定的措施远未到位。《开放预算调查》开卷伊始就提出一个假设前提：公众有权查阅公用资金如何征收使用的信息。这一前提导致了折椅调查与多方组织之间存在重大差别，表现在以下方面：

第一、《开放预算调查》是独立性的民间社团专家进行的调研，而非政府官员或捐献机构员工。

第二、《开放预算调查》围绕着公众是否能查阅政府预算信息。相反，其他倡议通常围绕着政府出具预算信息的能力，它们并不检查该信息宣传的可能性，对象以及途径。

第三、《开放预算调查》中提出了一些问题，这些问题涉及到公众参与预算的机会以及立法机关监督和最高审计机构。

《开放预算调查》的局限性在于它的重心在中央政府，它根本不检查政府以下的各级政府是否提供信息。另外，这项调查考察信息的全面性，但并未对该信息的质量和可信度进行评价。

调研概况

《开放预算调查》的大部分基础工作是由被调查国家的研究者完成的。完成《开放预算调查 2008》的研究者全部来自学术机构和民间社团组织，他们都独立于政府机构和政党。

文本框 1.1 推广预算透明度良好实践的有关倡议

经济合作组织于 1999 年出版了《预算透明度最佳实践》一书，鼓励成员国更全面、更准确地公布财政数据，并未附带任何程序或机制来监管和强制执行这些程序。国际货币基金组织于 1998 年首次公布《良好实践守则》，备有一套程序来评估各国是否遵守原则，并有一本大篇幅的手册来指导这种评估。国际货币基金组织放宽监管框架，鼓励财政自律，确保还贷，并鼓励国外投资，其中针对财政透明度发表报告——《遵守标准与守则报告》（又称“财政合规报告”）。2005 年，一些捐献者发布了《公众支出与财政公信力》框架，作为评估预算系统总体优劣的工具，其中包括一个关于预算透明度的指数。

国际预算项目为这 85 个国家的研究者或研究组织分别提供《开放预算调查》问卷，以及《开放预算调查问卷指南》。该指南说明了填写问卷时需要用到的方法，包括界定将要提供的证据类型。如果研究者填写问卷时遇到问题，国际预算项目还负责解答。数据收集已于 2007 年 9 月 28 日结束，所以这项调查尚未反映之后发生的任何事件和进展。

每一份填完的调查问卷都会被认真审视。首先，国际预算项目员工分析每份问卷，检查内部一致性并用公开数据核对答案。随后，针对每个国家填完的问卷将被提交到对该国及其预算系统的两名同行评论员手里。这些研究者独立于填完问卷的政府部门和研究机构，他们的身份只有国际预算项目知道。之后，国际预算项目员工检查同行研究者对方法一致性的评论。如有需要，他们裁定与研究者回答相抵触的评论，来决定哪种回答在方法上更确切。最后，61 国政府受邀对填完的问卷发表评论。¹ 然而，只有五国政府利用了这次机会，他们分别是萨尔瓦多、危地马拉、挪威、南非和瑞典。

此外，还要进行两次检验以检查数据的强度。首先，拿《开放预算调查》结果与政府治理和透明度的其它指数结果做比较。比较表明，《开放预算调查》较好地代表了被调查国家的政府治理和机构优劣的更宽泛尺度。其次，计算每个国家的“一致性得分”，代表着研究者与同行评论员的一致程度。绝大多数被调查国家的研究者和同级评论员存在很高的一致程度。（调研过程和方法，详见“附录甲”）

《开放预算调查》的目录和本报告的结构

《开放预算调查》围绕着两大关注点：预算透明度和预算监管机构。

《开放预算调查》大部分问题围绕着各国应根据良好国际惯例公布的八大预算文件的内容和时效性。由于这一调查特别强调了公众参与对提高预算公信力和改善成果的重要性，国际预算项目在透明度尺度中增刊了一个可行的简化版预算——《公民预算》

根据这些问题的答案计算出的平均值编制《开放预算指数 2008》，对比衡量预算透明度。第二章列出“开放预算指数”的主要调查结果，第三章围绕着预算的每一阶段深入检查开放预算指数的结果。

《开放预算调查》其余的问题评估了重点监督机构即立法机构和最高审计机构的优点，以及公众参与预算的机会。这些问题反映了国际预算项目的见解：获取预算信息并非有效监督的充分必要条件——强有力的独立机构和公众参与机会也是必要条件。第四章列出了在预算程序中与立法机构和最高审计机构有关的调查结果。

报告余下内容集中讨论如何提高预算透明度和加强监督。第五章描述了 2006 与 2008 两年都接受调查的一些国家取得的进步，并讨论了如何以适度成本迅速提高预算透明度。最后一章列出了推荐给政府部门、捐献者和民间社团的如何提高预算透明度和改善监督实践的实用建议。

¹ 各国研究者表示亟需政府部门对调查结果发表评论。

2.0 《开放预算指数 2008》：主要调查结果

根据《开放预算指数 2008》，绝大多数被调查国家未能达到预算透明度的基本水准点。这削弱了公众参与，滋生了支出不当、浪费和腐败，从而削弱了扶贫倡议的影响力。

《开放预算指数 2008》的平均得分是 39 分,满分是 100 分。这说明,平均而言,被调查国家的中央政府公开的预算和财政活动信息不多。

在被调查的八十五个国家中,只有法国、新西兰、南非、英国和美国五国提供了广泛的预算信息。其中三个国家公布了包括《公民预算》的所有八份文件,法国没有出具年中回顾。美国未能公布《预算前声明》,但却在其它公开文件中宣传所有相关预算前信息,而且美国也没有公布《公民预算》。

文本框 2.1 《开放预算指数》衡量哪些指标?

《开放预算指数》根据问卷中所附的 91 问给各国从 0 到 100 打分。这些问题围绕着政府是否公开 8 大重点预算文件及其所含的信息,尤其强调《执行者的预算提案》。81~100 分表示该国在预算文件中提供广泛信息,61~80 分表示提供大量信息,41~60 分表示提供部分信息,21~40 分表示提供少量信息,而 0~20 分表示提供极少信息或根本不提供信息。

表格 2.1			
《开放预算指数》得分的分布情况			
《开放预算指数》表现	国家数	《开放预算指数》平均得分	国家
提供广泛信息 (81~100 分)	5	86	法国、新西兰、南非、英国、美国
提供大量信息 (61~80 分)	12	68	博茨瓦纳、巴西、捷克共和国、德国、挪威、秘鲁、波兰、罗马尼亚、斯洛文尼亚、韩国、斯里兰卡、瑞典
提供部分信息 (41~60 分)	27	51	阿根廷、孟加拉国、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、埃及、格鲁吉亚、加纳、危地马拉、印度、印度尼西亚、约旦、肯尼亚、马其顿、墨西哥、纳米比亚、尼泊尔、巴布亚新几内亚、菲律宾、俄罗斯、塞尔维亚、土耳其、乌干达、乌克兰、赞比亚
提供少量信息 (21~40 分)	16	34	阿尔巴尼亚、阿塞拜疆、厄瓜多尔、萨尔瓦多、哈萨克斯坦、黎巴嫩、马拉维、马来西亚、蒙古共和国、摩洛哥、尼日尔、巴基斯坦、坦桑尼亚、泰国、特立尼达和多巴哥、委内瑞拉

提供极少信息或根本不提供信息 (0~20分)	25	7	阿富汗、阿尔及利亚、安哥拉、玻利维亚、布基纳法索、柬埔寨、喀麦隆、乍得、中国、民主刚果共和国、多米尼加共和国、赤道几内亚、斐济、洪都拉斯、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、尼加拉瓜、尼泊尔、卢旺达、圣多美和普林西比、沙特阿拉伯、塞内加尔、苏丹、越南、也门
合计	85	39	

还有 12 国的中央政府在预算和财政活动上提供大量信息。这一分类包括经济发达国家（如挪威和瑞典）、转型期国家（如罗马尼亚）和发展中国家（如博茨瓦纳、巴西和秘鲁）。挪威、瑞典和博茨瓦纳都未能提供 8 大重点预算文件中的一种或几种，而波兰和秘鲁除了未公布《公民预算》外，其余 7 大文件都已公布，但内容不全面。

余下 68 个被调查国的《开放预算指数》得分很低。最严重的问题是，有 25 国预算提供极少预算信息或根本不提供信息（见文本框 2.2）。它们包括低收入国家（如柬埔寨、民主刚果共和国和吉尔吉斯斯坦）和若干中高收入国家（如中国和沙特阿拉伯）。这 25 国中，23 国的公众未经立法机构审批，甚至不能查阅《执行者的预算提案》。相反，在政府制定或审批预算政策时，公众被完全排挤在外，不能参与意见，只能被动接受木已成舟的年度预算。尼加拉瓜和尼日利亚公布了立法机关正在争辩的预算提案，但公众根据所公布的信息只能对政府未来预算年度的计划形成一个模糊概念。

文本框 2.2 《开放预算指数》低于 10 分代表什么？

《开放预算指数 2008》调查的 85 国中，有 17 国得分是个位数，5 国得分为 0。例如，乍得只得 7 分。因为该国政府未公开《执行者的预算提案》，乍得人民对政府来年的税收和支出计划没有一个全面的认识。并且，很难追查年内的支出、财政收入和借贷，因为执行报告未予公布或缺少重要细节。还有，乍得的公共支出未进行定期审计。因而无法评估预算数据是否可靠并合乎法规。最后，由于乍得未将“获取政府信息的权利”写入法律，乍得人民不太可能获取详细的预算信息，至于追查个别项目和活动更是难于登天。

余下 27 国处于中游。它们对中央政府的预算和财政活动提供部分或少量信息，而且有严重的局限性。这些国家不是未能公布若干重点预算文件，就是公布的文件缺乏重要细节。

最后，必须注意的一点是，许多国家的预算透明度实际水平很可能比《开放预算指数》显示的还要低。这是因为这些政府的预算文件中未包含部分公用资金和国有企业的信息（见文本框 2.3）。

文本框 2.3 预算外活动会降低透明度

调查发现，委内瑞拉（35 分）的官方预算文件中，年度预算合起来至少一个季度未予列报。尼加拉瓜（18 分）仍有很大比例的预算未列入官方合并预算，包括政府收自委内瑞拉的款项。尼加拉瓜民间社团研究者报告，未披露的财政收入和由此产生的支出，每年介于 1 亿美元和 5 亿美元之间，占《2007 年总预算》的 5~20%

低分国的特点

《开放预算指数》得分低的国家一般具有一些共性，这些共性可能导致他们预算透明度低。得分最低的大多位于中东和北非，以及撒哈拉沙漠以南非洲、它们一般都是低收入国家，经常严重依赖国外援助或石油天然气出口带来的收入。许多政府民主建设不力，或者

还是独裁统治。然而，在每种分类中，都有得分很高的国家，这说明，即使背景不同，也有可能实现高的预算透明度。

地域分布

平均得分最低的地区是中东和北非，平均 24 分，共 7 国，其中 5 国公布少量、极少信息或根本不公布信息。在这一组里，约旦只得 52 分，纵然如此，仍然远远高于同一地区的其它国家。

撒哈拉沙漠以南非洲国家一般得分也都很低。该地区被调查国逾 2/3 公布少量或极少信息，甚至根本不公布信息，平均分只有 25 分。博茨瓦纳和南非得分较高，博茨瓦纳得 62 分，南非得 87 分，位列《开放预算指数 2008》中最透明的国家。如果我们除掉这两个最高分，该地区的平均得分立即降至 20 分，令人失望之极。

表格 2.2 按地区划分的得分情况

地区	国家数 (个)	平均得分 (分)
东亚和太平洋地区	12	39
东欧和中亚地区	17	50
拉美和加勒比海地区	15	39
中东和北非地区	7	24
南亚地区	6	42
撒哈拉沙漠以南非洲地区	22	25
西欧和美国地区	6	80

收入水平

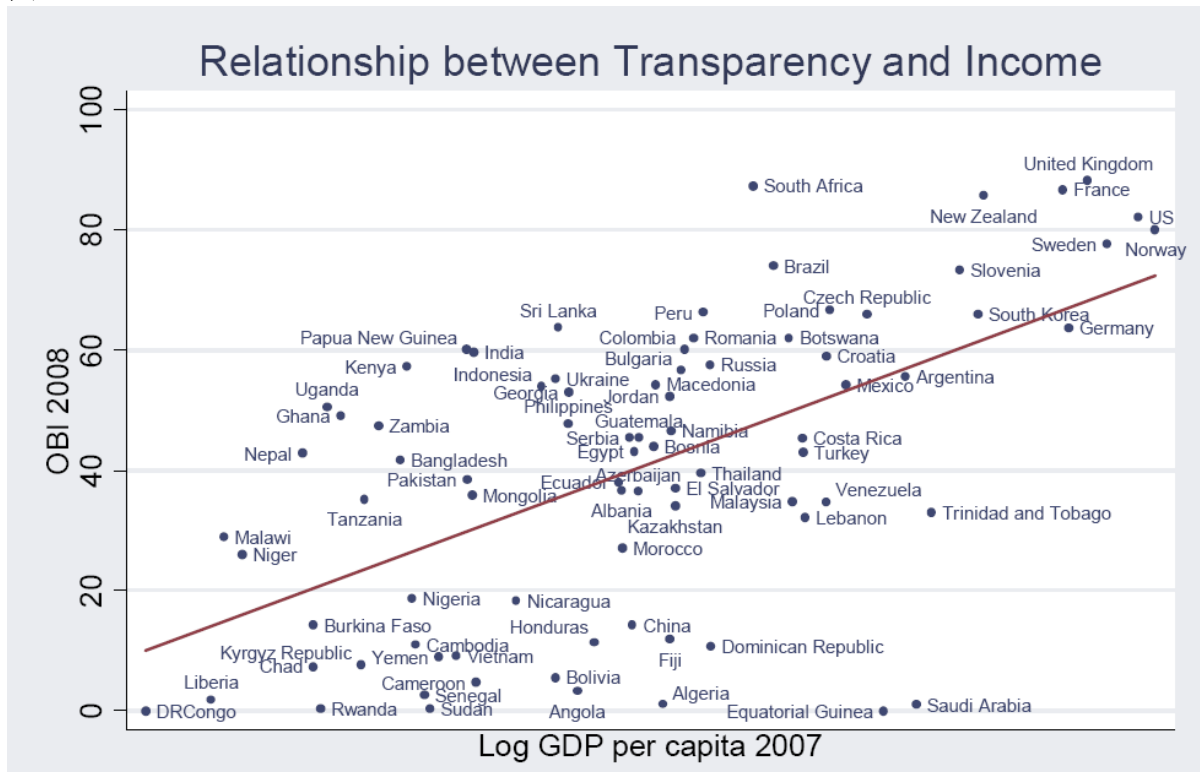
图 2.1 是指数国家与其收入水平（按人均 GDP 衡量）之间的关系。图中向上的斜线代表国家收入与其指数得分之间的平均关系。

散布图表明，样本中的许多国家，国家得分与其收入水平成正比²。高分国收入水平相对较高，例如英国、法国、美国和挪威。而低分国收入水平一般不高，例如利比里亚、布基纳法索、乍得和吉尔吉斯斯坦。

然而，也有不符合情况的个例。例如，沙特阿拉伯和赤道几内亚虽然都很富有，但分数却低得可怜，分别为 1 分和 0 分。相反，在较低收入国家中，秘鲁和斯里兰卡都为公民提供大量预算信息。换句话说，一国收入水平并不预先保证其透明度水平。

² 是衡量国家得分与其收入水平之间关系的一种定量方法，称为“关联系数”。取值 0~1，1 代表绝对正相关。上文散布图的关联系数为 0.5278，大小合理。

图 2.1



依赖国外援助

低分国一般还严重依赖大量国外援助以应付公共支出。近几年的国民总收入（GNI）超过5%来自国外援助的三十个国家，其《开放预算指数》的平均分为 24 分，而同期不接收任何外援的国家则得 62 分。这也证明，外援依赖度越高，预算透明度越低，见表格 2.3。

表格 2.3

外援依赖度与预算透明度*

外援依赖程度	国家数 (个)	平均得分 (分)	国家
高（外援占国民总收入比例大于 10%）	18	22	波斯尼亚和黑塞哥维那、布基纳法索、柬埔寨、乍得、民主刚果共和国、加纳、洪都拉斯、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、马拉维、蒙古共和国、尼加拉瓜、尼日尔、卢旺达、塞内加尔、坦桑尼亚、乌干达、赞比亚
中（外援占国民总收入比例大于 5% 小于 10%）	12	28	阿尔巴尼亚、安哥拉、玻利维亚、喀麦隆、格鲁吉亚、约旦、马其顿、尼泊尔、尼日利亚、巴布亚新几内亚、苏丹、越南

低（外援占国民总收入比例小于5%）	45	45	阿尔及利亚、阿根廷、阿塞拜疆、孟加拉国、博茨瓦纳、巴西、保加利亚、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、克罗地亚、捷克共和国、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、赤道几内亚、斐济、危地马拉、印度、印度尼西亚、哈萨克斯坦、肯尼亚、黎巴嫩、马来西亚、墨西哥、摩洛哥、纳米比亚、巴基斯坦、秘鲁、菲律宾、波兰、罗马尼亚、俄罗斯、沙特阿拉伯、斯洛文尼亚、南非、韩国、斯里兰卡、泰国、特立尼达和多巴哥、土耳其、乌克兰、委内瑞拉、也门
合计	75	32	

资料来源：世界发展指标（2000~2006年间，外援占国民总收入的平均比例）

附注：本表格只列出接受《官方发展援助》的国家。阿富汗、塞尔维亚和圣多美未计入数据库。

这种明显的关系只反映一个事实：依赖外援的国家之所以依赖外援，是因为低收入处境，而低收入国家一般透明度比较低。另一方面，依赖外援使得政府对捐献者的公信力比对公众的公信力更为重要，从而削弱了透明度。

然而，这种形态耐人寻味，因为其间许多国家中，捐献者明明提供了大量技术和经济援助来改善财政管理系统。许多国家虽然接受大量外援，指数得分却依然很低，这确实值得进一步研究。

依赖自然资源储备

《开放预算指数 2008》确认，依赖石油天然气收入的国家一般透明度比较低。表格 2.4 是自然资源禀赋极高国家的平均得分。

表格 2.4

自然资源依赖度与预算透明度

资源依赖性质	国家数	平均分	国家
矿（煤矿、铜矿、钻石、金矿、铂矿、银矿及/或锡矿）	13	44	博茨瓦纳、民主刚果共和国*、加纳、印度尼西亚*、约旦、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、蒙古共和国、纳米比亚、巴布亚新几内亚、秘鲁、南非、赞比亚
烃	21	23	阿尔及利亚、安哥拉、阿塞拜疆、玻利维亚、喀麦隆、乍得、哥伦比亚、厄瓜多尔、赤道几内亚、哈萨克斯坦、尼日利亚、挪威、俄罗斯、圣多美和普林西比、沙特阿拉伯、苏丹、特立尼达和多巴哥、委内瑞拉、越南也门

资源依赖型国家合计	34	31	
剪除此部分表格…….			

*民主刚果和印尼也是产油国，但它们更多依赖矿产。

资料来源：国际货币基金组织 2007 年《收入透明度》，基于 2000~2005 年间数据。

按照以下标准判断烃类和/或矿产资源丰富的国家：

- (i) 2000~2005 年间，烃类和/矿产带来的财政收入占财政总收入的平均比例不小于 25%，或者
- (ii) 2000~2005 年间，烃类和/矿产出口收入占出口总收入的平均比例不小于 25%。

在 21 个产油气国中，缺少预算公信力表现得尤为严重。它们平均得分 23 分，比起《开放预算指数》总体平均 39 分、依赖矿产资源收入的国家平均 44 分，都要低得多（见文本框 2.4）。

再者，《开放预算指数》结果表明，即使在产油气国之间，分数依然相差很大。例如，哥伦比亚、挪威和墨西哥得分都比较高。这种结果支持这种观点：烃类富足未必招致“资源诅咒”——与大量自然资源出口有关的负面经济、社会和政治后果。

政治制度

提供广泛或大量预算信息的 17 国均在某种程度上或其它程度上被视为民主国家。例如，《经济学家》杂志信息部编制的“民主指数”把这 17 国中的 9 国归为完全民主国家，其余 8 国为有缺憾的民主国家。相比之下，该部门将提供极少信息或根本不提供信息的 25 国中的 2 国归为有缺憾的民主国家，6 国为混合政权，15 国为独裁政权。1 国未归类。³

结论

总而言之，《开放预算指数 2008》中绝大多数国家均未能公开足够信息来确保动用公用资金的有效公信力。此外，尽管许多最不透明国家具备一些相互联系的共同特点，或是收入水平、地理位置、依赖外援或资源程度，或是民主机构强弱等，但《开放预算指数 2008》显示，没有一个因素会预先决定其透明度。

文本框 2.4 缺乏透明度推动赤道几内亚的腐败

西非小国赤道几内亚在《开放预算指数 2008》中得分为 0。10 年来石油出口剧增，使之成为非洲最富的国家之一。然而，财富剧增并未带来大众生活条件的改善。这很可能是腐败造成的。国库控制权——包括流入国家石油公司

（GEPetrol）和国家天然气公司（SONAGAS）的收入——高度集中在该国的独裁统治者 Teodoro Obiang Nguema Mbasago 及其亲属的手中。美国参议院 2004 年某次调查揭露，Obiang 总统一家在总部位于华盛顿特区的里格斯银行拥有 60 多个账户。银行高层记录了这些账户挥金如土在购买支出和来自石油公司大笔付款的可疑收入（如埃克森美孚、阿美拉达赫斯、马拉松石油和雪佛龙德士古）。这些购买支出包括 260 万美元现金购买海滨豪宅一座，以及报价 3500 万美元位于加州马里布占地面积 15.77 英亩、建筑面积 14,995 平方英尺的 8 室海滨豪宅一座。

³ Kekic, Laza, 《经济学家》杂志信息部编制的《民主指数》，下载地址：

http://www.economist.com/media/pdf/Democracy_Index_2007_v3.pdf，日期：2009 年 1 月 7 日。

3.0 《开放预算指数 2008》：在整个预算期间的透明度

本章围绕着各个阶段所公开的预算深入检查《开放预算指数 2008》的结果。

如果提供给民间社团和公众足够的数据和机会来参与预算，他们会对预算结果产生巨大和积极的影响。本章所含文本框通过描述各国民间社团组织在预算每一阶段的活动说明了这一点。

预算包括四个主要阶段：1) **制定**，此阶段由政府行政部门起草预算提案；2) **审批**，此阶段由立法部门讨论和审批预算；3) **执行**，此阶段贯彻执行预算收支计划；及 4) **评估和审计**，此阶段评估支出的资金是否合规及带来理想的效果。下图指出在预算的各个阶段将要出具 8 大重点预算文件的哪几份。

在预算的整个过程中，政府部门都应提供表格 3.1 中列举的 8 大重点预算文件。本章将讨论各个文件及其有关《开放预算指数 2008》调查结果的重要性。

表格 3.1 不同预算文件提供的信息量不同

	提供极少信息或根本不提供信息的国家 (0~20 分)	提供少量信息的国家 (21~40 分)	提供部分信息的国家 (41~60 分)	提供大量信息的国家 (61~80 分)	提供广泛信息的国家 (81~100 分)
《预算前声明》	55	0	4	8	18
《执行者的预算提案》	24	10	28	17	6
《出台的预算》	4	11	0	30	40
《公民预算》	68	4	0	3	10
《年内报告》	21	5	10	22	27
《年中回顾》	63	5	4	3	10
《年终报告》	37	18	14	11	5
《审计报告》	32	8	13	11	21

民间社团在整个预算期间都能获取重点预算文件

预算制定

在预算制定期间，政府确定需要征收的财政收入金额、支出项目的分配、未来财年的赤字和债务水平。在此阶段民间社团参与至关重要。

此阶段的决定不仅决定了预算的总体规模和下一财年各部门与方案之间的主要分配，还影响了未来数年的预算。因为大多立法机构变更预算提案的权力有限，制定阶段通常是民间社团影响下一预算年度主要重点和分配的最后机会，有时超出下一年度。

不幸的是，《开放预算指数 2008》结果表明，预算制定在大多数被调查国仍然暗箱操作。

《调查》85 国中，仅 30 国公布《预算前声明》，其中 12 国只提供部分信息。几乎 2/3（55 国）根本未发表《预算前声明》。

尽管《预算前声明》概述了来年的财政经济框架，但还是《执行者的预算提案》列举了政府的实际政策要点和计划活动。《开放预算指数 2008》调查发现，仅 6 国在此重点文件中公布良好实践所需的全部信息。还有 17 国公布的提案含有大量信息。相反，62 国公布的《执行者的预算提案》含有的支持信息有限或根本没有。

然而《开放预算指数 2008》清楚地表明，多数国家未提供足够信息让民间社团有意义地参与预算制定阶段。这就把民间社团在有关预算的重大设想、宏观政策问题和主要重点的设定上参与意见的关键机会堵死了。尽管如此，有的国家政府和民间社团已经着手找到方法让预算的制定更具协商性（见文本框 3.1）。

预算制定期间的良好实践

《预算前声明》 在执行者向立法机关提交预算提案之前至少一个月发表。应当列举制定预算时所用的假设，预期收入、支出和债务水平和部门间的广泛分配。

《执行者的预算提案》 是制定阶段的结果。列举政府对下一预算年度所要实行的政策和要务的详细声明，包括向各部和机构的具体分配。应在财年开始之前至少 3 隔月提请立法机构审核。

文本框 3.1 民间社团参与预算制定阶段

无论是政府还是民间社团都提出倡议，要开放预算制定程序，让公众参与。1989年，巴西阿雷格里港市政府引入参与性预算编制，政府召开座谈会，让公众直接参与决定如何分配该市投资预算中的现有资源。这一实践在巴西百余座城市被采纳和复制，并且蔓延到全世界其它国家。巴西的成绩表示，参与性预算编制不仅可以增加公众参与，而且可以改善投资分配，这会使低收入群体较之高收入群体更受益（见《联合国人居署》，2004年）。民间社团组织在推动和监督参与性预算编制行使中发挥了积极作用，如巴西的估价员与城市研究中心。

民间社团刺探开放预算起草阶段的工作包括试图影响推动预算决策的要务。肯尼亚的经济事务研究所协调每年举行一次民间社团会议，最后向政府汇报一套协定要务。乌干达的乌干达债务网络将基于社区的监管团队的监控结果传送到国家政策论坛，如部门工作小组，以期影响国家预算要务。这两个倡议都利用了民间社团与社区的关系，以此来丰富国家要务并已经正式纳入两国的预算决策过程。

预算审批

预算审批阶段于执行者正式向立法机构提交年度预算提案时起开始，多数国家的立法机构都会在阶段讨论预算并可能针对具体提议在专家委员会中召开公开听证会，审批阶段在立法机构将预算写入法律时结束。

在立法机构对预算发挥较积极作用的国家中，民间社团组织可能需要在听证会上提供司法鉴定，并能通过目标倡导对预算决策产生影响（见文本框3.2）。

在几乎所有被调查的国家中，一旦预算被审批立即被公布，然而中国、赤道几内亚、沙特阿拉伯和苏丹这四个国家，即使预算通过了审批也未能被公布。经合计，70个国家对于《出台的预算》提供广泛或大量信息，而仅11国对经审批预算提供少量信息。一个重要且积极的调查结果是，在公布《出台的预算》方面各个国家总体表现都很好。只要公布《出台的预算》，民间社团就有可能参与某种程度地监控预算是否被执行。

《公民预算》是扩大预算信息宣传、增进对预算的理解以及提高参与预算过程的重要方式。在编入《开放预算指数2008》的85国中，68国未公布该文件，尽管它并无要求出具更多的数据或分析。然而，已有17个发达国家和发展中国家已经出具了《公民预算》，克罗地亚、萨尔瓦度、韩国和乌克兰等国于近期刚刚着手此项工作。有些国家在网上发布这些信息。⁴有些国家政府和民间社团合作出具《公民预算》。

预算审批期间的良好实践

预算应在财年开始之前出台。《出台的预算》应立即公布，因为它是一个法律文件，授权执行者实施预算中包含的政策措施。

预算通常是一个冗长的技术文件。所以，政府部门还应当公布《公民预算》，作为预算的一种简化版概要，通过公众广泛接触的媒体和他们使用的语言进行宣传。

⁴ 例如，参见新西兰政府部门出具的《公民预算》(<http://www.treasury.govt.nz/budget/2007/execsum>)；印度(<http://www.indiabudget.nic.in/ub2007-08/keybudget.htm>)；和南非(<http://www.finance.gov.za/documents/national%20budget/2007/guide.pdf>)。

文本框 3.3 民间社团干预预算执行阶段

2002年，墨西哥众议院批准了大幅增加资助女性健康的方案。随后，预算委员会主席要求卫生部长把新增加部分的资金分流到8个非政府“女性援助中心”。这一请求在国会中引起轩然大波，为了解决这一问题，6个民间社团机构联合起来，利用独立团体的身份实施2003年出台的《信息权利法》，以期获得关于资金使用的详细信息。

FUNDAR是墨西哥一个专注于预算的组织，它发现实际上这些所谓的非政府中心是与一个叫Provida的组织有关系，这个组织的方案可能与墨西哥政府关于艾滋病的政策有所冲突。它还发现，分配到这些中心的百分之九十的资金都被明目张胆地滥用了，大多数付款没有发票，而且资金流入了一个与Provida共用同一地址的“幽灵”组织。政府内外审计师随即展开调查，证实了FUNDAR的发现。内部审计师对Provida处以巨额罚款，并且要求该组织退还一切款项，并限制其十五年内不许接收公共基金。

在《单一销售因素》的提案下，在加州拥有生产设施和员工的公司，如果要把绝大部分或全部产品或服务销往加州以外地区的，只需缴纳少量州企业税，甚至根本不缴。由于这是个复杂的提案，加州预算项目编制的分析和图录对于立法者和倡导组织了解政策及其可能后果至为关键。加州预算项目员工投入大量时间说服决策者，并解释一旦提案通过并出台将会对公共服务带来的影响。尽管加州预算缺口有几十亿美元，但加州众议院在7月份批准州预算时，通过了超过10亿美元的企业税减征方案，其中包括“单一销售因素”政策。然后，州参议院在8月份批准最后支出计划时，拒绝批准该税收措施，致使该提案无疾而终。

预算执行

预算的执行阶段，即是实际花费资金来落实预算中设定的政策、方案和项目。在实际操作中，预算很少按批准切实执行的。

可能会有正当的原因致使计划支出与实际支出之间产生偏差，比如政策上的明确变动或为了应对不断变化的经济状况。然而，偏差也会有一些消极原因，比如财政管理不善、擅自支出、无能和舞弊。在很多国家，执行不力与资金不足一样是非常严重的问题。正因为如此，在预算执行期间，公众获取及时、准确、易得和有用的信息至关重要，这样能够大大增大民间社团对政府部门的监控能力（见文本框 3.3）。

预算执行期间的良好实践

政府部门在预算执行期间必须公布三大文件：第一、执行者应每月或每季度发表对财政收入、支出和举债的《年内报告》。让公民监督政府是否按承诺把足量的钱花在重点部门，以及这些钱是否到达目标机构和受益者。第二、执行者应公布《年中回顾》，讨论经济假设中可能影响经批准预算政策的任何变更。例如，油气价格的意外变化给资源富国的财政收入带来巨量的意外收入或缺口。第三、执行者应公布《年终报告》，总结财年年底的情况，应包括对《出台的预算》中政策目标实现进度的最新情况。

《开放预算指数 2008》研究发现，关于预算执行信息的表现不一，但总体而言，表现不佳。20个国家公布了所有三个相关报告，39个国家公布了其中的两个，15个国家只公布

了其中的一个报告。11个国家根本没有公众发布任何执行报告，他们是阿尔及利亚、民主刚果共和国、赤道几内亚、马拉维、尼日利亚、巴基斯坦、卢旺达、圣多美和普林西比、沙特阿拉伯、苏丹、特立尼达和多巴哥。

表格 3.2 显示，各指数国在《年内报告》中的表现优于《年中回顾》或《年终报告》。然而，《年内报告》中的信息量差距太大，85 国中仅有 27 国在这些报告中提供全面的预算执行信息。

很少国家在《年中回顾》和《年终报告》中提供广泛信息（分别是 10 国、5 国）。令人尤为担心的是，有些国家根本不公布《年中回顾》或《年终报告》（分别是 63 国、21 国）。

表格 3.2 出具预算执行报告的国家数

	全面	部分	没有	合计
《年内报告》	27	40	18	85
《年中回顾》	10	12	63	85
《年终报告》	5	59	21	85

预算评估和审计

预算周期的最后阶段是评估公共资源的利用是否合理且有效。公众可用这一信息要求改进系统和惩办对腐败者（见文本框 3.4）。

指数结果显示，此阶段的透明度非常低。在被调查国中，27 国根本未公布《审计报告》，其中，亚喀麦隆、赤道几内、利比里亚、摩洛哥、尼日尔和塞尔维亚 6 国甚至未编制《审计报告》（见第 5 章）。尽管如此，21 国公布了全面的《审计报告》。这些国家有各自不同的背景，这再次证明了：只要存在政治意志，在多数情况下都可以得高分。

预算评估和审计期间的俩良好实践

最佳实践需要一个独立于执行事宜的团体发表年度《**审计报告**》。最高审计机构应每年向立法机构和社会大众汇报审计结果。《**审计报告**》应涵盖执行者进行的所有活动，尽管联合国国际最高审计机构组织的指导方针允许排除涉及“值得保护或依法被保护利益”的情况。《**审计报告**》应在财年结束后 12 个月内发表。

推迟发布《审计报告》会减少民间社团利用审计信息倡导改进政府表现的机会。令人遗憾的是，48国未在推荐时间内公布《审计报告》。如，墨西哥、印度和罗马尼亚都在财年结束后12个月以后才发布《审计报告》。

文本框 3.4 民间社团干预预算审计阶段

当在报纸上看到公共工程部发表公告，宣布在阿布拉省27个项目已经竣工时，菲律宾“阿布拉省关注好政府的公民”组织成员被震怒了。因为知道这并非事实，该组织成员对声明已经竣工的这些工程项目的实际情况进行搜集，整理了详细的文件。与此同时，菲律宾政府也对此进行了官方审计，其结果是几名官员被告贪污，最后因渎职罪而被停职。

有的民间社团组织已经采取措施公布对《审计报告》的调查结果，以期政府担负起对管理公共基金的公信力。坦桑尼亚有这样一个组织 HakiElimu，他们印发了一套传单，列举了近期对《审计报告》的研究结果，因为传单很吸引人，而且很容易得到，媒体、执行部门官员、立法者和民间社团合伙人都可以共享。第一轮传单，发表于2006年，后来证明极为成功。2007年当它再次发表时，审计长给予大力合作。

结论

在预算的每一阶段，所公布的信息决定了民间社团（以及媒体、立法机构和最高审计机构）影响、监督和评估政府政策有效性的能力。

《开放预算指数2008》的详细结果揭示，在不同阶段，预算的透明度分布不均。调查中的多数国家公布了经立法机构审批的年度预算，允许民间社团在某种程度上参与预算的后续阶段。然而，预算制定阶段，对大多数主要政策和资源配置的决定仍然是暗箱操作，在预算执行和评估阶段，所提供的信息也非常有限。诚如本章文本框所示，这削弱了民间社团对增进要务、配置和收益以及发现不诚实做法的可能性。

4.0 立法机构和最高审计机构

《开放预算调查 2008》中包含一些关于立法机构和最高审计机构提供有效监督能力的问题。这些问题的答案平均起来，得到两个指数，可以以此来衡量立法机构和最高审计机构的总体力度。⁵尽管这写两个指数没有《开放预算指数》那么全面，但由于《调查》关于监督机构的问题要少于公众获取信息的问题，所以这两个指数可以为 85 国的情况提供一个有用的概览。

结果显示，在大多数被调查国，立法机构和最高审计机构的监督能力受到多种因素的严重制约。前几章已经描述了由于获得的信息有限使得公众无法直接参与预算，本章我们要检查立法机构和最高审计机构在代表公众利益时面临的问题。

有效公信力不仅依赖透明度，而且还依赖这些机构的力度。不幸的是，《调查》发现，立法机构和最高审计机构最不力的国家，《开放预算指数》的得分一般也是最低。所以，获取信息受限以及正式监督机构不力这两个因素使得这些国家的预算监督无法发挥应有的作用。

有关立法机构的重点发现

立法机构在预算中的作用在不同国家中各有不同。典型的是，立法机构有权审批预算立法，授权政府财政收入和支出，并分析经审核账目以确定政府是否已经兑现预算承诺。大多数情况下，立法机构还有权修订执行者递交的预算提案。

“立法机构的力度”2008 年平均得分为 42 分（满分 100 分）。这种总得分归结于一个关键因素：立法机构是否有足够时间认真审议《执行者的预算提案》？经合组织建议，执行者应在财年开始之前至少 3 个月向立法机构提供一份详细的预算提案。然而，总共 85 国中，只有不足一半按照要求提交了。17 国的预算提案在预算年度开始之前 6 周才收到，规避了整个的立法审查。

文本框 4.1 民间社团可以加强立法机构的工作

专注预算问题的民间社团组织在多个方面有助于锻炼立法机构的能力。例如，印度、墨西哥、克罗地亚和其它国家的民间社团组织为其国家的国民预算编制各种易得的概要和指南。克罗地亚立法机构的一员，在收到第一份由民间社团组织对该国预算出具的指南后，对着财政副部长大叫：“现在我们不必（只）听你的了，我们有了（自己）的指南！”

民间社团组织还提供培训和技术援助，以期推进立法机构预算的可见性以及预算听证会和报告的质量。例如，南非民主研究所（IDASA）伙同跨国会计师行为南非省级立法机构的所有专家委员会提供培训和技术支持。

最后，民间社团为预算提供宝贵的独立分析。鉴于许多发展中国家分析预算的能力有限，民间社团组织围绕着预算对贫穷和边缘化人群影响的分析通常构成预算难得的关键诠释，不仅容易获取，还非常及时。例如，南非和坦桑尼亚的性别预算编制倡议已经让立法者能够利用民间社团的调查研究特长，同时让民间社团组织能够直接接触决策者。强调预算对妇女、儿童和残疾人影响的类似倡议，也在全世界许多国家得到复制。

⁵ 关于这些子指数如何编制的详细说明，见附录甲。

鉴于立法机构审查预算提案的时间有限，85 国中有 66 国未举行听证会也不足为奇，这样一来，民间社团组织就很难证实个别政府部门的预算。同理，85 国中有 67 国没有举行公开听证会，所以民间社团组织也就很难证实政府预算的宏观经济和财政框架。

谈到预算执行这一问题，在被调查的 85 国中，有 49 国的执行者在行政单位之间转移资金时并不征求立法机构的审批。这大大限制了立法机构确保原本匮乏的公用资金按照经审批的预算进行支出的权力。

再者，85 国中有 27 国（近 1/3）的立法机构在资金支出之前，没有机会审批后来才追补的预算。这在经常有大量追补预算请求的国家，如吉尔吉斯斯坦、马拉维、墨西哥、苏丹和也门，尤其成问题。这种做法使政府可以用补加的预算来隐藏有争议或不受拥护的支出。

有关最高审计机构的重点发现

最高审计机构的名称、结构和职能，在各国各有不同⁶。一般而言，最高审计机构的任务是核实政府账目，确保公用资金被正当使用，是否遵守现有立法以及是否遵循良好的财政管理实践。在多数国家，最高审计机构需要向国家立法机构递交审计结果和建议，可能有一个委员会受命复查审计结果（通常称为“公共账目委员会”）。

“最高审计机构平均得分”为 45 分（满分 100），只比立法机构的平均分稍微高一点点。

衡量最高审计机构是否提供有效监督能力的一个最重要标准是其是否独立于执行部门。另人遗憾的是，26 个受调查国的执行者，未经立法机构或司法机构同意，就能罢免最高审计机构的负责人。而且，85 国中有 38 国的执行者，不是由立法机构或司法机构来决定每年对最高审计机构的预算拨款。其中 24 国让《调查》的民间社团研究者感到，对最高审计机构的资助低于履行其受命必需的资源水平。而在法律和财政上依赖执行者会导致最高审计机构的负责人拒不发表关键报告。

文本框 4.2 民间社团能加强最高审计机构的工作

在有些国家，民间社团组织与最高审计机构合作展开互补或联合审计。民间社团组织还有助于公布《审计报告》的审计结果，鼓励追查到底，并且能提出关于审计调查的话题。

例如，洪都拉斯高等审计法院（国家最高审计机构）2007 年开始试行一个方案，吸引公众多参与审计工作。它选取 8 类机构，包括医院、学校和市政府，根据该机构组织的大会上听取的公众参与意见进行审计。随后，该机构征求并听取公众对这些机构行使职能的投诉意见。该机构调查了这些投诉意见并将其审计结果纳入《审计报告》。然后另外组织一场公开大会讨论《审计报告》，与会者有经审核单位的高层，要对审计结果作出回应。

对这一倡议的评估发现，公众参与意见导致这些试行审计工作汇报了大量审计结果，而通过正规审计调查是发现不了的。

⁶ 几乎所有国家都在法律上授命存在某个单位监督公共账户，一般称为“最高审计机构”，该单位名字可能是“审计署”、“审计部”、“审计法院”等。美国的最高审计机构是联邦政府会计总署。

最高审计机构的受命通常防止它们直接发挥政策或政治作用。因此，为了让它的审计有实际影响，立法机构需要贯彻最高审计机构的审计结果和建议。然而在受调查国中有 17 国的立法机构根本不把最高审计机构的工作贯彻到底，而在另外 20 国，立法机构的贯彻微乎其微。

此外，64 国的执行者并不透露采取何种步骤处理审计意见。此外，该 64 国的最高审计机构或立法机构均未向公众汇报执行者为处理审计意见而采取的行动。这更容易让政府忽视审计意见。

许多国家的最高审计机构现有一些程序，把公众发掘成一条消息来源（见文本框 4.2 关于洪都拉斯的案例）。在 46 个受调查国，最高审计机构保持与公众沟通的正式机制，以期听取他们对于需要审计的机构、方案或对项目的投诉和建议。然而，31 国的最高审计机构对审计对象的决策权有限。所以，尽管存在民间社团参与的渠道，大量最高审计机构并不能有效地利用这种信息。

缺乏透明度和监督机构不力

如表格 4.1 所示，监督机构最不力的国家一般与《开放预算指数》得分最低的国家聚集在同一地区。所以，中东和北非及撒哈拉沙漠以南非洲地区总体指数得分很低，同时关于立法机构和最高审计机构的问题得分也很低。然而，南亚地区虽然指数得分不错，但立法机关的力度得分依然很差。

这些发现令人沮丧，因为这些国家的公众获取信息有限，最需要有效、正式的监督机构。《调查》结果表明，许多国家的公众被有效地排除在直接和间接参与预算两个大门之外。

对于《开放预算指数》，值得注意的是在低分地区仍存在一些正式监督机构力度得分高的国家。例如，赞比亚和南非的最高审计机构力度分别是 53 分和 73 分，远远高于撒哈拉沙漠以南非洲地区的平均分。两国的最高审计机构都有很大的独立性，最高审计机构的负责人只能在立法机构或司法机构批准下方能被罢免，并且最高审计机构全权酌情以决定要进行哪些审计。

南非立法机构实力的得分很高，67 分。这反映了这样一个事实：南非财政部在确定预算要务时，总与各位立法者进行了广泛的协商。此外，南非立法机构对预算中列举的中期财政政策陈述以及中央政府行政单位（部、局和机构）的个别预算举行公开听证会。

表格 4.1 按地区划分的监督机构力度得分

地区	立法机构实力得分	最高审计机构实力得分	《开放预算指数》得分
东亚和太平洋地区	41	53	39
东欧和中亚地区	48	57	50
拉美和加勒比海地区	40	47	39

中东和北非地区	27	21	24
南亚地区	32	41	42
撒哈拉沙漠以南非洲地区	35	29	25
西欧和美国地区	78	84	80
总体平均	42	45	39

5.0 改进预算透明度

至于最制度化的变更程序，预算透明度的可持续改进很可能花费相当长时间。增加透明度可能会涉及到改革法律、立法、规定和程序，以及改变实际操作。这些程序可能会很漫长，并可能会遇到很多挫折，包括政治上的干预。但是，《开放预算调查》表明，不管何种背景，通过政治意志、民间社团压力及其他国内外因素，是有可能快速改进预算透明度的。

本章强调 2006 年到 2008 年间预算透明度取得的进步，并讨论得分依然很低的国家如何着手实现类似改进。鉴于《调查》每两年重新开展一次，届时将提供数据按照时间轴追溯进展，并找寻提高透明度的策略。

自 2006 年以来取得的显著进步

在 2006 年和 2008 年两次接受调查的 59 国中，绝大多数国家的总体预算透明度得分有所变化，多是有所改观。只有 2 国得分不变，即英国和新西兰。

这 59 国的《开放预算指数 2008》平均得分为 48 分，与 2006 年平均 46 分相比略微改观⁷。

06 和 08 年之间的变化可能归因于 3 个因素：在有些情况下，反映了由于政府政策和程序调整或大范围政治转型，预算透明度“大幅变动”。在其他情况下，是关于政府公开的各种预算文件或文件所含信息出现“细微变动”。最后，分数变化可能是因为研究者对《调查》方法的了解增加，并且更严格地应用这种方法，造成导致局部“重新评估”。

尽管本章围绕着一些变化幅度大的国家，文本框 5.1 提到一些国家虽然预算透明度只有一些改善，但前景很被看好。这里列举的结果仅是初步的。国际预算项目预计下年对每个案例进行更为详细的调查，了解推动变化或阻碍进步的因素。

文本框 5.1 较小进步也值得注意

国家得分取得较小进步也很重要。例如，一些国家，包括加纳和挪威，已经开始出版《公民预算》。其他国家，如萨尔瓦多、乌干达和越南，正在预算执行期间提供更多信息。摩洛哥和俄罗斯现在把预算文件中加入过往支出的数据，便于追查资源配置和支出的趋势。最后，厄瓜多尔和印度等国政府已经改进了预算时间表，并正在对预算外项目公布更多信息。

⁷ 2008 年全部 85 国平均 39 分，远低于两年均接受调查的 59 国平均 48 分。这反映了参加 2008 年指标但未参加 2006 年指标的 26 国大多得分非常低。这 26 国 2008 年平均 21 分。这些国家有几个是对预算提供极少信息或根本不提供信息的，比如中国、赤道几内亚和沙特阿拉伯。

表格 5.1 预算透明度 06 和 08 年之间的重大变化

国家	06 年 指标 得分	08 年 指标 得分	变化	评论
埃及	18	43	+25	公布《执行者的预算提案》
格鲁吉亚	33	53	+20	引入多年预算编制格式 公布《公民预算》 消除预算外资金
克罗地亚	42	59	+17	引入多年概算 公布《公民预算》
斯里兰卡	47	64	+17	引入 10 年实施计划 编制 3 年预算规划
保加利亚	47	57	+10	引入方案预算 建立国家特许权登记处 网上公布更多文件
肯尼亚	48	57	+9	外部审计改善 公民参与预算增多
巴布亚新几内亚	51	60	+9	出具并公布《年中回顾》 公布《年终报告》 网上公布更多文件
尼泊尔	36	43	+7	02 年政治危机后重组议会

这些变化很令人鼓舞。国际预算项目很高兴报道，一些政府越来越认识到向公众发布预算信息的重要性，这正是《调查》所希望的将来为更多国家见证的进步类型。

然而，许多改进中国家的预算透明度仍有提高的空间。诸如埃及和尼泊尔等一些取得重大进步的国家，因为它们起步都非常低，因而总体得分也很低。而且，千万不要把任何改善当成是理所当然，要确保这些改善可以持续。

克罗地亚

克罗地亚得分猛增 17 分主要归因于将多年概算引入预算文件，包括《执行者的预算提案》。⁸ 在以前的预算中，克罗地亚只包含当前和过往预算年度的信息。现在，预算包括本年度以往两年的数据，以及未来两年的预测。这种进步是财政部为了符合加入欧盟的要求现在所作工作的一部分。在 06 年与 08 年之间，《预算前声明》和《年终报告》的内容仍有一些改善。克罗地亚还着手公布《公民预算》。

一些民间社团的工作促成了该国围绕预算透明度的若干辩论，比如公共财政研究所在 06 年和 08 年曾对克罗地亚进行了调研。公共财政研究所进行了一系列与《开放预算指标 2006》有关的倡导工作，包括出具新闻稿和通讯稿，向报道调查结果并且曝光率很高的某学术杂志投稿。财政副部长参加了《开放预算指标 2006》结果的公开陈述并宣布，他渴

⁸ 详见附录甲，一国的《执行者的预算提案》的全面性在厘定指标得分时的重要权重。

望努力改善克罗地亚的指标得分。公共财政研究所还帮助财政部改进网站，并与立法机构在全国和地方层面合作，增进他们对预算的了解，编制预算和税收指南，并主持培训研讨会。

埃及

06年埃及指标得分为18分，表明埃及政府对预算提供极少信息或根本不提供信息。在本次《调查》中，埃及的总体得分增至43分，表明，现在他们对预算提供部分信息，尽管不全面。

埃及指标得分提高，主要反映了财政部首次大范围公开《执行者的预算提案》，同时也反映了07年对宪法的大副修订增加了立法机构审议预算的时间，使立法机构能够逐项赞同或反对预算。⁹

埃及的例子说明，一国仅仅通过公布已经编制但对公众隐瞒的数据就可以提高指标得分。在《开放预算指标2006》中，我们注意到，06年调查时，埃及已经出具《执行者的预算提案》，但在立法机构审批之前不公开。而08年调查时，埃及政府在审批前披露此文件，使埃及公众得以在立法机构讨论提案的同时分析该文件。

然而，埃及《开放预算指数2008》43分表明进一步改善的空间巨大。《执行者的预算提案》中公开的信息量，与其说不够全面，不如说离全面还有很大差距。此外，埃及政府尚未制定和坚持一个固定时间表，来发布《执行者的预算提案》。

埃及国内对这些透明度改善是否能持续存在一些争论。有论点认为，这些变化属于地方政府、规划和财政部主导的分权过程中附带产生的能够提高透明度的一个可持续过程。其它论点则认为，立法机构对执行者的权力极为有限，这会限制它利用已增强职权的能力，使之不能有效地质疑《执行者的预算提案》，并且从容地应对信息公开性提高带来的压力。

除了透明度提高可能带来的这些困难之外，《开放预算指数》结果发现，埃及政府还出具了《年终报告》和年度《审计报告》，但并未大范围公开。为了持续改善透明度，埃及政府应当考虑立即大范围公开这两份文件。

肯尼亚

肯尼亚预算透明度的指标得分提高9分，这种改善归结于几个因素：07年，国家审计局大举措处理积压的未经审核帐目，并着手将《财政审计报告》公布在官方网站；此外，07年成立国会预算局，帮助立法者进行预算调研，增强他们参与预算的能力，并且对公共支出进行追踪调查，通告预算的实施和执行；最后，肯尼亚政府着手建立一个集合财政管理信息系统，这是一种支持预算制定和执行的信息技术系统，同时发起了一个预算编制倡议，主要是针对具体方案的实际效果，以便追查和监控资源。

⁹ 这些变化，参见《埃及宪法2007年3月修正案》第115条。

肯尼亚还为民间社团参与预算增加了机会。在 2007-08 年预算中，肯尼亚政府开始在起草阶段请求公众成员通过向财政部发送电子邮件来提出建议和看法。并增设部门工作小组，聚集各界公众讨论政府方针，这为公众参与预算增加了途径。以上改革措施，有的是由政府在国际捐献者机构的支持下实施的，有的是由民间社团组织（如经济事务研究所和肯尼亚预算参与论坛）带头，并与国会协办的。

尼泊尔

尼泊尔指标分提高 7 分，主要是由于该国近年来发生政治剧变。06 年兴起一场人民运动，旨在推翻独裁君主贾南德拉。运动成员包括 7 个政党的联盟和一系列民间社团组织。运动成功复原了被国王 02 年解散的尼泊尔国会，该立法机构的解散曾是尼泊尔《开放预算指标 2006》得分较低的一个重要原因。

尼泊尔的例子说明人民运动激起的政治变革可以提高透明度并带来体制上的改变，可以增强公信力和政府治理。同时，尼泊尔 08 年得分为 43 分，表明该国在提高预算透明度上还有待提高。

尼泊尔政府和立法机构能否持续或进一步提高透明度分数，尚无定论。这很大程度上依赖新宪法的起草，未来两年会由一个宪法制定大会来起草宪法。《开放预算指数》研究者预计，新宪法会涉及公众获取信息，包括预算信息以及立法机构在预算中的作用。该国的政治环境还是有点不堪一击，这会让阻滞甚至损害进一步改善。

斯里兰卡

斯里兰卡的指标得分猛增 17 分，反映出该国政府 06 年更迭后，公开预算信息量骤增。新一届政府公布并广为宣传一个 10 年实施计划，为斯里兰卡长期发展制定了目标。再者，公开预算执行报告（称为《财政状况报告》）开始包含更详细的信息，包括关于临时开支和或有支出的信息。

民间社团组织通过积极向政府索要关于国民预算的信息而对这些改善起到部分贡献。例如，民间社团组织连发 7 份呈请，要求对《2007 年预算》作出解释。尤其是，他们怀疑财政部受命恣意挪用原定用于“发展活动”的资金，应付其他方案的支出。最高法院判定，这些权力否定了公众监督和评估公用资金用途的权利。国会专门委员会也积极要求预算更加透明和更具公信力。

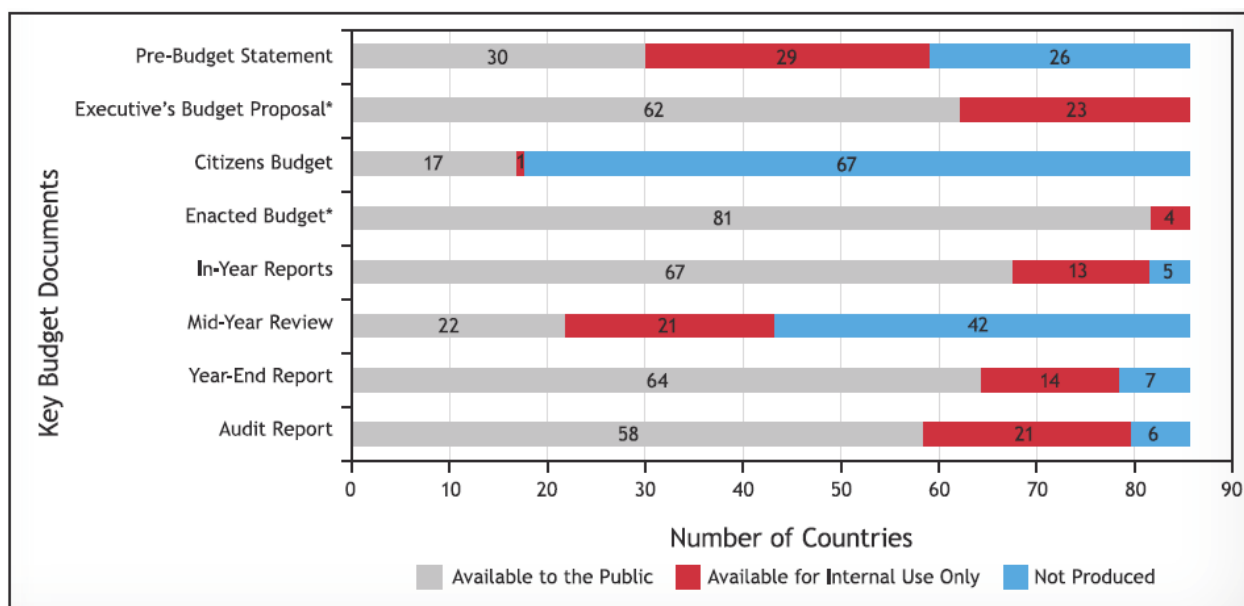
改善民间社团获取信息的策略

以上例子表明，在各种背景下都有可能改进预算透明度。比较《开放预算调查 2008》的结果与《开放预算调查 2006》的结果会发现，绝大多数国家，尤其是低分国，可以立竿见影并且节省成本地在预算透明度上取得有意义的改进。本节为实现这一点提供一些切实可行的建议。

公布你出具的任何信息

研究者发现，众多政府（受调查的 85 国中有 51 国）至少向捐献者出具一种或多种预算文件，或者把他们做为内参，根本不向公众发布（见表格 5.2）。所以，许多国家可以通过公布它们已经出具的信息迅速并节省成本地提高预算透明度。

表格 5.2 是否提供重点预算文件



* 附注：各国都出具这两种文件。

阿富汗是一个很好的例证。它的指标得分仅为 8 分，然而，阿富汗已经出具了《预算前声明》、《执行者的预算提案》和《审计报告》。假设阿富汗政府向公众发布所有这三种文件，那么它的指标分本会大幅提高，那表示公众参与阿富汗预算的机会越来越大。

苏丹是另一个极端例子。苏丹仅得 0 分，因为它未向公众发布任何重点预算文件。然而，苏丹实际上确实出具了《调查》中所含的 8 大重点预算文件的 7 种，但这些文件的优劣和全面性不一而足。尽管如此，公布这些文件会让苏丹的透明度大幅提高。

国家政府虽然出具了很多信息却不予以公布，这一事实表明，许多国家政府有选择地不透明，而不是它们没有足够能力向公众出具和宣传更大的预算信息。还表明，捐献者可发挥更积极的作用，鼓励接受国提高透明度。

在网上公布

即使某些文件得到“公开”以后，仍不能被所有公众成员获取。换句话说，必须提出请求或支付文件费后才能获取。把预算文件放到网上有助于解决这一问题，也可同时为多个用户低成本低通信息。表格 5.3 表明，在被调查的 85 国中，有 68 国在网上公布《出台的预算》，但较少公布其它文件。

表格 5.3 是否在网上提供文件

文件名称	网上提供文件的国家数
《预算前声明》	27
《执行者的预算提案》	49
《公民预算》	13
《出台的预算》	68
《年内报告》	63
《年中回顾》	18
《年终报告》	50
《审计报告》	50

出具《公民预算》

在很多发展中国家，很少部分人接触电脑和互联网。低收入和识字水平进一步限制了许多人接触网络信息的能力。《公民预算》有助于弥补这一差距。如果以大多数人可以接触的语言和方式宣传，比如包括用当地语言在报纸上刊载或在无线电广播中陈述，这种效果就更加突出。《公民预算》可能会辅以其它流行的陈述预算信息的方式，如利用插图和叙事共享重点预算信息并鼓励公众参与预算。流行的宣传未必受限于《执行者的预算提案》或《出台的预算》。一国政府可以用相同方法宣传在其它预算阶段出具的信息，尤其在执行和审计阶段。

所以，令人欣慰的是，受调查国越来越多（85 国中的 17 国）出具《公民预算》，其中既有挪威、新西兰等高收入国家，也有加纳、印度和萨尔瓦多等中低收入国家。

审批自由信息立法

全球日益支持改进公共服务传递，这激发了人们确保公众获取高度详细预算信息的兴趣，尤其是对社会方案的兴趣。这包括，比如，关于对具体学校和卫生所支出多少款项的信息。这种高度详细的消息一般不包含在一国的预算文件中，但民间社团需要获得这种更详细的预算信息作为有效的主张，信息自由法为弥补这种差距提供了一个前景看好和系统的法律通道。

大多数被调查国（85 国中有 55 国）已将获取预算信息权写入法律。然而，有法可依不能保证实践中有法必依。表格 5.4 表明，存在信息自由法的 55 国中仅有 13 国一般可能在实践中获取信息。余下 42 国，虽然存在信息权利，但法律不能发挥实际效果。

图表 5.4 是否有权获取政府信息，包括预算信息

<p>有权，权利已经写入法律，公民在实践中一般都能够获得政府信息，包括预算信息</p>	<p>波斯尼亚和黑塞哥维那 捷克共和国 法国</p>	<p>印度 墨西哥 新西兰 挪威</p>	<p>秘鲁 罗马尼亚 斯洛文尼亚</p>	<p>南非 瑞典 英国</p>	<p>(13) 国</p>
<p>有权，权利已经写入法律，但公民在实践中有时不能获取政府信息，包括预算信息</p>	<p>阿根廷 保加利亚 哥伦比亚 哥斯达黎加 厄瓜多尔</p>	<p>格鲁吉亚 危地马拉 洪都拉斯 哈萨克斯坦 马其顿 巴布亚新几内亚</p>	<p>波兰 俄罗斯 圣多美和普林西比 塞尔维亚 韩国</p>	<p>泰国 特立尼达和多巴哥 乌克兰 美国 委内瑞拉</p>	<p>(22) 国</p>
<p>有权，权利已经写入法律，但在实践中经常或通常不能获取政府信息，包括预算信息</p>	<p>安哥拉 阿塞拜疆 玻利维亚 布基纳法索 喀麦隆 中国</p>	<p>民主刚果共和国 多米尼加共和国 德国 肯尼亚</p>	<p>吉尔吉斯斯坦 马拉维 尼泊尔 尼加拉瓜 巴基斯坦</p>	<p>塞内加尔 苏丹 土耳其 乌干达 越南</p>	<p>(20) 国</p>
<p>无权，获取政府信息权未被写入法律，或此权利不包括获取预算信息</p>	<p>阿富汗 阿尔巴尼亚 阿尔及利亚 孟加拉国 博茨瓦纳 巴西 柬埔寨 乍得</p>	<p>埃及 萨尔瓦多 赤道几内亚 斐济 加纳 印度尼西亚 约旦 黎巴嫩</p>	<p>利比里亚 马来西亚 蒙古共和国 摩洛哥 纳米比亚 尼日尔 尼日利亚</p>	<p>菲律宾 卢旺达 沙特阿拉伯 斯里兰卡 坦桑尼亚 也门 赞比亚</p>	<p>(30) 国</p>

6.0 建议

《开放预算调查 2008》描绘的全世界预算透明度景象令人失望。在受调查的绝大多数国家，公众不能获取全面、及时、有用的信息，进而不能有意义地参与预算并让政府对公共资源的管理担负公信力。

然而，《调查》还给人以希望。《调查》中一些国家在近两年里已经着手改善预算透明度。在每个地区、收入水平、依赖援助或自然资源水平以及民主机构力度不同的国家都有高分国。《调查》还发现，很多国家政府可以低成本迅速改善预算透明度、

鉴于透明度在监督和公信力中的中心角色，国际预算项目号召各国的个人、民间社团组织、政府、立法机构、最高审计机构和捐献者采取行动对《调查》过程中发现的问题提高认识，并要求亟需改善公众获取预算信息的情况。

为了立竿见影地改善预算透明度，国际预算项目敦促：

- *政府*，要公布其已经出具但未向公众发布的重点预算文件及其它有关预算信息。作为第一步，政府应立即在网上提供该信息，便于信息扩大存在范围并降低酌情查阅。
- *捐献者*，鼓励接受援助的政府公布它们已向捐献者出示或内部使用的预算信息。
- *民间社团*，在政府未公布它们已向捐献者出示或内部使用的预算信息的情况下，要求政府作出解释并公示。

除了这些直接措施外，还可在近期进行许多其它政策和行动，有助于增强并界定公众的信息需求并增进监督机构的能力。为此，国际预算项目建议以下行动：

政府

- **用大众可以理解和有益的方式、方法、媒体宣传预算信息。**这包括通过无线电或其它广播媒体，并以大多数人使用的语言宣传信息。
- **为公众参与预算建立制度化的机制**，包括在制定和讨论《执行者的预算提案》时举行公开听证会，并经常在整个预算周期举行公开听证会。这会为公众提供机会用经扩展的获取预算信息的途径影响决策并让政府担负起公信力。
- **扩大预算的媒体报道机会**，例如，向记者召开预算听证会，或在无线电广播、电视和网络上宣传这些听证会。
- **支持有关改革，增强立法机关和最高审计机关的独立性和能力**，使之发挥正式监督功能。改革应当针对这些机构的政治和财政独立性，及其分析能力、接触执行者的机会，还有履行受命所需的其它法定权力。

- **建立有效的开放财政信息系统**，提高预算信息的质量和时效性，例如，采用清晰、标准化的分类系统和恰当的信息技术。

国际金融机构和捐献者

- **提高援助资金流的透明度并避免预算外资金流动**。尽量通过地方预算系统疏通援助资金流。如不可行，则用政府分类系统并参照预算日程表，按与地方预算系统兼容的格式提供关于援助资金流的信息。这会让预算文件中的援助资金流的覆盖面更广，从而提高整体预算透明度。它还会降低繁琐的捐献者干涉对国内预算管理造成的压力。
- **支持改革，建立有效的开放财政信息系统**，可以提高政府准确、及时地出示预算消息的能力。
- **增加对民间社团、立法机构和最高审计机构的技术援助和资助**，是改善预算公信力和监督的全套工作的一部分。这种支持应争取改善这些机构分析预算信息并让政府担负公信力的能力。
- **开展额外调查研究**，鉴于外援依赖型国家预算透明度一般比较低，调查捐献者干预和正在进行的预算改革是否在实践中提高预算透明度。

民间社团组织

- **利用《开放预算调查 2008》结果制定倡导策略**，并发表有针对性、有建设性的建议，要求政府改善预算透明度和公众参与预算情况。
- **努力执行现有《信息自由法》**，用这些法律获取预算信息进行分析和倡导。
- **出具并宣传简单通俗版的重点预算文件**，用大多数人使用的语言，通过不同媒体协以宣传预算材料，或与政府协作，或独立于政府。
- **支持立法机构和最高审计机构的工作**。这包括提供培训和信息，揭发，并进行联合和平行审计。
- **倡导加强制度化安排，监督立法机构和最高审计机构在预算中的作用**，围绕着加强它们与公众和民间社团的联系和参与情况。
- **与媒体合作，提高预算方面的报道质量**，提供目标培训和及时信息。这可以增进公众对预算的了解并改善公众参与的质量和影响力。
- **对《开放预算调查 2008》进行后续调研**，深入检查《调查》结果并弥补对预算透明度现有认识上的差距。

如果上述建议能付诸实践，将会大大改善预算透明度和公众参与预算情况。然而，最后通

常需要一个更系统化的解决方案，尤其是要获取详细的计划性信息。在一些国家中，需要通过《**自由信息法**》或《**宪法修正案**》等机制要把公众获取预算信息的权利写入法律，才能够确保所有人及时、低成本地获取信息需在存在这些法律的国家，问题通常在于要确保法律的执行。

最后，在上述建议推行于各国的同时，可以并应该在国家层面寻找并寻求更具体的行动。为此，各国填完的《开放预算调查问卷》连同同行评论员的详细评论都放在网上，网址为：www.openbudgetindex.org。国际预算项目希望这会成为一个有用资源，有助于找到可能的进一步措施和本地化解决方案，来改善全世界的预算透明度。

附录 A：方法

《开放预算调查》依据一份详细的调查问卷，旨在针对 85 国预算信息公开性和其它有公信力的预算编制实践收集比较性数据集（问卷全文见：www.openbudgetindex.org）。它通过预算四个阶段指导各国的民间社团研究者，协助他们评估在每一阶段应当公开的信息。它还在预算年度的每一阶段寻找并评估有公信力的预算编制实践。

问卷共有 123 问。91 问是评估公众获取预算信息的情况，答案得分经过平均处理，形成《开放预算指数》。余下 32 问涉及公众参与预算机会和政府重点监督机构让执行者担负公信力的能力有关的话题。

问卷包括多选题和关于预算文件如何宣传的主观题。问题分为 3 部分：1) 预算信息的宣传、2) 执行者每年向立法机构递交预算提案（1~55 问）和提供有助于分析预算政策和实务的其它信息（56~65 问），以及 3) 预算的 4 个阶段（66~123 问）。

《开放预算调查问卷》

第一部分：提供预算文件

- 表格 1. 填写问卷时所用文件的预算年度
- 表格 2. 所用重点预算文件：完整标题和网络链接
- 表格 3. 分发与《执行者的预算提案》有关的文件
- 表格 4. 分发《出台的预算》及《其它报告》

第二部分：《执行者的预算提案》

- 预算年度及以后的估计
- 预算年度过往年度的估计
- 全面性
- 预算叙述和表现监督
- 预算分析和监督的附加重点信息

第三部分：预算流程

- 执行者制定预算
- 立法机构审批预算
- 执行者实施预算
- 《年终报告》和最高审计机构

这些问题评估和中央政府公布的公开信息，但并不涉及这些信息的次国家级公开情况。多数问题是关于实践中发生的事情，而不是法律上存在的要求。所有问题的构筑都是为了捕捉容易观察到的现象。填写问卷的研究者和发表评论的同行评论员都必须提供作答证据，或引自某预算文件、法律或其它公开文件、某政府官员的公开声明，或与某政府官员或其它知情方的面谈。

问卷的意图不是要评估某国政府所提供信息的优劣或可靠性。例如，问题并不评估有关政府支出、收入或债务方面的信息是否被不当遗漏或隐瞒。问题还不评估某国概算所用的宏观经济预测或经济假设是否可靠。

许多问题围绕着根据公共部门财政管理的公认良好实践标准，各国应当发表的 8 大重点预算文件的内容和时效性。这些标准很多类似于多方组织制定的标准，诸如货币基金组织的《财政透明度良好实践守则》和联合国国际最高审计机构组织的《审计规则指导方针利马宣言》，前者是经合组织最好的预算透明度实践守则。国际最高审计机构组织是联合国建立的一个由各国的国家最高审计机构组成的专业组织，以求共享与公共部门审计有关的信息和经验。

诸如上述《财政透明度守则》及《利马宣言》等指导方针的力度在于它们对全世界不同预算系统和不同收入水平国家的普适性。然而，国际预算项目相信，这些行动还不足以确保预算编制对公众承担责任并担负公信力。为此，国际预算项目添加了各国政府必须发布的第 8 大重点预算文件：《公民预算》，这是一个非技术、易得版预算，目的在于增加公众对政府税收和支出计划的了解。《开放预算调查问卷》还涉及对民间社团至关重要的附加话题，包括与立法机构监督有关的因素，如立法机构是否就预算举行公开听证会，和关于该国独立国家审计处（也叫“最高审计机构”）的作用。

《开放预算指数》

《开放预算指数》根据《开放预算调查问卷》有关信息公开性的 91 问的回答平均分数给各国打分。这种得分反映出 8 大重点预算文件中公开预算信息的数量。尤其是《执行者的预算提案》的公开性和全面性是一国得分高低的重点决定因素，有以下事实可以作证：用于确定一国得分的 91 问中有 58 问是关注《执行者的预算提案》。

《开放预算调查问卷》要求研究者在 5 个答案中选择。回答“a”或“b”说明有关问题主旨的良好实践情况或状况；回答“c”或“d”则认为是不良实践。回答“a”表示完全符合标准；而回答“d”表示完全不符合标准。第 5 种回答是“e”，也即不适用。研究者的回答必须提供证据并尽可能发表评论，以此丰富问卷。

《开放预算指数》包含的问题	
《执行者的预算提案》	第 1~55、66~68 问
《公民预算》	第 61 问
《预算前声明》	第 71、72、73 问
《年内报告》	第 82、83、85~90 问
《年中回顾》	第 92-95 问
《年终报告》	第 101-110 问
《审计报告》	第 111~113、115、121~123 问

为了便于加总，采用百分制，回答“a”打满分，回答“b”67分，回答“c”33分，回答“d”0分。回答“e”不计分。

有的问题有三种可能答案：“a”、“b”或“c”（不适用）。对于这些问题，采用百分之，对回答“a”打满分，“b”0分，“c”不计分。

评估立法机构和最高审计机构

为了评估一国立法机构和最高审计机构如何有助于预算透明度和公信力，我们围绕着反映这些机构提供有效监督能力的 22 问。

为了获得对这些机构力度的整体感觉，我们把有关问题的回答得分平均处理，为每个机构计算出“力度”分数。这些机构力度只用建议数据衡量，因为关于立法机构和最高设计机构方面的数据集不如公众获取信息方面的数据全面。

评估立法机构和最高审计机构所用的问题

立法机构	第 69、74~81、96、98、100 问
最高审计机构	第 111、114、116~123 问

调研过程

国际预算项目两年来与 85 国的民间社团合伙人合作，用《开放预算调查问卷》为《调查 2008》搜集数据。研究中选择 85 国的意图是构建一个在全球各地和各种国家收入水平上保持平衡的样本总体。

这种调查工具现在已经在独立的两轮调研中实施，为期都是两年。2008 年这轮调研之前的一轮是在 2006 年，有来自 59 个国家的合作者。国际预算及其合作者组织搜集、汇总并分析了 2005 年和 2006 年的数据，然后在 2006 年 10 月编制了第一期《开放预算调查》。国际预算项目打算再进行至少两轮调研，预期调研结果将分别在 2010 年和 2012 年出版，届时会按时间轴对得分情况进行比较。

在 2006 年和 2006 年两轮研究中均负责填完《开放预算调查问卷》的研究者都是受聘于学术机构或民间社团组织。这些研究团体的受命和旨趣范围相差甚远，但都有一个共同兴趣，那就是在预算四个阶段推动信息的易得性，加强立法机构的作用和权力以及最高审计机关的工作。多数团体都十分关注预算问题；许多团体聘用的研究者都是每天参与预算事务的专家。

从各国某个组织中选出一位或一组研究者，负责为该国提交一份填完的问卷。所以为各国列举的结果仅基于一份填完的问卷。

对于 2008 年这轮调研，研究者 2007 年 6 月开始收集数据，2007 年 9 月填完问卷。填写问卷时未计入 2007 年 9 月 28 日之后发生的事件或进展。研究者必须提供回答问题的证据，如引用预算文件、国家法律，或与政府官员、立法者或其它专家关于预算的面谈。

一旦填完问卷，国际预算项目员工对每份问卷进行分析，并在多数情况下花上 3 到 6 个月与研究者的探讨复查问卷。国际预算项目的分析围绕着确保问题的回答内部一致，在各国之间也连贯。答案还要与公开信息交叉核对。这包括国家在网上提供的预算文件、银行信息中心（总部位于华盛顿特区的非营利性组织，监督国际金融机构的活动）搜集的数据、国际货币基金组织涉及财政透明度的《遵守标准与守则报告》、货币基金组织第 4 条报告、世行文件和刊物（包括《公共支出审查》），以及经合组织 – 世行预算编制实务数据库。

国际预算项目为研究者提供《开放预算调查问卷指南》，网上可查：

www.openbudgetindex.org。该指南概述了填写问卷需要用到的调研方法，并向研究者引介与预算透明度和公共支出管理有关的国际公认良好实践和概念。该指南还针对如何在可能的答案与回答每道题目时需用的假设之间选择提供了详细说明。

问卷草稿经国际预算项目员工检查后，即提交给两位同行评论员，身份不向研究者透露。同行评论员必须独立于该研究者所属国家的政府和研究组织。同行评论员都是对被调查国及其预算系统有丰富工作经验的人士。他们是通过搜索书目、职业接触、网络和国际预算项目过往的会议记录找到的。同行评论员的评论全文可以在问卷的发行版看到，网址为：

www.openbudgetindex.org。

2008年引入对调研过程的重大修订。被调查国政府受邀对问卷的发行版发表评论。邀请政府参与的决定是在负责填写问卷的研究组织请求下作出的。

国际预算项目联系并邀请61国政府官员对问卷草稿发表评论。国际预算项目员工联系各国政府时接二连三发出邀请书，很多情况下重复五六次，为的是确保让各国政府知道有这么一个评论机会。在受邀的61国中，只有5国在问卷中发表评论。这些评论的全文可在厄瓜多尔、危地马拉、挪威、南非和瑞典的问卷中看到，网址为：

www.openbudgetindex.org。

国际预算项目员工审查同行评论员的评论，确保这些评论符合《开放预算调查问卷指南》中概述的研究方法。任何同行评论员与指南不符的评论都会被删除，而余下的评论才能与研究者的共享。研究者对同行评论员和政府（如适用）的评论作出回应，而国际预算项目编辑将判定任何有争议的答案，确保各国在选择答案时的假设一致。

“公开”信息的定义

《开放预算指数》评估公开预算信息的范围和全面性。我们把“公开”信息定义为，任何一位及所有公众都能够通过向发表文件的政府部门请求获取该文件。因此，这一定义包括通过为确保同时向所有相关方发布公开文件而明确界定的程序提供的信息，以及只有在请求后才能提供的信息或文件。

研究中有些国家明确界定了程序，确保同时向所有相关方发布公开文件。有的国家认为，在法律上采用明确程序宣传预算文件，连同这些程序在实践上的考量，对于保持良好财政管理的国际声誉至关重要。许多有意在国际资本市场争取或维持优惠待遇的发展中国家都主动采取这些程序，或参与诸如国际货币基金组织的一般数据宣传系统倡议之类的倡议。

然而，研究中有许多国家对于发布预算信息并无现成的法律规定，即使有，也并未在实践中遵守。在这些国家，只有请求后才能提供信息。这些国家的研究者只能根据公开信息回答问题。在某些情况下，团体未经声明就自动进行实地考察或询问其它民间社团合伙人、

记者等要求预算文件，以求验证这些文件是否可为公众获取。在其它情况下，研究者对民间社团或预算信息的其它用户进行调查，以确定文件是否可以获取。

这是必要的，因为有些国家虽然编制了预算信息但根本不与公众共享，或政府官员专横地决定愿与哪些人共享信息。在只有请求才能获得信息的情况下，如果存在个别人虽然请求却被拒绝提供文件，则本研究认为，这种文件不属于公开文件。

本研究中所用“公开”信息的定义暗含这样一层含义：一国政府选择宣传文件的方法不影响它在《开放预算指数》上的得分。尤其是，一国政府是否选用网络宣传文件不影响它的《开放预算指数》得分，专门对提供印刷件的行为处以刑罚的方式来宣传文件的国家也不影响得分。然而，问卷的数据搜集并不涵盖本研究第一部分出现的表格（未计入《开放预算指数》），这些表格是要探究用网络提供信息不断增长的趋势。

进一步检验数据力度

除了彻底审查外，国际预算项目还进行另外两种检验：检查数据的可靠性和稳定性。首先拿《调查》结果和其它政府治理和透明度指数结果进行对比，看看《调查》结果作为一国治理情况的总体指标是如何运行的。

《调查》结果与世行《呼声和公信力方面的世界治理指标》(0.737)、传诚国际编制的《传诚指数》(0.681)和自由之家编制的《民主指数》(0.691)之间存在明显的正比关系。这些正面结果表明，《开放预算指数》较好地代表了衡量受调查国的政府治理和机构优劣的更多方法。

国际预算项目还编制了一种“一致性得分”，用于捕捉各国研究者与负责填完问卷的两位同行评论员之间的辩论程度。这种“一致性衡量”的分数列于下表。

《开放预算调查》意在激发公众讨论预算透明度、公众参与预算讨论，以及预算机构担负公信力。因此，调研过程经常引起在负责填完和审查问卷的国家中，专家之间讨论重要的开放财政管理话题。国际预算项目试图通过“一致性得分”捕捉这种辩论，并在每个问卷中公布研究者与评论员之间的交流，引出每个《调查》问题最终答案（网上可查：www.openbudgetindex.org）。

“一致性得分”高的国家证明研究者与同行评论员对回答选择的一致程度高，而低分国家两者一致程度较低。从表格中可以发现，绝大多数受调查国的研究者与同行评论员存在非常高的一致程度。

国际预算项目
《开放预算指数 2008》
一致性衡量

研究者与同行评论员之间的共鸣度

国家	分数
赤道几内亚	100
苏丹	100
乍得	99
利比里亚	99
博茨瓦纳	98
乌干达	98
哥斯达黎加	97
沙特阿拉伯	97
挪威	97
民主刚果	96
德国	96
巴西	96
阿根廷	96
法国	96
吉尔吉斯斯坦	96
罗马尼亚	96
新西兰	96
尼泊尔	96
委内瑞拉	96
捷克共和国	95
波兰	95
哥伦比亚	95
马来西亚	94
孟加拉国	94
哈萨克斯坦	94
美国	94
尼日利亚	94
安哥拉	93
瑞典	93
越南	93
乌克兰	92
危地马拉	92
南非	92
保加利亚	91
斯洛文尼亚	91
英国	91
埃及	90
印度	90
塞尔维亚	90
约旦	89

纳米比亚	89
柬埔寨	89
巴布亚新几内亚	88
斯里兰卡	88
赞比亚	88
巴基斯坦	87
泰国	87
蒙古共和国	86
摩洛哥	86
尼日尔	85
肯尼亚	83
萨尔瓦多	83
阿尔及利亚	83
玻利维亚	82
圣多美	82
印度尼西亚	81
秘鲁	81
波斯尼亚和黑塞哥维那	81
阿尔巴尼亚	81
韩国	81
墨西哥	81
克罗地亚	80
中国	80
厄瓜多尔	80
也门	80
马拉维	80
菲律宾	79
布基纳法索	79
尼加拉瓜	79
坦桑尼亚	78
阿塞拜疆	77
俄罗斯	76
特立尼达和多巴哥	74
土耳其	74
马其顿	74
黎巴嫩	71
格鲁吉亚	71
洪都拉斯	71
多米尼加共和国	71
阿富汗	68
卢旺达	66
加纳	63
喀麦隆	61
斐济	59
塞内加尔	50

附录 B: 参考文献

- Bellver, A.和 Kaufmann, D. (2005), 透明度透明化: 最初经验和政策含义, 政策研究底稿。华盛顿特区: 世界银行。
- Brautigam, D. (2004), “人民的预算? 政治、参与和扶贫政策”《发展政策回顾》22(6), 653-668.
- Brautigam, D. 和 Knack, S. (2004), “撒哈拉沙漠以南非洲的外援、机构和政府治理”《经济发展和文化变迁》52(2), 255-285.
- de Renzio, P. (2006), “援助、预算和公信力: 一份调查文章”《发展政策回顾》24(6), 627-645.
- de Renzio, P.、 Gomez, P.和 Sheppard, J. (2009), “资源依赖型国家的预算透明度和制定”《国际社会科学杂志》, 下一期。
- de Renzio, P.和 Krafchik, W. (2006), 预算监督和政策影响, 简报 16。伦敦: 海外发展研究所。
- Glennerster, R. 和 Shin, Y. (2008), “透明度要钱吗?”《国际货币基金组织员工文集》55(1), 193-209.
- Hameed, F. (2005), 财政透明度和经济成果, 国际货币基金组织底稿 05/225 号。华盛顿特区: 国际货币基金组织。
- 国际货币基金组织(2005年和2007年).资源收入依赖性指南。华盛顿特区: 国际货币基金组织。网上可查: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>.
- Islam, R. (2003), 透明度高的政府治理好吗? 政策研究底稿 3077 号。华盛顿特区: 世界银行。
- Jenkins, R.和 Goetz, A.M. (1999), “账目和公信: 印度信息权运动的理论含义”《第三世界季刊》20(3), 603-622.
- Ramkumar, V. (2008), 《我们的钱、我们的责任: 对监督政府支出的公民指南》。华盛顿特区: 国际预算项目。
- Reinikka, R. and Svensson, J. (2004), 信息的力量: 来自报纸减少注意力运动的证明, 政策研究底稿 3239 号。华盛顿特区: 世界银行。
- Robinson, M. (等人) (2008), 《为穷人编制预算》 Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Robinson, M. (2006), 预算分析和政策倡导：非政府公共行为的作用，发展研究所底稿 279 号，发展研究所。

Ross, M. (2001), “石油妨碍民主？” 《世界政治》, 53 (2001 年 4 月), 325-361.

联合国人居署(2004), 关于参与性预算编制的 72 个常见问题。纽约市：联合国。

世界银行集团 (2008) “世界发展指标”

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:21298138~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>.