

为了增强政府公信力，需要更多的公共信息

## 声明

国际预算项目谨对世界各地的 59 个研究机构和公民社会组织的同仁们表示感谢，他们的支持是开展*开放预算问卷调查*和本研究的关键。尤其要感谢他们给予的奉献精神、长期支持和专业知识，以及在漫长的调查和审核过程中他们对我们提出的无数问题所表现出的耐心。这些同仁的名字可以在开放预算指数的网站 <http://www.openbudgetindex.org> 上找到，网站上列出了一份长长的名单，名单中的人士都通过参与各个国家的调研工作而直接为本项目做出了贡献。

我们特别要向项目咨询委员会致谢。在研究过程中，每一个人都提供了宝贵的建议和指导：Helena Hofbauer，执行主任，墨西哥 Fundar 研究和分析中心；Katarina Ott，执行主任，克罗地亚公共财政研究所；Marritt Claassens, 经理，非洲预算项目，南非民主研究所；David De Ferranti，主任，透明和公信力项目，Brookings 研究所；Murray Petrie，主任，透明国际新西兰；Malcolm Holmes，国际公共支出管理专家；Iris Lav，副主任，关键预算和政策中心；Isaac Shaprio，副主任，关键预算和政策中心，以及 Joel Friedman，高级研究员，关键预算和政策中心。

在国际预算项目内部，本研究是一个优秀的团队历时两年的辛勤工作的成果。

Pamela Gomez 是本研究的主要负责人——由于期限非常紧，为了按时完成工作，

她不知疲倦地协调多语种的回复者。Pamela 同时是本报告的主要作者。Jose M. Marin 负责管理问卷的答案并在整个研究过程提供了很多有深度的意见。他良好状态和奉献使漫长的研究过程成为大家的一种享受。Magda Cojanu, Alta Folscher, Jacqueline Geis, Diane Kim, Vivek Ramkumar, Jorge Romero Leon, Albert Van Zyl 为报告的出版花费了大量时间对材料进行分析和准备。Elizabeth Petheo 和 Caroline Poirrier 在成功地组织和协调多国研究的启动上起了重要的作用。同时还感谢 Rocio Campos, Ann Brown 和 John Springer 在开发介绍材料和网址方面作出的重要贡献。

最后，我们对开放社会研究所 ( Open Society Institute ) , 福特基金会 ( the Ford Foundation ) 和 William Flora Hewlett 基金会 表示衷心的感谢。他们所提供的财务支持和致力于开拓改进全球治理新方法的意愿使本项目得以实施。

Warren Krafchik  
国际预算项目，主任

## 目录

摘要.....	4
I. 简介.....	8
研究方法.....	9
问卷的设计和测试.....	9
开放预算问卷的内容.....	10
研究人员和同行审核过程.....	11
“公众可以获取的”信息的定义.....	13
计算开放预算指数.....	15
II. 开放预算指数.....	16
III. 进一步研究关键预算文件.....	19
未能披露整理出来的信息.....	19
行政机构的预算计划.....	20
预算前报告.....	21
年内报告.....	22
年中评估.....	24
年终报告.....	25
审计报告.....	26
IV . 如何让公众能够获取信息.....	27
通过互联网获取预算文件.....	27
“信息权力”法律和获取非常详细的信息.....	28
V. 立法机构的作用.....	29
VI. 最高审计机构的作用.....	33
VII. 今后的工作.....	36
附录：各国得分.....	37

## 摘要

在过去的二十年里，对促进公众获取政府预算信息的关注越来越多。这反映出对获取政府预算和财政活动的信息是确保政府提高其公信力的关键的理解。及时的获取这些信息能够让人民参与并理解对他们的日常生活会产生重要影响的政策决定。

关注也反映出了广泛的全球发展。在二十世纪九十年代很多国家发生的民主开放的浪潮主要是关注诸如反腐败、保证提供有效的公共服务、以及以社区为主导的发展。而且，在二十世纪九十年代发生的一系列剧烈的金融危机将国际社会的注意力集中到相关国家的缺乏政府透明和承担财务责任上。

在这一背景下，国际预算项目（IBP）于2002年开始设计一个调查工具——这构成了本研究的基础。在过去的两年里，国际预算项目与59个国家的公民社会组织 and 学术合作伙伴们一道工作，收集具有可比性的信息以设计调查并分析调查结果。在下面的专栏里概述了调查方法。对全部59个国家的完整报告可以从 [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org) 获取。

本调查——由122个多选问题构成——是第一个对中央政府预算透明度提供一个独立的、非政府的评估。它研究了在7份关键预算文件中公众所能够获得的关于预算信息的数量，这些文件是政府在预算年度中应该提交的。

调查的问题是以与公共财务管理有关的被普遍接受的最佳实践为基础的。一些标准与多边机构制定的指导原则类似——并从中选取了一些。但是调查比这些指导原则更加深入，它包括了关于立法和外部审计机构的表现和设计。

本调查是为了帮助一个广泛的读者群——社会团体、记者、研究人员、政策制定者、以及经济发展专家们——他们对研究和促进更有效的公共部门财务公信力和更

好的分配社会资源有浓厚的兴趣。调查也是为了向被调查国家的政府官员们提供实践标准来改善预算。

### 关于预算信息的可获得性的主要发现

在预算周期每一步骤中都需要有准确、及时、全面的信息以确保政府对人民负责。*开放预算指数*的调查结果表明（调查）覆盖的国家中有 90% 没有达到这一标准。

在调查中，只有少数几个国家的得分很高。在 59 个被调查的国家中，只有 6 个——法国、新西兰、斯洛文尼亚、南非、英国和美国——在预算文件中提供了“广泛的”预算信息。

在被调查国家中，有 30 个国家的政府向人民提供了“较多的”或“一些”预算信息。博茨瓦纳是属于提供“较多的”信息的一类国家。要改善表现，它只要在提交执行预算计划之前发表一份预算前报告就可以了。类似的，瑞典可以通过发表一份简单的、综合的半年度评估文件来改善表现。

那些仅仅提供了“一些”信息的国家常常是由于在向立法机构和公众提供信息方面存在更加系统性的缺陷而影响了它们的表现。约旦、哈萨克斯坦和肯尼亚都属于这一类。

最令人忧虑的是有 23 个国家（占全部调查国家的 39%）向其人民提供的预算信息是“最低限度的”或“很少或没有”。被归入这两类的国家都没有达到预算开放的最基本的要求。

有十个国家属于最后一类——安哥拉、玻利维亚、布基纳法索、乍得、埃及、蒙古、摩洛哥、尼加拉瓜、尼日利亚和越南。这些国家中有六个根本没有在得到法律批准之前向公众提供行政机构的预算计划，这说明它们的预算过程的封闭本质以及它们从根本上没有对公众负责。有四个国家，玻利维亚、摩洛哥、尼加拉瓜和尼日利亚，在预算得到通过之前公众可以获取预算计划，但是所能得到的信息非常少。

指数说明了在发达国家和发展中国家里采用有效的透明操作都是可能的。例如，斯洛文尼亚和南非都是在相当短的一段时间内在预算透明方面实现了重大的进步的国家。

然而，调查的主要发现——大多数国家在预算透明方面的表现不佳——是令人忧虑的。超过三分之一的国家向人民提供的预算信息是最低限度的或根本不提供任何信息。这些表现不佳的国家包括非洲、亚洲、拉丁美洲和中东的低收入和中等收入国家。

明确的一点是政府愿意向其人民负责的程度对一个国家的预算透明程度会产生强烈的影响，而缺乏制作信息的能力并不是一个最主要的制约。换言之，开放预算指数表现最差的国家不能将能力有限作为借口——不需要很多的资源，在短时间内大大改善透明程度是可能的。

### **预算系统常常缺乏适当的检查和制衡**

有关预算程序中的政府问责机制的调研发现也令人担忧。调研表明很多国家的执行和立法机构都没有致力于充分利用所有机会让公众了解预算计划。很多国家都没有召开预算听证会。例如，在 59 个被调查国家中有 24 个没有就预算的宏观参数召开公众听证会，类似的，有 25 个国家没有就各部门或机构的单独预算召开公众听证会。

调查还发现被调查国家里的独立的、外部审计机构存在许多普遍的缺陷。对财务管理执行没有外部检查，没有一个强大的、独立的最高审计机构——在一些国家被称作审计总局或账目法庭。根本没有向公众提交审计报告的国家的数量也高得令人担忧（17 个）。25 个国家仅向公众提供了部分信息。有 16 个国家的行政机构可以解除国家的外部审计机构主管的职务，而不需要立法或司法机构的批准。不能向国家审计机构的主管提供基本任期保障说明了缺少一个根本性的制度保障，来保证（审计）机构独立于行政机构。

### **改善人民对信息的获取**

在被调查国家中，有超过半数的国家（32个）没有开放它们正在作为内部使用或为援助机构提供的公众信息。这进一步证实了政府不向公众提供信息常常是因为政府选择这样做，而不是因为它们不能提供或不能获得信息。

被调查的国家中很多都使用互联网向公众提供预算文件——这是一种比较理想的做法。互联网的优势在于它可以让政府采取一种节约成本的方法来向所有感兴趣的各方同时公布预算文件。但是政府还可以开展更多的工作来传播预算信息，特别是向那些不能使用互联网的人。

低收入国家的民间团体们强调在它们所在的国家里，很大比例的人口无法使用互联网。它们督促政府采取其他措施让公众了解预算，例如提供一份居民预算，用容易被理解的非专业词汇解释预算内容。研究发现提供类似文件的国家的数量是惊人的低——在被调查的59个国家中只有10个做到。

### 开放预算问卷

开放预算指数是用对开放预算问卷的91个问题的回答的平均值来计算的。这91个问题覆盖了公众对7份关键预算文件中的预算信息的可获取程度。问卷还有31个问题是用来评估政府可以采取的用来提高它们在预算和财政管理中的公信力的一套做法。

研究工作是为了对被调查国家的预算透明情况提供一个独立的、非政府的评估。所有完成开放预算问卷的研究人员都来自学术界或其它非政府机构。问题评估了有中央政府发表的公众可以获取的信息，但并不包括在国家以下级别的信息可获取程度。

所有问题的结构都是精心设计的，以便它们能够容易地抓住可以观察到的现象。大多数问题要求根据一个国家的实际预算透明作法来回答；少数问题是集中在法律规定的。以七份主要文件的内容和及时性为重点的问题采用的标准是与公共财政管理有关的普遍接受的最佳实践为基础的。这些（问题中）有很多都反映了多边组织制定的标准，或是从多边组织的标准中所选取的，例如国际货币基金组织的财政透明的最佳实践准则，和联合国高级审计机构国际组织(INTOSAI)的利马宣言审计准

则指导原则。

象国际货币基金组织的财政透明准则和利马宣言这些指导原则，它们的优点在与它们的通用性，可以将它们正确地运用到预算系统不同、收入水平不同的各个国家里。然而它们还不能够足以保证预算能够对人民的需要反应灵敏并对人民负责。为此，开放预算问卷中包括了一个附加主题，即社会团体的重要性。例如，问卷研究了立法机构是否召开公众听证会，以及政府审计机构的表现和设计等。

世界各国的公民社会组织还对“信息权利”的法律越来越关注。对改善服务提供的不断增加的关注促进了对人民获取非常具体的信息的关注，例如当地校区或诊所的支出情况。但是一个国家的预算文件中通常不包括这些具体的信息。因此，通过信息权利法是很多国家提高人民在实践中获得这些信息的关键的第一步。

国际预算项目计划每两年发表包括越来越多的国家的指数，并且掌握政府透明表现随时间的变化情况。

## 1. 简介

公民社会组织对通过一项比较研究来提高预算透明的兴趣是源于一些重要的国际浪潮。这些浪潮中之一就是在二十世纪九十年代在很多国家开启的民主浪潮，这一浪潮的重点是诸如反腐败、确保公共服务提供的可靠、政府权力下放和社区为主导的发展等。而且，二十世纪九十年代发生的一系列金融危机将国际金融机构的注意力吸引到确保政府的透明和财务的公信力的重要性上。

认识到这些重要的发展，国际预算项目开始进行工作设计一种调查工具，对各国的预算透明提供一个独立的检查。这个工具成为了*开放预算指数*的基础。在过去的两年里，国际预算项目与59个国家里的合作伙伴们一道工作，使用这个问卷收集信息，制作开放预算指数的2006年报告。

本研究是为了帮助公民社会组织、记者、研究人员和经济发展专家们倡导改善公共部门对财政的公信力——这一工作会为人民的生活带来明显的改善。研究也是为了



让参与调研的各国的政府官员和决策者们找出必要的具体的措施来改善预算透明度和公信力。

## 研究方法

国际预算项目利用三年时间设计出的开放预算问卷是为了收集有关预算信息和其它预算实践的公众可获取性的比较数据。它通过预算过程的四个阶段指导研究人员，帮助他们评价在每个阶段中应该提供给公众的信息。它还确认并评估预算年度的每个阶段的有公信力的预算实践。

开放预算问卷一共有 122 个问题。对问卷中 91 个用于评估公众对预算信息的获取的问题的答案进行平均后就构成了开放预算指数。另外 31 个问题包括与政府关键部门的保持公信力的执行能力有关的方面。因此问卷覆盖了在预算讨论中公众参与的机会以及加强严格的立法监督等。有公信力的预算也要求一个强大的、独立于行政机构的外部审计机构。因此，问卷包括国家外部审计机构——最高审计机构——的重要机构特点。

## 问卷的设计和测试

1999 年，国际预算项目和南非民主研究所 ( IDASA ) 的研究人员们首创了一个用于开展预算透明研究的研究方法。到 2002 年，已经有两项正在进行的多国公民社会团体的预算透明研究活动，一个在非洲，另一个在拉丁美洲。它们是由非洲的南非民主研究所，在拉丁美洲的墨西哥 Fundar 研究分析中心领导的。这两项工作对问卷的设计做出了很多贡献。参与这两项活动的国家里的研究者们对问卷进行了测试，对改进问题提供了宝贵的反馈意见。

在 2003 年，国际预算项目还在这两个地区以外的 10 个国家里 ( 保加利亚、克罗地亚、捷克、印度、哈萨克斯坦、波兰、俄罗斯、斯洛文尼亚、泰国和土耳其 ) 对最初版本的调查工具进行了测试。国际预算项目利用这些反馈意见对问题进行了修改以保证它们可以被适用于使用不同预算系统的国家里。研究人员的反馈对国际预算

项目起草*开放预算问卷指南*也是非常宝贵的，指南为研究者们完成问卷提供了一份详细的说明——说明了每个问题的目的以及在选择答案时应该使用的假定。

在 2003 年的下半年还对问卷进一步进行了修改，体现了世界各国的公共支出管理专家们的评估和咨询意见。这包括向国际金融机构作报告和通过在专业期刊发表文章向实践者通报。第二轮主要测试是以一项由来自 36 个国家的研究者们参与的实验研究的形式进行的。研究者们于 2005 年的 5 月和 6 月完成了他们的工作。2004 年 10 月，试验项目的结果被用来收集反馈意见来进一步完善问卷及配套的指南。

### 开放预算项目咨询委员会

项目包括一个参与提高预算透明度的民间社会团体和有名望的公共支出管理专家们的咨询委员会。

Helena Hofbauer，执行主任，墨西哥 Fundar 研究和分析中心

Katarina Ott,执行主任，克罗地亚公共财政研究所

Marritt Claassens,经理，非洲预算项目，南非民主研究所

David de Ferranti，主任，透明和负责项目，Brookings 研究所

Murray Petrie,主任，透明国际新西兰

Malcolm Holmes，国际公共支出管理专家

Iris Lav，副主任，预算和政策优先中心

Isaac Shapiro，副主任，关键预算和政策中心

Joel Friedman，高级研究员，关键预算和政策中心

### 开放预算问卷的内容

开放预算问卷包括选择题和有关预算文件传播方式的四个表格。问卷中的问题分为三部分。第一部分由表格构成，是用来了解关于预算信息传播的。第二个部分包括行政机构交立法机构的年度预算计划（问题 1-55）以及有助于分析预算政策和实践的其它信息的可获得程度（问题 56-66）。第三部分包括预算程序的四个阶段（问题 67-122）。

这些问题评估中央政府发布的公众可以获取的信息，但是不包括地方政府的信息的可获取程度。大多数问题都是询问实际情况会是如何，而不是法律如何规定。所有问题的结构都是精心设计的，以便它们能够轻易地抓住可以观察到的现象。完成问卷的研究人员和评估人员被要求提供支持他们的回答的证据。证据要采取的形式有一份对预算文件、法律或其它公共文件的证明，一个政府官员的一份开放声明；或与政府官员或其它有关团体的一次面对面的会谈。

问题不是被用来评估一个政府可能提供的信息的质量或可信度。例如，问题不对关于政府支出、收入或债务的信息是否被非法地省略、截留，或从政府账户中挪用进行评估。问题也不对宏观经济预测或在国家预算过程中进行预测时所使用的经济假设进行评估。

很多问题都是集中在所有国家都制作的七份重要预算文件的内容和及时性上。评估哪些信息应该让公众可以获取以及发布的时间是以与公共财政管理有关的普遍接受的最佳实践为基础的。很多标准与多边机构所制定的标准类似，例如国际货币基金组织的财政透明的最佳实践准则和联合国最高审计机构国际组织 ( INTOSAI ) 的审计准则指导原则利马宣言等。INTOSAI 是一个由联合国创建的由各国最高审计机构组成的专业组织，在与公共部门审计有关的方面分享信息和经验。

诸如国际货币基金组织的财政透明准则和利马宣言的指导原则的优势在于它们的通用性，这使得它们可以被用于世界上采取不同预算系统、收入水平不同的国家。然而，国际预算项目认为它们还不能够达到确保预算能反映出人民的需要并对人民负责。为此，开放预算问卷包括了一个附加的关于公民社会组织的重要性的课题。包括立法机构是否就预算召开公众听证会和其它与立法监督和最高审计机构有关的要素。

## 研究人员和同行审核过程

开放预算问卷的目的是对被调查国家的预算透明状况提供一个独立的、非政府的评价。所有完成开放预算问卷的研究者们都是来自科研机构或非政府组织。59 个被

调查国家的问卷都不是由政府官员完成的，尽管在一些情况下研究人员对政府官员进行了访谈以获得对少数问题的答案。

各研究小组的任务和感兴趣的领域差异很大，但是它们有一个共同的目标即提高在预算程序四个阶段中的每一阶段中的信息获取程度，加强立法机构的作用和力量，改善最高审计机构的工作。很多小组都特别关注预算问题，包括作为专家的研究人员每天都参与预算问题（的研究）。

每一个国家里选定一个组织，该组织里的一个研究人员或一队研究人员负责提交一份问卷以及该国的答案。因此，每个国家的结果都以同一份问卷为基础。研究人员于2005年5月开始调研，在2005年10月完成了问卷。2005年10月以后发生的事件和发展都没有被考虑在内。如前所述，完成问卷的研究人员和评估人员被要求提供支持他们的回答的证据。

一旦问卷被完成，国际预算项目的工作人员对每一份问卷进行分析，在大多数情况下会用三到六个月的时间来同研究人员们一起讨论对问卷进行评估。国际预算项目的分析集中在确保回答问题的方式应该是具有内部的连续性，而且在各国之间也具有连续性。还将答案与公众可以获取的信息进行交叉检查。包括各国在互联网上公布的预算文件，银行信息中心（一个驻在华盛顿的非盈利机构，它监督国际金融机构的活动）收集的信息，国际货币基金组织的遵守标准和准则报告（ROSCs）中包括的财政透明，国际货币基金组织第4款报告，世界银行的文件和出版物（包括公共支出回顾），以及OECD—世界银行预算实践数据库。

国际预算项目为研究人员提供了一份配套的开放预算问卷指南。指南概述了完成问卷所采用的研究方法，向研究人员介绍与预算透明和公共支出管理有关的最佳实践和概念。指南还对如何选择答案以及回答每个问题时所使用的假设进行了详细的解释。

在国际预算项目对每一份问卷进行评估之后，它会将（问卷）交给两位匿名的同行审核人员。同行审核人员必须与政府和研究机构保持独立。同行审核人员对国家及其预算系统有工作经验。是通过搜索百科全书、个人联系、互联网搜索以及以前的

国际预算项目会议记录来确定同行审核人员的。国际预算项目将评估系统视为匿名的，并且不会向公众或研究机构泄漏任何审核人员的身份。

国际预算项目的工作人员会评估同行审核人员的意见以确保意见与调研的研究方法相一致——开放预算问卷指南中概括了研究方法。同行审核人员任何与指南不一致的意见都被删掉，并让研究人员分享意见。研究人员对同行审核人员的意见做出反应，国际预算项目的编辑们对所有互相矛盾的答案做出判断以确保各国在选择答案时所使用的假设都是一致的。

### **“公众可以获取的”信息的定义**

开放预算问卷关注的是对公众可以获取的信息进行评估。因此，研究将“公众可以获取的”信息定义为任何和全部公民都可以通过向制作文件的公共部门提出要求而获取的信息。这个定义包括了通过按照规定程序——确保同时向所有感兴趣的各方公布公共文件——而可以获取的信息，以及只有提出申请才可以获取的信息或文件。

一些被调查国家有明确规定的程序可以确保将公共文件同时向所有感兴趣的各方公布。一些国家认为通过关于明确的预算文件公布程序的法律，以及在实践中采取的程序对在良好的财政管理方面保持国际声誉是非常重要的。很多希望进入国际资本市场或在国际资本市场保持最惠待遇的发展中国家自行采纳了这类程序，或者是参加了一些项目，如国际货币基金组织的常规数据公布系统项目

然而，很多被调查的国家还没有关于发布预算信息的法律规定，或者在实践中没有遵守这些法律规定。在这些国家中，只有提出申请才能获取信息。这些国家的研究人员只能根据公众可以获取的信息来回答问题。在一些情况下，（研究）小组要求公民们申请获取预算文件来验证这些文件的公众可获取程度。这是非常必要的，因为在一些国家里，地方政府的预算情况被整理出来，但是却根本没有向公众公布，或者是政府官员们自行决定向哪些人公布这些信息。在那些只有提出申请才能获取信息的案例中，如果有一个个人申请获取文件但是其申请却被拒绝的情况发生，那么在本研究中，文件被视为公众无法获取。

在本研究中所使用的“公众可以获取的”信息这一定义意味着政府所选择的公布文件的方式不会影响其开放预算指数的表现。特别是不管政府是否使用互联网来传播文件都不会影响它的开放预算指数的得分。只使用印刷文件来传播文件的国家也不会因此而受到影响。但是，问卷的第一部分（这一部分不会被用来计算开放预算指数）询问了关于使用互联网提供信息的增长趋势。

## 计算开放预算指数

开放预算指数是对开放预算问卷上的 91 个与信息的公众可获取程度有关的问题的回答的平均值。这个分数反映了在预算年度中政府应该发布的七份关键预算文件中的公众可以获取的预算信息的数量。

开放预算问卷中的大多数问题要求研究人员在五个答案中进行选择。答案“a”或“b”代表与该问题有关的方面采用了最佳实践。答案“c”或“d”意味着较差。答案“a”说明完全符合标准，而“d”则说明根本没有达到标准。第五个答案“e”或不适用。如果需要，还会要求研究人员提供引文，以使用评论意见来丰富他们的回答。

为了计算总分数，选择答案“a”得分为 100 百分数，答案“b”则得 67，答案“c”得 33，答案“d”得 0，选择答案“e”的话则该问题将不会在开放预算指数中计入这个问题。

一些问题有三个可选答案：“a”，“b”或“c”（不适用）。对这些问题，选择答案“a”得分为 100 百分数，选择“b”得 0。选择“c”的话，在计算该国的开放预算指数时，这个问题将不会出现。

为了用指数来描述一个国家的表现，如果一个国家的得分在 81 到 100 之间的话，说明该国政府“为人民提供了大量的信息”；如果一个国家的得分在 61 到 80 之间的话，说明该国政府“向人民提供了较多的信息”；如果一个国家的得分在 41 到 60 之间的话，说明该国政府“向人民提供了一些信息”；如果得分在 21 到 40 之间，说明该国政府“向人民提供了最低限度的信息”；最后，如果得分在 20 以下的话，说明该国政府“向人民提供很少，或根本没有提供信息”。

### 开放预算指数中的问题

预算前报告	问题 72, 73, 74
行政机构的预算计划	问题 1-55, 67, 68, 69
居民预算	问题 61
年内报告	问题 84-91
半年度报告	问题 93-96
年终报告	问题 102-111

## II. 开放预算指数

开放预算指数对一个国家的预算文件中的预算信息的关注反映了这些文件的重要性。一个国家的预算文件应该是向公众开放政府预算和财政活动的关键性来源。一个国家的预算文件应该将广泛的经济和财务信息合并在一起，在预算年度开始时，以及在整個预算年度中，为公众提供一幅详细全面的政府财务状况的画面。要实现有公信力的预算，仅仅做到可以获取信息是不够的，还必须要全面的和及时的信息，虽然它们不是有公信力的和反应灵敏的预算的充分条件。

指数研究了在预算年度过程中应该让公众获取的七份关键预算文件中的信息。它评估了文件为那些对分析和理解政府政策感兴趣的人们所提供的信息是否适当，文件中所包括的内容的全面性，文件的及时性等。预算文件是政府公布其工作优先项目，公民们根据自己的要求对其评估的场所。因此，开放预算指数的整体结果令人担忧。

开放预算指数的结果说明只有少数国家在预算年度的过程中（向公众）提供了大量的、保持政府的公信力所必需的预算信息。在 59 个被调查国家中仅有 6 个国家——法国、新西兰、斯洛文尼亚、南非、英国和美国——提供了大量的预算文件中的预算信息。

剩下的 53 个被调查国家或者不能发布七份关键预算文件中的一份或更多文件，或者是这些文件中所提供的信息不完整。开放预算指数所调查的绝大多数国家——十个国家里有九个——没有提供足够的、让公民们能够令政府对公共资源的管理和使用承担起责任所需要的信息。

开放预算指数 2006

哪些国家向公民们开放了它们的预算报告？

向公民们提供了大量信息	法国	斯洛文尼亚	英国
-------------	----	-------	----



	新西兰	南非	美国	
向公民们提供了较多信息	博茨瓦纳	挪威	罗马尼亚	
	巴西	秘鲁	南韩	
	捷克共和国	波兰	瑞典	
向公民们提供了一些信息	保加利亚	印度	墨西哥	斯里兰卡
	哥伦比亚	印尼	纳米比亚	坦桑尼亚
	哥斯达黎加	约旦	巴基斯坦	土耳其
	克罗地亚	哈萨克斯坦	巴布亚新几内亚	
	加纳	肯尼亚	菲律宾	
	危地马拉	马拉维	俄罗斯	
向公民们提供最低限度的信息	阿尔巴尼亚	孟加拉	格鲁吉亚	赞比亚
	阿尔及利亚	喀麦隆	洪都拉斯	
	阿根廷	厄瓜多尔	尼泊尔	
	阿塞拜疆	萨尔瓦多	乌干达	
向公民们提供很少或没有提供信息	安哥拉	乍得	摩洛哥	越南
	玻利维亚	埃及	尼加拉瓜	
	布基纳法索	蒙古	尼日利亚	

确定一个国家在表现类别中所处的位置是按照它对开放预算问卷中有关所有国家都应该向公众公布的七份关键预算文件中的信息有关的问题的回答进行平均后决定的。得分在 81-100 之间的国家被归入提供大量信息的一类；得分在 61-80 的国家被归入提供较多信息一类；得分在 41-60 之间的被归入提供一些信息；得分在 21-40 之间的被归入提供了最低限度的信息；得分在 0-20 之间的则属于提供很少或没有提供信息的一类。

一共有 9 个国家是属于提供了较多的信息，但是它们的表现由于不能制作一份或多份关键文件而大打折扣。博茨瓦纳就是一个例子，它被归入“提供了较多信息”的一类。它的表现由于没有提供一份预算前报告而受到影响。类似的，瑞典的表现本来很好，但是却由于它没有发布一份简单的、综合的对全部开支的年中评估而受到了影响。

其它在指数上表现不佳的政府是由于缺少它们在立法机构讨论年度预算计划时所提供的信息。很多被归入“提供了一些信息”的国家都有这种情况。这些国家包括约旦、哈萨克斯坦和肯尼亚。其它国家被列入这一类别是因为它们没有发表年内或年终报告。

更严重的问题是，一共有 23 个国家被归入最后两类，提供最低限度或没有向公民们提供国家的预算信息。不能提供最低限度的国家预算信息与预算开放的最基本要求相去甚远。

在这些国家中，共有十个国家被归入这一类别——安哥拉、玻利维亚、布基纳法索、乍得、埃及、蒙古、摩洛哥、尼加拉瓜、尼日利亚和越南。这些国家提供了很少或根本没有提供预算文件中的信息，这令（人们）对它们预算程序的封闭本质和公信力感到担忧。这些国家或者没有在得到法律批准前向公众开放它们的行政机构的预算计划，或者是提供了很少的文件中的信息。

指数说明在发达国家和发展中国家都存在有效的透明实践。斯洛文尼亚和南非都是在一段相当短的时间内在预算透明方面取得了巨大的成就。这些国家只用了 10 年时间就从封闭的中央计划报告转变成为坚持预算文件开放的最佳实践。

然而，调查的关键发现是绝大多数国家在预算透明方面表现非常糟糕，令人非常担忧。在被调查的 59 个国家里，有 23 个国家甚至没有向公民们提供最低限度的预算信息。这包括一些常年接受巨额援助的国家，以及在国际援助机构和投资者中享有正面声誉的国家。在这个表现糟糕的国家名单上有非洲、亚洲、拉丁美洲和中东的低收入和中等收入国家。

开放预算指数提供了一副各国预算信息的公众可获取性的速写。它并不说明各国的信息环境是在改善还是在恶化。国际预算项目希望在今后的调查中能够捕捉到这些趋势。然而，明确的一点是一个国家的预算透明程度是受到政府愿意对公众负责的程度的巨大影响，而制作信息的能力或缺少制作信息的能力并不是最重要的障碍。那些开放预算指数表现最糟糕的国家不能将能力限制作为借口——不需要太多的资源就可以在很短的时间内取得明显的改善。

### III. 进一步研究关键预算文件

对七份政府应该发布的预算文件进一步研究，（我们）发现在预算年度进行的过程中，政府更倾向于向公众提供它们的年度预算计划中的信息。但是，随着预算被执行，很多国家（提供）的信息却越来越少了。缺少预算执行过程中的信息让人对行政机构的开支决定、收入征收、将债务水平保持在规定范围内等方面的公信力产生忧虑。调查结果也说明通过加强审计和立法工作提高公信力是有巨大的空间的。

#### 未能披露整理出来的信息

调查中的一项令人惊讶的发现是政府为了自己的内部需要或为了向援助机构报告而制作了很多预算文件，而大多数预算文件却没有向公众提供。为了弄清楚在七份文件中有哪些是被实际制作出来但是没有向公众公布，在 59 个被调查国家的研究者们走访了政府官员。

例如，下表说明在 23 个国家里，政府制作了应该在预算前报告中公布的信息，但是却决定不向公众公布。令人担忧的是很多国家——13 个——的最高审计机构制作了审计报告，但是这些报告却没有向公众开放。

超过半数的国家（32 个）制作了应该在七份文件中的一份或多份文件中公布的预算信息。这说明它们可以通过简单地向公众提供以及制作出来的信息来显著提高透明度。这也意味着政府不提供信息是因为它选择不想公众提供信息，而不是它们负担不起或没有能力制作信息。

表 2

#### 关键预算文件的可获取性

完成问卷的 59 个国家中有

预算前报告	23	23	13
行政机构的计划	53	6	0
执行的预算	59	0	0
年内报告	47	9	3

年内报告	26	11	22
年终报告	50	4	5
审计报告	42	13	4
	对公众公布的文件	制作了但是未公布	没有制作

在预算年度过程中制作的最重要的预算文件之一就是行政机构的年度预算计划。这份文件是政府在下一个预算年度内将要执行的政策的宣言。立法机构批准行政机构的计划说明它同意政府所选定的优先项目。调查发现在被调查的 59 个国家里只有 5 个向公民们提供了大量的、预算计划中的、确保公信力所必需的信息，这一发现令人忧虑。这些国家是法国、新西兰、南非、英国和美国。

表现糟糕的国家之所以表现糟糕是因为计划（或者构成计划的一系列文件）没有提供一幅全面的、政府在未来一年以及未来数年内的财政状况的情况。例如，有些国家的文件没有描述政府的政策目标、解释计划的支出如何能够帮助实现这些目标。其它政府没有开放详细的关于预期收入、各项税收的免税数额、对其它级别政府的转移支付和拨款的数量、对公共企业等实体的补贴、借款计划、支付延误或贷款担保等的信息。最后，一些政府经常不公布它们的财政和非财政资产或目前表现、未来债务和风险、养老计划和其它社会保障计划的信息。

表 3

### 行政机构的预算计划

按照各国公众可以获取信息的数量

向公民们提供了大量信息	法国 新西兰	南非 英国	美国
向公民们提供了较多信息	博茨瓦纳 巴西 哥伦比亚	捷克 加纳 马拉维	纳米比亚 挪威 巴布亚新几内亚
向公民们提供了一些信息	阿尔及利亚 阿根廷	喀麦隆 哥斯达黎加	印尼 尼泊尔 土耳其 乌干达

	阿塞拜疆 危地马拉 哈萨克斯坦 菲律宾 孟加拉 洪都拉斯 肯尼亚 斯里兰卡 保加利亚 印度 墨西哥 坦桑尼亚
向公民们提供最低限度的信息	玻利维亚 厄瓜多尔 格鲁吉亚 俄罗斯 克罗地亚 萨尔瓦多 尼日利亚 赞比亚
向公民们提供很少或不同公信息	阿尔巴尼亚 布基纳法索 埃及 摩洛哥 越南 安哥拉 乍得 蒙古 尼加拉瓜

各国在行政机构预算计划的得分是根据对开放预算问卷中的第 1-55 题的回答进行平均得出的。问题覆盖了行政机构预算计划以及在该国立法机构就其进行讨论时与计划一起提交的所有配套支持文件。得分在 100-81% 之间的国家被归入提供大量信息一类；得分在 80-61% 之间的国家被归入提供了较多信息一类；得分在 60-41% 之间的被归入提供了一些信息一类；得分在 40-21% 之间的被归入提供了最低限度的信息；得分在 20%-0% 之间的被归入提供很少或没有提供信息一类。

调查的一项重要发现是有些国家在预算获得立法机构的批准之前没有向公众公布预算。有 6 个国家在预算获得通过之后都没有公布预算——有效地阻止了公众参与预算的讨论。这些国家是安哥拉、布基纳法索、乍得、埃及、蒙古和越南。这种做法严重地限制了公众和公民社会团体参加重要的预算讨论的能力，让人为这些国家的民主的公信度非常忧虑。

## 预算前报告

在调查中总共有 23 个国家采用了积极的做法发表一份预算前报告公布在预算制定期间、提交给立法机构之前的总体预算支出和收入水平。这样，在行政机构做出更具体的部门或项目分配的决定之前可以就预算的整体数字进行讨论。一些国家向议会提交预算前报告，并由议会批准，加强了立法机构的监督。

表 4

### 预算前报告

按照各国公众可以获取信息的数量

表现最好的：向公民们	巴西	尼日利亚	斯洛文尼亚	赞比亚
------------	----	------	-------	-----

提供很多信息	法国 肯尼亚 新西兰	巴布亚新几内亚 秘鲁 波兰	南非 南韩 瑞典	
向公民们提供了部分信息	喀麦隆 克罗地亚 格鲁吉亚	哈萨克斯坦 蒙古 俄罗斯	坦桑尼亚 土耳其 乌干达	英国
公众不能获取预算前报告	阿尔巴尼亚 阿尔及利亚 安哥拉 阿根廷 阿塞拜疆 孟加拉 玻利维亚 博茨瓦纳 保加利亚	布基纳法索 乍得 哥伦比亚 哥斯达黎加 捷克 厄瓜多尔 埃及 塞尔瓦多 加纳	危地马拉 洪都拉斯 印度 印尼 约旦 马拉维 墨西哥 摩洛哥 纳比亚	尼泊尔 尼加拉瓜 挪威 巴基斯坦 菲律宾 罗马尼亚 斯里兰卡 美国 越南

各国在预算前报告一项的得分是根据对开放预算问卷中第 72 , 73 和 74 题的答案进行平均得出的。得 100 分的国家被归入表现最佳一类；得分低于 100 但是高于 0 分的国家被划入提供部分信息一类；得 0 分的国家被划入公众不能或取预算前报告的一类。

调查发现超过半数的被调查国家 ( 36 个 ) 在预算程序的第一个阶段——行政机构制定预算计划时——没有发表一份预算前报告。这说明这个阶段常常是最难获得信息的阶段，而且很多国家的预算起草都是关起门来——公众很少参与或很难得到信息。

## 年内报告

被调查的大多数国家在关于预算执行的每月或每季度的进展报告中没有提供信息或提供了部分信息。及时的获取这些报告让公民社会团体和立法机构可以在行政机构的工作偏离了预算中被批准的政策时将重要的问题提出。

行政机构应该发布定期报告说明它的支出、收入和债务状况。这些报告是确保公信力的关键，它们让公众了解到政府是否坚持预算中所批准的支出、收入目标、将债务水平保持在规定范围内等。

表 5

执行情况的年内报告

按照各国公众可以获取的信息的数量

表现最佳的：向公民们提供了很多信息	保加利亚 秘鲁 罗马尼亚 南非	土耳其 美国 法国 墨西哥	新西兰 波兰 斯洛文尼亚 蒙古	斯里兰卡 巴西 瑞典
向公民们提供了部分信息	阿尔巴尼亚 阿根廷 孟加拉 博茨瓦纳 布基纳法索 哥伦比亚 克罗迪亚 捷克	厄瓜多尔 埃及 萨尔瓦多 格鲁吉亚 危地马拉 洪都拉斯 印度 约旦	哈萨克斯坦 肯尼亚 马拉维 摩洛哥 纳米比亚 尼泊尔 尼加拉瓜 挪威	巴基斯坦 巴布亚新几内亚 菲律宾 俄罗斯 南韩 坦桑尼亚 英国 赞比亚
公众不能获取年内报告	阿尔及利亚 安哥拉 阿塞拜疆	玻利维亚 喀麦隆 乍得	哥斯达黎加 加纳 印尼	尼日利亚 乌干达 越南

各国在关于执行的年内报告中的得分是根据对开放预算问卷中的第 84-92 题的回答结果进行平均后得到的。得分在 90-100 的国家被划入表现最佳的一类；得分低于 89 但是高于 0 分的被划入提供了部分信息一类；得 0 分的国家则被归入公众不能获取年内报告的一类。

但是上表说明仅有 15 个国家提供了它们制作的年内报告中的大量信息。令人担忧的是在调查中有超过半数的国家仅提供了部分信息，而且还有 12 个被调查国家根本们没有向公众提供信息。

## 年中评估

下表说明被调查国家中仅有 7 个国家发表了综合的半年评估。行政机构应该在预算年度进行到六个月时将这些文件开放以便可以就任何挑战或经济预测的变化以及这些变化对政府在预算年度的剩余时间内的开支、收入和债务的影响进行讨论。

例如，一些商品——如石油和煤气——的价格的剧烈变动会使得资源丰富的国家收入急剧增加，同时使得一些国家发生超出预期的支出。应该在 6 个月时向公众公布这些因素。但是被调查国家中有超过半数的国家（33 个）没有发表这样一份报告。

表 6

### 年中评估

按照国家公众可以获取的信息的数量

表现最佳国家：向公民们提供了很多信息	法国 新西兰	挪威 斯洛文尼亚	南非 英国	美国
向公民们提供了部分信息	布基纳法索 喀麦隆 捷克 埃及 格鲁吉亚	加纳 印度 印尼 墨西哥 纳米比亚	尼泊尔 巴基斯坦 秘鲁 菲律宾 波兰	俄罗斯 南韩 斯里兰卡 赞比亚
没有公众可以获取的年中报告	阿尔巴尼亚 阿尔及利亚 安哥拉 阿根廷 阿塞拜疆 孟加拉 玻利维亚	保加利亚 乍得 哥伦比亚 哥斯达黎加 克罗迪亚 厄瓜多尔 塞尔瓦多	约旦 哈萨克斯坦 肯尼亚 马拉维 蒙古 摩洛哥 尼加拉瓜	罗马尼亚 瑞典 坦桑尼亚 土耳其 乌干达 越南

各国在年中评估方面的得分是根据对开放预算问卷的第 93-96 题的回答结果进行平均后得出的。得分在 90-100 的国家被归入表现最佳一类；得分在 89 以下、0 分以上的国家被归入提供了部分信息一类；得分为 0 的国家则被归入没有公众可以获取的年中评估一类。



## 年终报告

在财政年度结束时，行政机构应该发表一份综合的年终报告。这份文件应该不仅仅是一份简单的财务报告。它应该是政府对公民的主要的述职报告——对在实现政策目标和在年初时为自己确定的要取得的成果提供一份最新资料。文件应该明确政策成就和政府如何使用资金之间的关系。

尽管年终报告如此重要，但是只有 9 个被调查国家提供了这份文件中的大量信息。41 个国家只提供了年终报告中的部分信息，而还有 9 个国家根本没有发表这份报告，或者没有将这份报告与下一年度的年度预算计划中分开。

表 7 和表 8

### 年终报告

按照各国公众可以获取的信息的数量

表现最佳的国家： 向公民提供了很多 信息	巴西 法国 新西兰	波兰 斯洛文尼亚 南非	南韩 瑞典 英国	
向公民提供了部分 信息	阿尔巴尼亚 阿尔及利亚 安哥拉 阿根廷 玻利维亚 博茨瓦纳 保加利亚 布基纳法索 乍得 哥伦比亚 哥斯达黎加	克罗迪亚 捷克 厄瓜多尔 埃及 塞尔瓦多 格鲁吉亚 危地马拉 洪都拉斯 印度 印尼 约旦	哈萨克斯坦 肯尼亚 墨西哥 蒙古 摩洛哥 纳米比亚 尼泊尔 尼加拉瓜 挪威 巴基斯坦 巴布亚新几内亚	秘鲁 菲律宾 罗马尼亚 俄罗斯 斯里兰卡 美国 越南 赞比亚
公众不能获取年终 报告	阿塞拜疆 孟加拉	加纳 马拉维	坦桑尼亚 土耳其	

	喀麦隆	尼日利亚	乌干达
--	-----	------	-----

各国在年终报告方面的得分是根据对开放预算问卷的第 102-111 题的回答结果进行平均后得出的。得分在 90-100 的国家被归入表现最佳一类；得分在 89 以下、0 分以上的国家被归入提供了部分信息一类；得分为 0 的国家则被归入公众不能获取年终报告一类。

## 审计报告

按照各国公众可以获取的信息的数量

表现最佳的国家：向公民提供了很多信息	哥伦比亚 克罗迪亚 法国 印度	蒙古 新西兰 挪威 菲律宾	波兰 俄罗斯 斯洛文尼亚 南非	南韩 瑞典 英国 美国
向公民提供了部分信息	阿尔巴尼亚 玻利维亚 博茨瓦纳 巴西 保加利亚 哥斯达黎加 捷克	格鲁吉亚 危地马拉 洪都拉斯 印尼 约旦 哈萨克斯坦 肯尼亚	墨西哥 纳米比亚 尼泊尔 巴基斯坦 秘鲁 罗马尼亚 斯里兰卡	坦桑尼亚 土耳其 乌干达 赞比亚
公众不能获取审计报告	阿尔及利亚 安哥拉 阿根廷 阿塞拜疆 孟加拉	布基纳法索 喀麦隆 乍得 厄瓜多尔 埃及	塞尔瓦多 加纳 马拉维 摩洛哥 尼加拉瓜	尼日利亚 巴布亚新几内亚 越南

各国在审计报告方面的得分是根据对开放预算问卷的第 112-114 和第 116 题的回答结果进行平均后得出的。得分在 90-100 的国家被归入表现最佳一类；得分在 89 以下、0 分以上的国家被归入提供了部分信息一类；得分为 0 的国家则被归入公众不能获取审计报告一类。

## 审计报告

所有国家应该有一个独立于行政机构的办公机构负责对政府的年度账目进行审计。年度审计报告应该由一个独立于行政机构的机构来出具（不是政府的内部审计部门或其它与行政机构相关联的部门）。在大多数国家，外部的审计机构是立法机构的一个部分，或者是在大陆法系国家中，是司法的一个部分。审计机构检查支出情况以确保支出符合立法机构批准的年度预算和国家的预算法中的要求和程序。

前表说明在被调查的国家中，有相当数量的国家（17个）根本没有向公众公布审计报告，同时有25个国家只向公众提供了部分信息。

#### **IV. 如何让公众能够获取信息**

最新的信息技术发展势和“信息权利”法越来越受欢迎对公众如何能够获取预算信息产生了重要影响。很多被调查的国家都在使用互联网让公众获取文件。但是一些公民社会团体警告要有必要充分认识在一些国家使用互联网来传播预算信息所面临的局限。

##### **通过互联网获取预算文件**

很多被调查的国家都采用了利用互联网让公众获取预算文件这一可取的做法。但是政府还应该开展更多的工作来传播预算信息，特别是向那些不能使用互联网的人们。

互联网的优势在于它为政府提供了一个节约成本的途径，让政府可以同时将预算文件向感兴趣的各方同时公布。它可以防止内部人交易、拒绝提供文件、或在提供信息时徇私。它还可以让不在主要城市的人们获取预算信息。下表说明相当多的国家——59个被调查国家中有47个——的执行的预算可以在互联网上获取。

同时，一些低收入国家的公民社会团体强调在它们所在国内有很大一部分人口无法使用互联网。它们敦促政府采取其它措施向公众提供预算信息，例如制作一份人们可以理解的、能够获取的公民预算。表格说明了在被调查国家中，提供这类文件的国家的数量少得惊人——在59个被调查国家里只有10个国家里有这类文件。它们

包括安哥拉、塞尔瓦多、印度、法国、新西兰、南非、南韩、瑞典、乌干达和英国。

表 9

通过互联网获取文件

在 59 个完成问卷的国家中

	没有制作	没有向公众公布，为了内部使用而制作	开放文件，只有印刷版，不能通过互联网获取	开放文件，可以通过互联网获取
预算前报告	13	23	6	17
预算总结	8	6	7	38
行政机构的预算计划	0	6	10	43
预算的支持文件	1	10	9	39
居民预算	49	0	1	9
Enacted budget	0	0	12	47
年内报告	3	9	5	42
年中报告	22	11	7	19
年终报告	5	4	10	40
审计报告	4	13	10	32

### “信息权利”法律和获取非常详细的信息

在全球范围内对提高改善服务提供的越来越多的关注引发了对确保公民获取非常详细的信息的关注，特别是关于支出项目的信息。然而，这些非常详细的信息通常没有被包括在一个国家的预算文件里面。因此，通过信息权力的法律是很多国家提高公民在实践中获取这类信息的能力的关键性的第一步。

可以获取非常详细的信息是非常重要的，它能确保公民们了解他们所在的校区或诊所的支出情况。但是下表说明在半数被调查国家中，在实践中获取详细的预算信息还是不可能的。同时，在超过半数的被调查国家中，在实践中还不能获取关键的非财务信息。这些非财务信息包括一个项目的受益人的数量，或参与管理项目的人员数量。

一个国家的监管预算程序的法律或成立一个国家机构例如最高审计机构的法律经常都有要求向公众提供一些预算信息的规定。将这些规定——特别是这些要求——制定成法律，与最佳实践的标准是相互一致的——例如经济合作与发展组织（OECD）的预算透明最佳实践——它代表了迈向提供信息制度化的积极的一步。

然而，非常具体的信息常常没有被包括在预算文件中。法律赋予权力可以要求并得到信息时获得足够具体的支出信息明细是非常必要的，它可以让公民们了解到具体项目或具体地区的支出情况。这类法律覆盖或被中央和地方政府采纳是非常重要的，因为很多公共服务都是由省级和市级政府提供的。

## ***V. 立法机构的作用***

在绝大多数国家里，宪法规定立法机构有监督预算事务的义务。对调查的回答表明在很多国家里，行政机构和立法机构并没有采取能够增加公众参与预算讨论、最终对公民们负责的实践。

对立法机构执行监督预算事务的能力起作用的一个重要因素是行政机构给立法机构多长时间来评估年度预算计划。行政机构可以通过在新的预算年度开始前几周或几天才公布（预算计划）的方式来大幅度降低立法机构和公众的分析和讨论预算的能力。OECD 的预算透明最佳实践建议预算应该在预算年度开始前至少三个月前提交讨论。这个时间足够可以仔细地分析和开展其它工作，如召开听证会。

调查表明实际上在很多国家立法机构都没有充足的时间来考虑预算。被评估的国家中有 14 个国家的行政机构在预算年度开始前不到六周时才将预算提交给立法机构。在一些极端的案例中，例如加纳和赞比亚，政府甚至在预算年度已经开始了还

没有提交预算。（在尼泊尔的案例中——在下表中引用——在调查进行时，由于该国宣布进入紧急状态，立法机构被解散了）。

表 10 和 11

行政机构给立法机构多长时间来考虑

立法机构在预算年度开始前至少三个月前收到预算	阿尔及利亚 阿根廷 玻利维亚 巴西 布基纳法索 哥伦比亚 哥斯达黎加	捷克 厄瓜多尔 埃及 赛尔瓦多 法国 危地马拉 洪都拉斯	印尼 哈萨克斯坦 墨西哥 尼日利亚 秘鲁 菲律宾 波兰	罗马尼亚 俄罗斯 南韩 瑞典 乌干达 美国
立法机构在预算年度开始前至少六周到三个月的时间内收到预算	安哥拉 阿塞拜疆 博茨瓦纳 保加利亚	乍得 克罗地亚 蒙古 摩洛哥	新西兰 尼加拉瓜 挪威 斯洛文尼亚	斯里兰卡 土耳其 越南
立法机构在预算年度开始前不到六周的时间内收到预算	阿尔巴尼亚 孟加拉 喀麦隆 格鲁吉亚	印度 约旦 肯尼亚 马拉维	纳米比亚 巴基斯坦 巴布亚新几内亚 南非	坦桑尼亚 英国
立法机构在预算年度开始前没有收到预算	加纳	尼泊尔	赞比亚	

对开放预算问卷的第 75 题的回答。

公民是否能获取关于支出项目的非财务信息，例如受益人的数量？

公众可以获取所有项目的非常具体的非财务信息	哥伦比亚 新西兰	秘鲁 菲律宾	波兰 斯洛文尼亚	瑞典
有，公众可以获取	巴西	法国	南非	赞比亚

的非常具体的非财务信息的项目占总支出的三分之二以上，但不是全部	保加利亚 哥斯达黎加 捷克	印度 墨西哥 挪威	南韩 英国 美国	
有，公众可以获取的非常具体的非财务信息的项目占总支出的三分之二以下	萨尔瓦多 格鲁吉亚	危地马拉 罗马尼亚	越南	
没有非常具体的非财务信息	阿尔巴尼亚 阿尔及利亚 安哥拉 阿根廷 阿塞拜疆 孟加拉 玻利维亚 博茨瓦纳 布基纳法索	喀麦隆 乍得 克罗地亚 厄瓜多尔 埃及 加纳 洪都拉斯 印尼 约旦	哈萨克斯坦 肯尼亚 马拉维 蒙古 摩洛哥 纳米比亚 尼泊尔 尼加拉瓜 尼日利亚	巴基斯坦 巴布亚新几内亚 俄罗斯 斯里兰卡 坦桑尼亚 土耳其 乌干达

根据各国对开放预算问卷第 66 题的回答

表 12

公民是否能获取详细的预算信息？

公众可以获取所有项目的非常具体的财务信息	克罗地亚 危地马拉 新西兰	挪威 秘鲁 菲律宾	波兰 斯洛文尼亚 南非	瑞典
有，公众可以获取的非常具体的财务信息的项目占总支出的三分之二以上，但不是全部	巴西 保加利亚 哥伦比亚 哥斯达黎加	捷克 法国 印度 墨西哥	尼加拉瓜 南韩 英国 美国	赞比亚
有，公众可以获取	阿尔巴尼亚	格鲁吉亚	哈萨克斯坦	

的非常具体的财务信息的项目占总支出的三分之二以下	乍得	加纳	罗马尼亚	
没有非常具体的财务信息	阿尔及利亚 安哥拉 阿根廷 阿塞拜疆 孟加拉 玻利维亚 博茨瓦纳	喀麦隆 厄瓜多尔 埃及 萨尔瓦多 洪都拉斯 印尼 约旦	马拉维 蒙古 摩洛哥 纳米比亚 尼泊尔 尼日利亚 巴基斯坦	俄罗斯 斯里兰卡 坦桑尼亚 土耳其 乌干达 越南

根据各国对开放预算问卷第 65 题的回答

很多国家没有就预算召开委员会听证会也说明了立法机构参与得很少。例如，下表说明在 59 个被调查国家里有 24 个没有就预算的宏观经济参数召开委员会听证会，而在 25 个被评估的国家里没有就各部门或机构的单独预算召开委员会听证会。在委员会一级考虑预算对加强立法机构在预算程序中的作用是非常关键的。作为一条普遍规则，只有立法机构的委员会对有建设性地影响预算讨论所必需的深入分析和调查是有益的。

表 13 和 14

行政机构是否出席部门或机构的公众听证会？

召开很多听证会	加纳 挪威	菲律宾 波兰	南非 南韩	土耳其 美国
召开了听证会，但是只涉及几个关键行政部门	阿尔巴尼亚 阿根廷 玻利维亚 哥伦比亚	哥斯达黎加 捷克 塞尔瓦多 危地马拉	哈萨克斯坦 新西兰 尼日利亚 俄罗斯	斯洛文尼亚 乌干达 赞比亚
只召开了有限数量的听证会	阿尔及利亚 巴西 克罗迪亚	埃及 法国 格鲁吉亚	墨西哥 尼加拉瓜 秘鲁	瑞典 英国
没有召开公众听证	安哥拉	乍得	马拉维	罗马尼亚



会	阿塞拜疆	厄瓜多尔	蒙古	斯里兰卡
	孟加拉	洪都拉斯	摩洛哥	坦桑尼亚
	博茨瓦纳	印度	纳米比亚	越南
	保加利亚	印尼	尼泊尔	
	布基纳法索	约旦	巴基斯坦	
	喀麦隆	肯尼亚	巴布亚新几内亚	

根据各国对开放预算问卷第 77 题的回答

是否就预算的宏观经济框架召开公众听证会？

行政机构和各类选 民作证	挪威	斯洛文尼亚	瑞典	
	菲律宾	南非	乌干达	
	波兰	南韩		
行政机构和一些选 民作证	巴西	格鲁吉亚	肯尼亚	英国
	保加利亚	危地马拉	墨西哥	美国
	哥伦比亚	哈萨克斯坦	俄罗斯	
只有行政机构作 证，而没有来自大 众的代表作证	阿尔巴尼亚	克罗迪亚	加纳	巴基斯坦
	阿根廷	捷克	马拉维	秘鲁
	乍得	塞尔瓦多	新西兰	罗马尼亚
	哥斯达黎加	法国	尼日利亚	土耳其
没有就宏观经济和 财政框架召开听证 会	阿尔及利亚	布基纳法索	印尼	尼加拉瓜
	安哥拉	喀麦隆	约旦	巴布亚新几内亚
	阿塞拜疆	厄瓜多尔	蒙古	斯里兰卡
	孟加拉	埃及	摩洛哥	坦桑尼亚
	玻利维亚	洪都拉斯	纳米比亚	越南
	博茨瓦纳	印度	尼泊尔	赞比亚

根据各国对开放预算问卷第 76 题的回答

## VI. 最高审计机构的作用

被调查的所有国家都设立了最高审计机构，这个机构有时被称为账目办公室、账目法庭或审计总署。这个审计机构的目的是作为公众的看门人，对政府的账目和财务实践提供独立的评估。但是遗憾的是，在很多国家里，这个重要机构的力量薄弱，并没有能够同行政机构保持独立。

最高审计机构软弱无力的表现之一是公众不能及时地获得审计局的年度报告的复印件。在被调查的 59 个国家里，有 23 个国家在预算年度结束两年以后还不能获取一份审计报告。OECD 预算透明最佳实践中建议在预算年度结束后不超过六个月的时间内应该能够获取这样一份报告。

调查还发现很多机构里存在令人警觉的制度性的缺陷。例如，有 16 个国家的行政机构可以解雇国家的外部审计机构的主管而不需要立法或司法机构的批准。不能为国家审计机构的主管提供基本的任期安全说明缺少一个根本性的保障制度来保证审计机构能够独立于行政机构。另一个对独立性的重要保障是控制审计机构的预算。在 59 个被调查国家中有 15 个国家的行政机构决定最高审计机构的预算，而且审计机构的经费严重不足致使它不能履行职责。在另外六个国家里，行政机构控制了审计机构的预算，虽然经费不足还没有成为一个重大问题。

表 15 和 16

何时可以获取经过审计的账目？

在预算年度结束后六个月或更短的时间内就向公众公布最终的经过审计的账目	巴西 哥伦比亚 哥斯达黎加 捷克	格鲁吉亚 危地马拉 哈萨克斯坦 蒙古	新西兰 菲律宾 波兰 斯洛文尼亚	南非 瑞典 美国
在预算年度结束后十二个月或更短的时间内（但是超过六个月）向公众公布最终的经过审计的账	阿尔巴尼亚 博茨瓦纳 克罗地亚 法国	印尼 约旦 尼泊尔 挪威	秘鲁 南韩 土耳其 乌干达	英国 赞比亚

目				
在预算年度结束后十二到二十四个月之间的时间内向公众公布最终的经过审计的账目	洪都拉斯 印度	肯尼亚 墨西哥	巴基斯坦 俄罗斯	坦桑尼亚
在预算年度结束以后二十四个月之内还没有完成最终的经过审计的账目	阿尔及利亚 安哥拉 阿根廷 阿塞拜疆 孟加拉 玻利维亚	保加利亚 布基纳法索 喀麦隆 乍得 厄瓜多尔 埃及	萨尔瓦多 加纳 马拉维 摩洛哥 纳米比亚 尼加拉瓜	尼日利亚 巴布亚新几内亚 罗马尼亚 斯里兰卡 越南

根据各国对开放预算问卷第 112 题的回答

行政机构是否可以解除独立审计主管的职务？

不能，只有立法、司法机构才能解除最高审计机构主管的职务，或者是在解除最高审计机构主管的职务之前必须有它们的批准才可以	阿尔巴尼亚 阿根廷 孟加拉 玻利维亚 博茨瓦纳 巴西 保加利亚 哥伦比亚 哥斯达黎加 克罗迪亚 捷克	厄瓜多尔 塞尔瓦多 法国 格鲁吉亚 加纳 危地马拉 洪都拉斯 印度 印尼 肯尼亚 墨西哥	蒙古 纳米比亚 新西兰 尼加拉瓜 挪威 巴基斯坦 巴布亚新几内亚 秘鲁 菲律宾 波兰 罗马尼亚	俄罗斯 斯洛文尼亚 南非 斯里兰卡 瑞典 土耳其 英国 美国 越南 赞比亚
可以，行政机构不需要立法或司法机构的最终批准就可以解除最高审计机	阿尔及利亚 安哥拉 阿塞拜疆 布基纳法索	喀麦隆 乍得 埃及 约旦	哈萨克斯坦 马拉维 摩洛哥 尼泊尔	尼日利亚 南韩 坦桑尼亚 乌干达

构主管的职务	
--------	--

根据各国对开放预算问卷第 115 题的回答

表 17

谁决定独立的审计机构的预算？

立法或司法机构， 资金规模能满足履 行职责所需	阿尔巴尼亚 阿根廷 保加利亚 哥伦比亚 哥斯达黎加 克罗迪亚	捷克 埃及 萨尔瓦多 法国 蒙古 纳米比亚	新西兰 挪威 波兰 罗马尼亚 俄罗斯 斯洛文尼亚	南非 南韩 瑞典 英国 美国 越南
行政机构，资金规 模满足履行职责所 需	阿尔及利亚 玻利维亚	博茨瓦纳 印度	巴基斯坦 菲律宾	
立法或司法机构， 资金规模不能满足 履行职责所需	孟加拉 巴西 布基纳法索 格鲁吉亚	加纳 危地马拉 洪都拉斯 肯尼亚	墨西哥 尼加拉瓜 秘鲁 斯里兰卡	土耳其 乌干达
行政机构，资金规 模不能满足履行职 责所需	安哥拉 阿塞拜疆 喀麦隆 乍得	厄瓜多尔 印尼 约旦 哈萨克斯坦	马拉维 摩洛哥 尼泊尔 尼日利亚	巴布亚新几内亚 坦桑尼亚 赞比亚

根据各国对开放预算问卷第 118 题的回答

## VII. 今后的工作

制作开放预算指数是为了帮助公民社会组织、记者、研究人员、国际和国内的政策制定者以及经济发展专家们识别并提高增加信息的获取和采取有公信力的预算实践。开放预算指数包括每个国家完成的问卷，发布在国际预算项目的网站上，以便为政府官员提供实用的措施来改善他们所在国家的表现。

国际预算项目计划每两年开展一次研究，并将评估随时间流逝政府表现的变化。下一次研究将在将在 2008 年的最后一个季度公布，将把被调查国家的数量增加到至少 80 个。

国际预算项目希望今后的研究结果会显示出在获得信息和有公信力的预算方面有显著的改善——而且这会对反腐败、保证对公共服务的提供负责、政府的权力下放以及社区领导的发展等做出贡献，并服务于改善人民的生活。

### **附录：各国得分**

## 开放预算指数 2006

国家	百分 数得 分
法国	89
英国	88
新西兰	86
南非	85
斯洛文尼亚	81
美国	81
秘鲁	77
瑞典	76
波兰	73
巴西	73
南韩	73
挪威	72
罗马尼亚	66
博茨瓦纳	65
捷克	64
哥伦比亚	57

印度	52
巴布亚新几内亚	51
纳米比亚	51
巴基斯坦	51
菲律宾	51
约旦	50
墨西哥	50
肯尼亚	48
坦桑尼亚	48
保加利亚	47
斯里兰卡	47
俄罗斯	47
危地马拉	46
哥斯达黎加	44
哈萨克斯坦	43
加纳	42
克罗地亚	42
马拉维	41
印尼	41

土耳其	41
孟加拉	40
阿根廷	39
洪都拉斯	38
赞比亚	37
尼泊尔	36
格鲁吉亚	33
乌干达	31
厄瓜多尔	31
阿塞拜疆	30
喀麦隆	29
阿尔及利亚	28
塞尔瓦多	27
阿尔巴尼亚	24
玻利维亚	20
尼日利亚	20
尼加拉瓜	20
摩洛哥	19
蒙古	18
埃及	18

布基纳法索	11
乍得	5
安哥拉	4
越南	2

各国的开放预算指数的百分数得分是对它们对开放预算问卷的第 1-55、61、67、68、69、72-74、84-91、93-96、102-114、116 和 120-122 题的回答进行平均后得出的。这些问题涵盖了行政机构的预算计划、所有支持文件、居民预算、预算前报告、年内报告、年中评估、年终报告和审计报告等内容。得分在 100-81%之间的国家被归入提供了大量信息一类；得分在 80-61%之间的国家被归入提供了较多信息一类；得分在 60-41%之

间的被归入提供了一些信息  
一类；得分在 40-21%之间  
的被归入提供了最低限度的  
信息一类；而得分在 20-0%  
之间的则被归入提供很少的  
信息或者没有提供信息。

行政机构的预算计划		按照各国公众可以获取的信息的数量		国家		百分数		得分			
哥伦比亚	67	土耳其	44	乍得	0	波兰	66	乌干达	43	埃及	0
加纳	64	哈萨克斯坦	43	蒙古	0	马拉维	64	肯尼亚	42	越南	0
捷克	64	墨西哥	41	各国在行政机构预算计划的		巴基斯坦	59	喀麦隆	41	得分是根据对开放预算问卷	
坦桑尼亚	57	阿尔及利亚	41	中的第 1-55 题的回答进行		菲律宾	57	厄瓜多尔	36	平均得出的。问题覆盖了行	
孟加拉	56	赞比亚	35	政机构预算计划以及在该国		约旦	56	俄罗斯	34	立法机构对其讨论时与计划	
印度	55	克罗地亚	32	一起提交的所有配套支持文		印度	55	萨尔瓦多	29	件。得分在 100-81%之间的	
哥斯达黎加	54	格鲁吉亚	28	国家被归入提供大量信息一		斯里兰卡	53	尼日利亚	23	类；得分在 80-61%之间的	
危地马拉	50	玻利维亚	22	国家被归入提供了较多信息		阿塞拜疆	48	阿尔巴尼亚	17	一类；得分在 60-41%之间	
尼泊尔	47	阿尔巴尼亚	17	的被归入提供了一些信息一		尼泊尔	47	尼加拉瓜	17	类；得分在 40-21%之间的	
印尼	45	摩洛哥	17	被归入提供了最低限度的信		保加利亚	45	安哥拉	0	息；得分在 20%-0%之间的	
洪都拉斯	45	安哥拉	0			洪都拉斯	45	布基纳法索	0		
阿根廷	45	布基纳法索	0			阿根廷	45				



被归入提供很少或没有提供  
信息一类。

预算前报告					
按照各国公众可以获取的信息的数量					
国家	百分数得分				
巴西	100	克罗地亚	78	厄瓜多尔	0
法国	100	俄罗斯	67	埃及	0
肯尼亚	100	喀麦隆	67	萨尔瓦多	0
新西兰	100	格鲁吉亚	56	加纳	0
尼日利亚	100	坦桑尼亚	56	危地马拉	0
巴布亚新几内亚	100	哈萨克斯坦	44	洪都拉斯	0
秘鲁	100	阿尔巴尼亚	0	印度	0
波兰	100	阿尔及利亚	0	印尼	0
斯洛维尼亚	100	安哥拉	0	约旦	0
南非	100	阿根廷	0	马拉维	0
南韩	100	阿塞拜疆	0	墨西哥	0
瑞典	100	孟加拉	0	摩洛哥	0
赞比亚	100	玻利维亚	0	纳米比亚	0
蒙古	89	博茨瓦纳	0	尼泊尔	0
英国	89	保加利亚	0	尼加拉瓜	0
土耳其	78	布基纳法索	0	挪威	0
乌干达	78	乍得	0	巴基斯坦	0
		哥伦比亚	0	菲律宾	0
		哥斯达黎加	0	罗马尼亚	0
		捷克	0	斯里兰卡	0

美国 0

越南 0

各国在预算前报告一项的得分是根据对开放预算问卷中第 72, 73 和 74 题的答案进行平均得出的。得 100 分的国家被归入表现最佳一类；得分低于 100 但是高于 0 分的国家被划入提供部分信息一类；得 0 分的国家被划入公众不能获取预算前报告的一类。

年内报告					
国家	百分数得分				
按照各国公众可以获取的信息的数量		俄罗斯	89	布基纳法索	48
		英国	89	尼泊尔	44
		捷克	89	洪都拉斯	44
保加利亚	100	厄瓜多尔	85	纳米比亚	44
秘鲁	100	肯尼亚	85	巴基斯坦	44
罗马尼亚	100	印度	81	哥伦比亚	44
南非	100	约旦	81	赞比亚	41
土耳其	100	危地马拉	78	南韩	26
美国	100	阿尔巴尼亚	74	马拉维	15
法国	96	坦桑尼亚	74	阿尔及利亚	0
墨西哥	96	摩洛哥	70	安哥拉	0
新西兰	96	埃及	70	阿塞拜疆	0
波兰	96	尼加拉瓜	70	玻利维亚	0
斯洛文尼亚	96	菲律宾	67	喀麦隆	0
蒙古	93	阿根廷	67	乍得	0
斯里兰卡	93	挪威	63	哥斯达黎加	0
巴西	93	巴布亚新几内亚	56	加纳	0
瑞典	93	孟加拉	56	印尼	0
克罗地亚	89	格鲁吉亚	52	尼日利亚	0
哈萨克斯坦	89	塞尔瓦多	48	乌干达	0

越南

0

各国在关于执行的年内报告中的得分是根据对开放预算问卷中的第 84-92 题的回答结果进行平均后得到的。得分在 90-100 得国家被划入表现最佳的一类；得分低于 89 但是高于 0 分的被划入提供了部分信息一类；得 0 分的国家则被归入公众不能获取年内报告的一类。

年中评估		按照各国公众可以获取的信息的数量	
国家	百分数得分	国家	百分数得分
斯洛文尼亚	100	布基纳法索	42
南非	100	波兰	33
法国	92	巴基斯坦	33
新西兰	92	喀麦隆	25
挪威	92	菲律宾	25
英国	92	埃及	17
美国	92	斯里兰卡	17
印尼	83	赞比亚	17
秘鲁	83	尼泊尔	8
捷克	83	阿尔巴尼亚	0
格鲁吉亚	67	阿尔及利亚	0
墨西哥	67	安哥拉	0
纳米比亚	67	阿根廷	0
俄罗斯	67	阿塞拜疆	0
南韩	67	孟加拉	0
印度	50	玻利维亚	0
加纳	42	博茨瓦纳	0
		巴西	0
		保加利亚	0
		乍得	0
		哥伦比亚	0
		哥斯达黎加	0
		克罗地亚	0
		厄瓜多尔	0
		萨尔瓦多	0
		危地马拉	0
		洪都拉斯	0
		约旦	0
		哈萨克斯坦	0
		肯尼亚	0
		马拉维	0
		蒙古	0
		摩洛哥	0
		尼加拉瓜	0
		尼日利亚	0
		巴布亚新几内亚	0
		罗马尼亚	0
		瑞典	0
		坦桑尼亚	0
		土耳其	0

乌干达	0
-----	---

越南	0
----	---

各国在年中评估方面的得分是根据对开放预算问卷的第 93-96 题的回答结果进行平均后得出的。得分在 90-100 的国家被归入表现最佳一类；得分在 89 以下、0 分以上的国家被归入提供了部分信息一类；得分为 0 的国家则被归入公众不能获取年中评估一类。





土耳其 0

乌干达 0

各国在年终报告方面的得分是根据对开放预算问卷的第 102-111 题的回答结果进行平均后得出的。得分在 90-100 的国家被归入表现最佳一类；得分在 89 以下、0 分以上的国家被归入提供了部分信息一类；得分为 0 的国家则被归入公众不能获取年终报告一类。

审计报告					
国家	百分数得分				
按照各国公众可以获取的信息的数量		博茨瓦纳	67	纳米比亚	25
		捷克	67	土耳其	25
		哈萨克斯坦	67	保加利亚	17
新西兰	100	墨西哥	67	洪都拉斯	17
菲律宾	100	秘鲁	67	阿尔及利亚	0
波兰	100	巴西	67	安哥拉	0
斯洛文尼亚	100	巴基斯坦	58	阿根廷	0
南非	100	斯里兰卡	58	阿塞拜疆	0
瑞典	100	坦桑尼亚	58	孟加拉	0
美国	100	印尼	58	布基纳法索	0
克罗地亚	92	尼泊尔	58	喀麦隆	0
法国	92	约旦	58	乍得	0
挪威	92	罗马尼亚	50	厄瓜多尔	0
南韩	92	肯尼亚	50	埃及	0
英国	92	哥斯达黎加	50	萨尔瓦多	0
印度	83	格鲁吉亚	50	加纳	0
俄罗斯	83	乌干达	50	马拉维	0
哥伦比亚	83	赞比亚	42	摩洛哥	0
蒙古	83	阿尔巴尼亚	33	尼加拉瓜	0
危地马拉	75	玻利维亚	25	尼日利亚	0

巴布亚新几内亚 0

越南 0

各国在审计报告方面的得分是根据对开放预算问卷的第 112-114 和第 116 题的回答结果进行平均后得出的。得分在 90-100 的国家被归入表现最佳一类；得分在 89 以下、0 分以上的国家被归入提供了部分信息一类；得分为 0 的国家则被归入公众不能获取审计报告一类。