

中国经济改革研究基金会 2011 年度资助研究项目

（项目编号：201101）

加强预算透明度

减轻全社会的政府行政成本负担

（研究报告）

项目负责人：马蔡琛

南开大学 经济学院

2012 年 3 月

中国经济改革研究基金会 2011 年度资助研究项目

（项目编号：201101）

加强预算透明度

减轻全社会的政府行政成本负担

（研究报告）

项目负责人：马蔡琛

课题组副组长：黄凤羽

姚丽莎

邓淑莲

课题组成员（按姓氏笔画排序）：

于宾、王亚欣、邢翌宇、

李京、吴晓忠、张莉、

武炜、孟久儿、尚妍、

姜欣、郑改改、赵灿、

谢意、谢德金

南开大学 经济学院

2012 年 3 月

摘 要

公开透明是现代预算的一个重要特征，体现为现代财政管理的一项重要原则。预算透明度是优良政府治理的关键环节，可以促使负责制定和实施财政政策的机构和人员，更加认真地履行受托责任，赢得知情公众的支持，这是目前国际社会已然达成的普遍共识。

纵观 30 多年来的中国财政体制改革，至少可以从两个维度来加以考察，一个是财政实体的视角，另一个是财政治理的视角（也就是程序正义视角）。前一个方面的改革可谓成就斐然，初步建立了符合市场经济要求的公共财政体系，财政税收政策对于经济和社会发展发挥了重要作用。但是后一个方面的改革，则相对进展缓慢，尽管扩大了预算的范围，减少了预算外收支的规模，但依然有相当规模的公共资金游离于预算之外。同成熟市场经济国家的实践相比，我国的预算透明化程度与国际规范标准存在很大的差距。

随着我国经济市场化和公共治理民主化进程的推进，社会各界对预算透明度愈加关注。2010 年“两会”期间，将提高预算透明度写入了政府工作报告。因此，加大财政预算透明度，增强人民对社会生活的参与度和对政府资金运作的约束，是稳步推进民主政治的有力措施，也是约束政府财政支出、加强对政府公共支出进行监督的重要环节。提升预算透明度，能够使社会公众及时掌握真实的财政信息和财政政策走向，监督政府部门活动，督促政府科学决策和依法行政，规范财政分配行为，有效降低政府行政成本，推动政治民主进程，必将有助于实现“人民群众当家理财”的理想和追求。

一般来说，预算透明度的内涵可以从两方面来把握：一方面认为透明即公开，预算透明核心就在于实现预算信息公开；另一方面认为预算透明核心不仅仅是公开，更应包括公开基础上的公众参与。公众参与一方面可以反映纳税人的偏好，另一方面可以集中公众智慧，是公众参与到预算决策中来，从而使决策更加科学化、民主化，更好地代表公众的切身利益。因此，预算透明度是指预算编制、审查、听证、执行、决算的环节，都应以阳光预算理念为核心，充分体现公开透明的原则，便于公众获得相关信息。预算透明度要求公众和其他利益相关者能以较

低成本获得相关的预算信息，凡是与社会公众利益相关的一切（除了涉及国家安全和利益的）都应当是透明的。

本课题报告共分为 10 章，主要包括：

第 1 章“导论”。主要阐述了本课题研究的背景和意义、研究对象和目的、研究内容、研究方法、创新之处及进一步研究的问题。

第 2 章“预算透明度的相关文献述评”。主要是分别对国内外研究文献进行简要介绍和评价。

第 3 章“公共预算透明度的理论基础”。本章主要分析了公共产品理论、委托——代理理论、交易费用理论、知情权、公共受托责任、善治理论等用来支持预算透明制度改革理论。

第 4 章“中国公共预算改革的制度演化与典型特征”。从历史视野中考察了中国预算改革和预算透明度建设的发展线索，分析了中国预算管理制度变迁的动力机制及其演化方向，进而系统考察了新一轮中国公共预算改革的典型特征与存在问题。

第 5 章“中国政府预算透明度的环境差异分析”。本章在考察中外预算管理环境差异的基础上，系统归纳了预算透明度的一般性国际标准。通过对我国目前的预算透明现状与预算透明的一般标准比较，进一步揭示了中国预算透明度建设村镇的差距。

第 6 章“预算透明度与政府行政成本的互动影响机制”。本章介绍了行政成本的相关概念，并分析了我国政府行政成本高的原因，最后阐述预算透明度和政府行政成本间的关系。

第 7 章“国际经验与启示：基于金砖国家的比较研究”。本章通过对巴西、俄罗斯、印度、中国、南非五国的预算透明法律保障制度、预算报告制度、审计结果公告制度以及参与式预算情况进行了系统的分析，为提升我国预算透明度的制度设计提供依据。

第 8 章“中国城市财政透明建设经验对比分析：基于河南焦作和浙江温岭的考察”，分析了河南焦作和浙江温岭在进行财政透明建设方面的差异性和共性。

第 9 章“优化预算透明度的技术支撑体系——政府会计与政府财务报告体

系”。本章分析了当前国内预算会计体系在信息披露方面的缺陷及对预算透明的制约，进而提出短期内的改进措施，即构建预算会计与财务会计相结合的政府会计体系及相应财务报告体系。

第 10 章“我国公共预算透明度的目标、原则、条件”。本章在介绍公共预算透明度的目标和原则的基础上重点分析了我国实施公共预算透明度改革的基本条件及约束条件。其中已具备的基本条件有：中央政府的高度重视并具有推进预算透明改革的明确意愿；民间力量和专家学者的努力为预算透明改革提供了强力的社会基础；预算公开的制度基础基本建立；地方参与式预算为预算透明改革提供了实践基础。

第 11 章“提升我国预算透明度的政策建议与制度安排”。本章针对我国公共预算透明度制度改革过程中存在的问题及约束条件，给出了我国公共预算透明度改革的基本保障。如强化透明意识，为预算透明制度改革奠定思想基础；加强相关财政法律建设，为预算透明提供严明的法律环境；完善相关财政管理制度，为预算透明改革提供制度性依托；整合预算会计、报告体系及信息化建设，为预算透明制度改革提供技术支撑；推广参与式预算试点，为预算透明制度改革夯实社会基础。

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 本课题的研究背景和研究意义.....	1
1.1.1 本课题的研究背景.....	1
1.1.2 本课题的研究目的和意义.....	2
1.2 本课题的研究对象.....	4
1.2.1 国家预算、政府预算与公共预算的理念辨析.....	4
1.2.2 预算透明度和政府行政成本的内涵界定.....	12
1.3 本课题的主要研究内容.....	14
1.4 本课题的主要研究方法.....	16
第 2 章 预算透明度的相关文献述评	17
2.1 国外研究综述.....	17
2.2 国内文献综述.....	28
第 3 章 公共预算透明度的理论基础	42
3.1 公共产品理论与预算透明度.....	42
3.2 委托——代理理论与预算透明度.....	43
3.3 交易费用理论与公共预算透明度.....	47
3.4 知情权与公共预算透明度.....	49
3.5 公共受托责任与公共预算透明度.....	50
3.6 善治理论与公共预算透明度.....	53
3.7 预算透明度理论基础综合分析.....	54
第 4 章 中国公共预算改革的制度演化与典型特征	57
4.1 中国预算管理制度变迁的经济学分析.....	57
4.1.1 中国预算管理制度变迁的演进轨迹.....	57
4.1.2 中国预算管理制度变迁的演化趋势.....	61
4.2 新一轮政府预算改革的典型特征.....	63
4.3 当前政府预算管理改革的基本评价与存在问题.....	69

4.3.1 当前政府预算管理改革的总体目标与主要内容.....	69
4.3.2 中国政府预算管理改革的基本评价.....	82
4.4 中国政府预算管理改革的主要问题.....	84
第 5 章 中国预算透明度的现实状况与国际差距	91
5.1 中外政府预算管理的环境差异分析.....	91
5.2 中国预算透明度的现状及问题.....	94
5.2.1 中国预算透明度状况的近期改善.....	95
5.2.2 中国预算透明度的主要问题.....	96
5.3 预算透明度的相关国际标准.....	98
5.3.1 预算编制阶段的透明度问题.....	100
5.3.2 预算审批中的透明度问题.....	105
5.3.3 预算执行中的透明度问题.....	106
5.3.4 预算审计与公开透明.....	108
5.4 我国公共预算透明度与预算透明的一般标准的差距.....	109
第 6 章 预算透明度与政府行政成本的互动影响机制	118
6.1 行政成本的相关概念.....	118
6.1.1 对行政成本的界定.....	118
6.1.2 影响政府行政成本的因素.....	120
6.2 我国政府行政成本高的原因.....	121
6.2.1 主观方面的原因.....	121
6.2.2 结构方面的原因.....	124
6.2.3 机制方面的原因.....	126
6.3 预算透明度与政府行政成本.....	128
6.3.1 预算信息公开透明的相关概述.....	128
6.3.2 预算透明对政府行政成本的直接控制.....	129
6.3.3 预算透明对政府行政成本的间接控制.....	132
6.3.4 预算透明与政府行政成本模型分析.....	135
第 7 章 国际经验与启示：基于“金砖国家”的比较研究	139
7.1 “金砖国家”作为分析样本的意义.....	139

7.2 “金砖国家”预算透明概况	142
7.2.1 “金砖国家”的预算透明行动	142
7.2.2 “金砖国家”预算透明度的总体比较分析	146
7.2.3 “金砖国家”提升预算透明度的动力机制研究	148
7.3 “金砖国家”确保预算透明的行为研究	152
7.3.1 “金砖国家”预算透明的法律依据	152
7.3.2 “金砖国家”预算报告情况比较	156
7.3.3 “金砖国家”审计结果公告制度比较	161
7.3.4 “金砖国家”公众参与预算情况比较	164
第 8 章 中国地方财政透明建设的比较分析：基于河南省焦作市和浙江省温岭市的考察	171
8.1 焦作与温岭预算透明度建设的共性特点	171
8.2 焦作与温岭预算透明度建设的路径差异	174
第 9 章 优化预算透明度的技术支撑体系：政府会计与政府财务报告	180
9.1 现行预算会计体系在信息披露上的问题	180
9.2 政府会计短期改革方式	184
9.3 政府会计长期改革的展望	188
第 10 章 我国预算透明改革的目标、原则及条件	189
10.1 我国公共预算透明制度改革的目标	189
10.1.1 我国公共预算透明制度改革的近期目标	189
10.1.2 我国公共预算透明制度改革的远期目标	190
10.2 公共预算原则和预算透明度改革的一般原则	190
10.2.1 公共预算的原则	190
10.2.2 公共预算透明制度改革的一般原则	192
10.3 我国公共预算透明度改革的基本条件及约束条件	193
10.3.1 我国公共预算透明度改革已具备的条件	193
10.3.2 我国实施预算透明制度改革的约束条件	198
第 11 章 提升我国预算透明度的政策建议与制度安排	202
11.1 预算透明制度改革的思想基础：强化透明意识	202

11.2 预算透明的法律环境：加强财政法制建设.....	207
11.3 完善相关配套改革和制度建设.....	214
附录 1：河南省焦作市公共财政改革调研报告	226
附录 2 浙江省温岭市参与式预算改革调研报告	247
附录 3：河北省公共预算改革调研报告	267
参考文献	291

第 1 章 导论

1.1 本课题的研究背景和研究意义

1.1.1 本课题的研究背景

20 世纪 90 年代以来，以提高预算透明度为主题的“财政管理革命”受到了国际货币基金组织（IMF）、经济合作与发展组织（OECD）、国际预算合作组织（IBP）等国际组织的普遍关注和推动，并逐渐形成了指导其成员国提高预算透明度的标准。例如，IMF 通过的《财政透明度良好做法守则——原则宣言》；OECD 推出了《预算透明的最优方法》、IBP 首创的预算透明公开指数等。在国际和地区性组织的有效推动下，预算透明度问题在全球范围受到越来越多的关注，许多国家纷纷开始为增进本国预算透明度做出持续努力。在现今的中国，随着公众知情权意识和纳税人意识的觉醒，现代民主法治国家的日臻成熟，公众对公共预算的关注度与日俱增，建立一个更加公开透明的预算治理结构，有效降低政府行政成本，实现廉洁高效的政府治理目标，已成为具有重大理论价值与现实意义的时代课题。

我国政府近年来在中央一级推行部门预算制度、建立国库集中收付制度体系、实行政府采购制度、按照国际标准制定预算分类和预算科目、定期公布内容越来越丰富的审计结果公告等一系列的技术性改革，都在相当程度上推动着预算透明度的提升。例如，以广州为首的一些地方政府和以国土资源部为首的中央部门已开始公开其预算，但同发达国家或地区的预算公开实践相比，我国目前的预算透明度现状还存在一定的差距，问题在于忽视了“公开”与“透明”之间的差异。公开是透明的必要条件但非充要条件，在一定程度上透明可以看作是公开程度最彻底的结果。此外，我国预算透明度改革的一个重要特征，主要还是基于政府及财政部门推动的旨在加强行政内部控制的政府“自我革命”。公开透明是公共财政的本质要求，现代意义的公共预算必须公开、透明，接受公众监督。由于缺乏有效监督和透明的环境，代表公众的立法机关对预算权的控制往往是有限的，这种局限导致行政部门和官员在预算过程中拥有的自由裁量权（Discretionary Power）过于宽泛，且难免被滥用。其代价就是大量稀缺资源被配置到只对少数

人有益、对普通民众和弱势群体受益无多的”形象工程”之上。因此，需要积极采取具体的措施提高公共预算透明度，充分保障社会公众的利益最大化。

1.1.2 本课题的研究目的和意义

所谓公共财政，通俗地说，就是“以众人之财，办众人之事”。既然是众人之事，就应该由公众来参与决策，应该将决策过程和运行结果告知于公众。这本来是一个常识层面的问题，但财政公开和预算透明度等阳光财政建设的问题，在现时的中国，却成为了一个“知易行难”的攻坚命题。

作为政府财政收支安排的基本计划，政府预算反映和规定了政府活动的范围、方向和重点。一本政府预算，就是一面反映政府工作的镜子，就是一本有关政府活动的详细记录。通过政府预算，我们可以了解政府的工作，透视政府的活动，评价政府收支运作的成本，考核政府工作或活动的绩效。因而，可以说，在经济社会的发展进程中，政府有多重要，政府的活动有多重要，政府预算管理就有多重要。^①

然而，在缺乏预算透明的条件下，是难以了解和掌握公共需求信息的，也难以详细判断社会经济的发展态势，也就不可能形成具有较高准确性、精细化的预算管理体系。因此，没有预算的公开透明，预算的科学性和合理性也就无从谈起。

公开透明是现代预算的一个重要特征，体现为现代财政管理的一项重要原则。特别是 20 世纪 90 年代以来，以提高预算透明度为主题的“财政管理革命”，在发达市场经济国家普遍展开，并受到国际货币基金组织、世界银行等国际组织的高度关注和推动，形成了指导其成员国提高预算透明度的良好范本。

预算透明度还是优良政府治理的关键环节，可以促使负责制定和实施财政政策的机构和人员，更加认真地履行受托责任，赢得知情公众的支持，这是目前国际社会已然达成的普遍共识。在国际和地区性组织的推动下，发达国家、发展中国家和转轨国家都开始为增进预算透明度做出不懈努力。许多国家纷纷进行预算公开透明方面的探索，立法要求政府公开预算，以期达到良好的公共治理。因此，在可以预见的未来，随着经济全球化、政治民主化和技术支撑手段的变革，预算透明度问题必将成为一种浩浩荡荡的世界潮流。

^① 高培勇. 政府预算知识：人大代表的一门必修课[J]. 中国财政，2006，（4）。

纵观 30 多年来的中国财政体制改革，至少可以从两个维度来加以考察，一个是财政实体的视角，另一个是财政治理的视角（也就是程序正义视角）。前一个方面的改革可谓成就斐然，初步建立了符合市场经济要求的公共财政体系，财政税收政策对于经济和社会发展发挥了重要作用。但是后一个方面的改革，则相对进展缓慢，尽管扩大了预算的范围，减少了预算外收支的规模，但依然有相当规模的公共资金游离于预算之外。特别是，尽管近年来部分政府部门公开了预算的框架性内容，中央预算公布的内容也有了一定进步，但与市场经济和现代公共治理的要求相比，预算和财政的信息公开还是太少了，许多应当为广大公民所了解和掌握的重要信息仍旧无从获知。同成熟市场经济国家的实践相比，我国的财政预算透明度还存在很多问题和不足。

我国的预算透明化程度与国际规范标准存在很大的差距。2001 年 1 月普华永道对 35 个国家和地区进行了“不透明指数”调查，从法律、财经政策、腐败、会计准则与实务、政府管制等五个方面考量。结果显示，中国的“不透明指数”为 87，位居 35 个国家（地区）之首，被列为透明度最低的国家。^①随着全球经济一体化进程的推进，我国与各国的交往日益密切，预算是否公开透明成为国际投资考察的重要条件。较低的预算透明度，将会妨碍我国更好地参与国际竞争与合作，也不利于提升对于国际资本的吸引力。

随着我国经济市场化和公共治理民主化进程的推进，社会各界对预算透明度愈加关注。2010 年“两会”期间，将提高预算透明度写入了政府工作报告。因此，加大财政预算透明度，增强人民对社会生活的参与度和对政府资金运作的约束，是稳步推进民主政治的有力措施，也是约束政府财政支出、加强对政府公共支出进行监督的重要环节。提升预算透明度，能够使社会公众及时掌握真实的财政信息和财政政策走向，监督政府部门活动，督促政府科学决策和依法行政，规范财政分配行为，有效降低政府行政成本，推动政治民主进程，必将有助于实现“人民群众当家理财”的理想和追求。

综上所述，本课题的研究目的和意义在于，通过提升预算透明度，保障公民的知情权，提出强化人大预算监督的可行路径；促进依法理财、民主理财，加强财政科学化、精细化管理；建设公开、透明、廉洁、高效的政府，提高财政资金

^① 吴霞.浅析新会计准则对会计透明度的影响[J].沿海企业与科技, 2007, (1)。

使用效益，提高政府执政能力和办事效率，有效降低政府行政成本；提升公众对于公共产品的满意度，推动政府善治和公共受托责任的最终实现。

1.2 本课题的研究对象

1.2.1 国家预算、政府预算与公共预算的理念辨析

1.现代预算的萌芽与演化

回顾 20 世纪初叶风云激荡的中国近代史，有许多事件当初仅是波澜壮阔岁月中的沧海一粟，却对此后的中国现代化进程产生了深远影响。在政府预算方面，这一时期也同样发生了一系列开时代先河的重要事件^①。如果不过多地从意识形态的角度对当年的社会改良者加以苛求的话，20 世纪初叶现代政府预算萌芽在中国的产生，至少在某种程度上标志着，封建皇室收支与政府财政收支的界限开始明确，政府预算也开始有可能成为以广大民众为代表的民权一方与封建王室贵族进行斗争的工具，这对于中国现代化进程所产生的影响是相当深远的。当时一些学者也就政府预算的重要性有了相当深刻的认识。有人就曾指出：“监督会计及预算之制，其严重如此，是皆国会重要之职权，即立宪国所以建设责任政府唯一之武器也”^②。即使以现代的眼光来看，这些学者对政府预算重要性的认识，也是发人深省的。

不妨将研究的视野继续回溯到 17 世纪英国资产阶级革命前后的时代。通过对当时史料的分析^③，似乎可以得出这样一个结论：现代政府预算的确立与发展，是英国社会公众与君主之间经济利益争夺的产物，它体现出市场因素在其发展壮大过程中，各相关利益主体维护自身利益的现实要求。其思想渊源可以进一步上溯到 1215 年英国《大宪章》首次确认的“非赞同毋纳税”以及 1295 年英国“模范议会”所提出的“涉及所有人的问题，应当由所有人来批准”的基本预算与税收原则。

^① 这一时期关于政府预算的重要历史事件有：戊戌变法中康有为提出编制预算公开财政的主张、1908 年清政府颁布了《清理财政章程》，以及从 1910 年起由清理财政局主持预算编制工作。这是中国五千年历史上第一次正式编制政府预算。从现代预算科目的角度进一步考察其“预算册式及例言”的内容与形式时可以发现，今天的预算科目分类方法的雏形与构架在那时已依稀可见。

^② 杨度：《金铁主义说》，载《中国新报》第一至五号，1907 年 1 月 20 日至 5 月 20 日。

^③ 有关英国政府预算产生与发展的历史，参见张馨、袁星侯、王玮《部门预算改革研究——中国政府预算制度改革剖析》，北京：经济科学出版社，（2001），p.7—56。

通过历史的考察，不难得出这样的结论，政府预算的产生与发展是与现代法治国家和民主政治同步成长的，政府预算不仅是一个经济范畴，每年的政府预算法案更不是单纯的政府年度经济计划在财政收支上的体现，它还更多地涉及政治层面的因素。同时，在政府治理构架基本确定的前提下，还更进一步涉及政府公共管理等具体操作层面的问题。

在考察政府预算问题时，如果仅仅关注其经济层面似乎是远远不够的（更不能把政府预算视为纯经济技巧的实践），其政治和管理层面的因素同样是不容忽视的。市场经济国家有关政府预算的文献，大都公开或隐含地承认预算依存于民主政治制度，并且指出要有政府行政与立法权的分离，以及明达的舆论和积极的选民，无论何种政体的国家，政府预算总是与代议制相联系的（曹立瀛，2000，第51—52页）。无论具体政府治理结构如何，政府预算始终是公共部门中公民主权的集中体现，是依法监督政府行为的重要手段。就民众而言，它是广大公众通过民主选举和表决机制表达自身偏好，并依法监督公共经济活动的基本制度载体；就政府而言，它是民选政府依法对社会公众的公共偏好进行有目的选择的结果，是政府分配社会资源、实现自身职能的基本财力保证。

然而，如果将目光进一步投向中国政府预算管理的现状时，却不得不面对一些令人遗憾的现实。政府预算在中国从萌芽到成长，经历了近百年的艰辛历程，但仍旧面临着诸多尚待解决的时代课题。长期以来，受计划经济的惯性影响，中国政府预算的理论与实践工作，往往或多或少地偏离了“涉及所有人的问题，应当由所有人来批准”这一看似浅显却又颇难实践的基本原则，政府预算似乎真的成了“政府自己的预算”。中国政府预算透明情况距离建设民主法治国家和现代政治文明的要求，仍旧存在着相当的差距。也正是这种对政府预算管理（乃至政府公共治理）现实课题的关注与思考，促使我们选择以提升预算透明度、降低政府行政成本作为研究重点，来透视政府预算管理运行机制的构建及预算透明度的提升问题。

2. 预算及现代预算的概念界定

第一，预算。从辞源学角度看，预算(Budget)一词源于拉丁文 Bulga，原意为“皮革袋子”、“钱袋”；根据《美国传统辞典》的字源分析，其进一步衍化于古法语“Bougette”和中古英语“bouget”，意指国王存放公共支出所需货币的

钱袋。《美国传统辞典》将其界定为“对于通常是固定的某种资源，如金钱或时间，在给定时间内的系统消费计划”。

预算如此重要，以致其“是任何国家不可缺少的，一个国家没有预算，就如同一个国家没有领土、没有政府一样不可想象。”^①预算作为一种政治工具，在实现政治主张和政治诉求方面发挥着重要的作用。同时，预算作为一种政府的管理工具，涵盖了政府活动的一切领域。预算并非如它所表现出来的那样只是记载政府在一定时期内的收支账目或测算。预算说到底是一种制度，“是政府的生命血液，是政府正在做的或者打算做什么的财政反映”^②。它实际上反映的是，政府履行其职能的偏好选择及其科学性和合理性的问题。

第二，现代预算。根据克里夫兰(Cleveland, 1915)对现代预算的讨论，现代预算可以定义如下：现代预算必须是经法定程序批准的、政府机关在一定时期的财政收支计划。它不仅仅是财政数据的记录、汇集、估算和汇报，而且是一个计划。这个计划必须由行政首脑准备与提交；它必须是全面的、有清晰分类的、统一的、准确的、严密的、有时效的、有约束力的；它必须经代议机构批准与授权后方可实施，并公之于众。遵循现代预算原则建立起来的“预算国家”，必须具备两个显著标志：第一是财政上的集中统一，也就是说，在财政收支管理方面实行权力集中，将所有的政府收支统到一本账里，并建立统一的程序与规则对所有的收支进行管理。这样才能确保预算是全面的、统一的、准确的、严密的、有时效的。第二是预算监督，也就是说代议机构能监督政府的财政收支，确保预算是根据财政年度制定的、公开透明的、清楚的、事先批准的、事后有约束力的。这两者是互相支持、缺一不可的。^③

3.利益相关方分析的概念辨析：政府预算、国家预算和公共预算

在考察政府预算相关概念时，可以发现还有国家预算、公共预算这样两个与政府预算紧密相关的近似范畴。在现实世界中，无论是财政学界的理论研究还是实务部门的具体工作，对这三个概念也是经常混用的。因而在总体性考察中，有必要首先对这三者之间的关系与发展演变历程加以适当的分析，以进一步明晰利益相关方分析的研究客体。

①李建英编译，苏联财政法[M].北京：中国财政经济出版社，1985，p. 47。

②[美]阿尔伯特·C·海迪著，苟燕楠、董静译，公共预算经典：现代预算之路（第三版）[M].上海：上海财经大学出版社，2006，p. 55。

③王绍光，马骏.走向“预算国家”——财政转型与国家建设[J].公共行政评论，2008，（1），p.1-35。

（1）政府预算与国家预算

在 20 世纪 90 年代中期以前，我国财政学研究中，基本上使用的是“国家预算”的概念。直到 1998 年，在中央财政部每年修订一次的预算收支科目表中，将原来的“国家预算”改为“政府预算”，但当时以及此后的文献中并未对这种变化的原因加以明确说明^①。此后的研究中，使用政府预算概念的逐渐多了起来，但仍有一部分学者沿用国家预算的概念。

从各种解释中，至今无法找到对这一称谓变化的权威阐释。但通过文献的考察可以发现，“政府预算”和“国家预算”所指向的内容并没有显著的区别。但对同一研究对象，为什么会有两种不同的称谓呢？是仅仅出于使用者习惯上的差异，还是有其他深层次的原因？不同的学者对此也做出过不同的分析。

倾向于采用“国家预算”的学者认为，国家预算比政府预算的内容、范围更加广泛，还包括社会保障和国有资产经营预算等；国家预算不仅是各级政府的预算，其学科范围还应该包括部门预算和单位预算；国家预算的运行不仅是在政府行政领域内，还包括预算的立法审批，因此采用国家预算的说法更为贴切（王金秀、陈志勇，2001，前言第 4 页）。

倾向于采用“政府预算”的学者认为：之所以采用“政府预算”一词，而不用长期以来惯用的“国家预算”一词，是因为“政府预算”的提法比“国家预算”更科学、更规范、更符合实际。从预算资金运行的内涵来看，它是与政府有着本质联系的，它是为政府职能服务的，是实现政府职能的财力保证，体现了政府事权与财权、财力的统一，明确了以政府为主体的财政分配关系，规定了政府活动的范围和方向。从任何一个国家的年度预算里，都能清楚地了解该国政府在这个年度内将要干些什么事（麦履康、黄挹卿，1998，前言第 1 页）。

但这种仅仅从用词规范角度的解释，似乎还不能说明这一称谓转变的真正原因。笔者认为，从“国家预算”到“政府预算”不只是一种习惯称谓的改变，这标志着我国预算管理（乃至整个财政学）的理论研究与改革实践，已发生了一场“静悄悄”的变革。

为了进一步分析政府预算与国家预算的关系，有必要就二者的定语，即“政

^① 在《1998 年政府预算收支科目》的简要说明中指出，与《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国预算法实施条例》相适应，将“国家预算收支科目”改名为“政府预算收支科目”，但并未解释改名的具体原因。通过对《中华人民共和国预算法》和《中华人民共和国预算法实施条例》具体条文的检索，也未发现对此称谓变化的进一步阐释。

府”与“国家”的关系加以比较。在日常用语中，国家和政府往往交叉使用，并且基本上是同一个意思。在不少研究著作中，也往往将国家与政府归为同一个概念^①，这恐怕是造成政府预算与国家预算概念混淆的主要原因。其实，在现代政治学和国际法意义上，国家与政府是两个彼此联系的范畴，国家是由居民、政府和领土组成的有机整体，而政府仅仅是组成国家的三大构成要素之一^②。在国家的三个构成要素中，政府与居民个人构成了现代国家中相互对立统一的一组重要范畴。

计划经济体制下，国家包揽了社会生活中的诸多事务，在生产上实行强制的指令性计划、在分配上实行严格的工资控制、在消费上实行全方位的票证制度、在流通中实行全面的价格管制。在这种“全能型”国家模式下，社会只有一个经济主体（即国家），企业依附于政府，而居民个人依附于企业，这就导致了人们将国家视同于政府。由于在利益格局的分配中对居民个人利益的极度忽视，几乎没有什么相对独立于政府之外的个人利益，政府与居民个人之间的委托—代理关系也就难以确立。在这种状况下，可以说“国家预算”与“政府预算”是没有什么区别的，这也是长期以来用“国家预算”代替“政府预算”的原因所在。

而在市场经济中，国家三要素中的居民与政府“利益一元化”的模式得到了根本性的改变，居民的个人利益日益受到重视，而政府作为相对于居民而言的社会公共需要供给者，其主要功能在于不断为居民提供各种公共产品与服务，并受居民的监督。在这种委托—代理框架下，如果再以国家预算的概念涵盖政府与居民这两个要素，就显得不那么符合市场经济的要求了。因为国家预算即使可以包含政府预算，但无论如何是无法包容居民个人的“家计预算”的。因此，似乎可以得出一个结论，国家预算是与计划经济相对应的；而政府预算则是与市场经济相对应的，从“国家预算”到“政府预算”的概念演变过程，是从计划经济走向市场经济，从传统财政模式走向公共财政的客观要求^③。

^① 参见马国贤《中国公共支出与预算政策》，上海财经大学出版社，(2000)，p. 1。

^② 近年来，虽然这种国家与政府关系的三要素说受到了诸多挑战与质疑，但至今仍旧是分析国家与政府关系的主流学说，具有相对较强的解释力。

^③ 从“国家预算”到“政府预算”的观念转变，在一定程度上还受到来自多级政府理论的影响。从世界各国的实际情况来看，每个国家的政府都是由一个多级政府层次构成的。我国宪法中也明确规定了多级政府的政治体制。近年来，随着多级政府理论的普遍认同，考虑到各级地方政府也在编制和执行着本级预算，经本级人民代表大会审议通过后，即具有法律效力。因此，再笼统地称之为“国家预算”就显得不很准确了，“政府预算”的说法与我国多级政府体系的纵向层级结构更加吻合。参见马蔡琛《如何解读政府预算报告》，中国财政经济出版社，（2002），p.7。

在肯定了政府预算与市场经济的内在联系之后，还有两个问题需要回答：一是“国家预算”所提出的部门预算和单位预算，在“政府预算”中应如何体现？二是超出一般行政管理领域的预算立法与审批问题，政府预算体系能否包容？

——由于各级政府预算是由本级各部门的预算组成的，部门预算纳入政府预算序列自然不应有什么疑问。而单位预算的情况则相对复杂一些了，我们可以按资金来源性质分别加以考察。凡由财政拨付全部或部分经费的单位，其预算应该纳入各级部门预算加以汇总，也就属于政府预算规范的范畴之内；而经费全部由单位自身解决的，其预算编制与审核自然也就与政府预算无关，政府对这类单位预算的管理主要是通过会计制度与财务规则的规范来加以实现的。当然，如果这类自筹经费单位所提供的产品与服务属于社会公共需要的范畴，其预算虽不纳入政府预算范畴，但仍旧属于公共预算（其关系如图 2-1 所示）。

——在考察预算立法及审批同政府预算的关系之前，有必要考察一下政府的范畴。在政治学文献中，政府有广义与狭义之分：广义的政府是指全部国家机构，即包括立法、司法和行政机关；狭义的政府一般只包括中央和地方各级国家机关的执行机关或国家行政机关，有时甚至仅指行政机构（即内阁）^①。如果采用广义政府的概念，预算立法与审批程序，自然也可以纳入政府预算的范畴。

（2）政府预算与公共预算

在国外文献的检索中，可以发现另一个与政府预算（Government Budget）关系密切的概念——公共预算（Public Budget）^②。在一些西方学者的著作中，公共预算与政府预算的含义是基本相同的，是与家庭和商业预算相区别的一种预算形式^③。然而，如果将 20 世纪 80—90 年代以来再度兴起的公民社会（Civil

^① 参见谢庆奎《当代中国政府》，辽宁人民出版社，1991，p.2—6；萧全政《政治与经济的整合》，桂冠出版社，1988，p.70。

^② 在国外文献的检索中，有关国家预算（National Budget）的概念则甚少出现，这或许可以从另一个侧面说明政府预算与市场经济的相容性。

^③ 参见[美]爱伦·鲁宾《公共预算中的政治：收入与支出，借贷与平衡》，叶丽娟、马俊等译，中国人民大学出版社，2001，p.1—11。

Society)^①的概念纳入研究的视野，可以发现政府预算与公共预算之间似乎仍存在着一些差异。在 20 世纪 80 年代的市场化和民主化潮流中，随着公民社会的概念在全球范围内的再度流行，作为公民社会核心要素的“第三部门”（Third Sector）或民间非营利组织的重要性也日益得到重视^②。“第三部门”又被称为“公民社会部门”（Civil Society Sector），是指处于公共部门和私人经济部门之外的部门，即各种非政府、非营利性的民间组织。它的显著特征是民间性（非官方性）、非营利性、自治性、志愿性和集体性（活动宗旨和范围超越了个人和家庭）^③。这些民间非营利组织所从事的事业大多属于满足社会公共需要（至少是一定范围内的公共需要），这些组织的资金筹集与运用也需要编制相应的预算。由于非营利组织独立于政府部门，其预算自然不应作为政府预算的组成部分，但鉴于其组织的公益性特点，也可以将其作为公共预算的组成部分之一。

有关政府预算与国家预算、公共预算三者之间的关系，如图 1-1 所示：

^① “Civil Society”一词在国内有三种不同的译法，即“公民社会”、“市民社会”和“民间社会”。

“市民社会”是最流行的术语，也是 Civil Society 的经典译名，它来源于马克思主义经典著作的中文译名。但这一术语在实际使用中带有一定的贬义，传统上人们往往把它等同于资产阶级社会。“民间社会”是我国台湾学者的译法，它是一个中性的称谓，但不少人认为它过于边缘化。“公民社会”则是一个褒义的称谓，它强调公民对于社会政治生活的参与和对国家权力的监督与制约，因而有越来越多的青年学者喜欢这一新的译名[参见俞可平《中国公民社会的兴起与治理的变迁》，载《中国社会科学季刊》1999 年秋季号，p.107]。因此，本报告也倾向于采用更能体现公民对政府权力约束的“公民社会”的概念。之所以将其称为“再度兴起”，是因为以国家和社会的分离为基础的近代公民社会的概念是在 17—19 世纪出现的，20 世纪 80—90 年代以来，随着市场化和民主化的浪潮，公民社会再度成为学者们关注的焦点，并逐渐成为当今世界一股重要的社会政治思潮。

^② 参见何增科《公民社会与第三部门》，社会科学文献出版社，（2000），p.1—15。

^③ 根据国外学者的研究，在世界各国几乎都存在着一个由非营利组织或非政府组织组成的第三部门，大约占各国 GDP 的 4.6%，相当于公共部门就业人口的 27%（参见王名、刘国翰、何建宇《中国社团改革——从政府选择到社会选择》，社会科学文献出版社，（2001），p.1—4）。截止 2007 年底，中国共有各类民间组织 38.1 万个，其中社团 20.7 万个，比上年增长 11.3%；民办非企业单位 17.2 万个，比上年增长 8.2%；基金会 1369 个，增长 20.3%。从最近几年的发展数量看，民间组织呈加速增长态势，增长幅度逐年增大。参见黄晓勇：《中国民间组织报告（2008）》，社会科学文献出版社，2008，p.5。

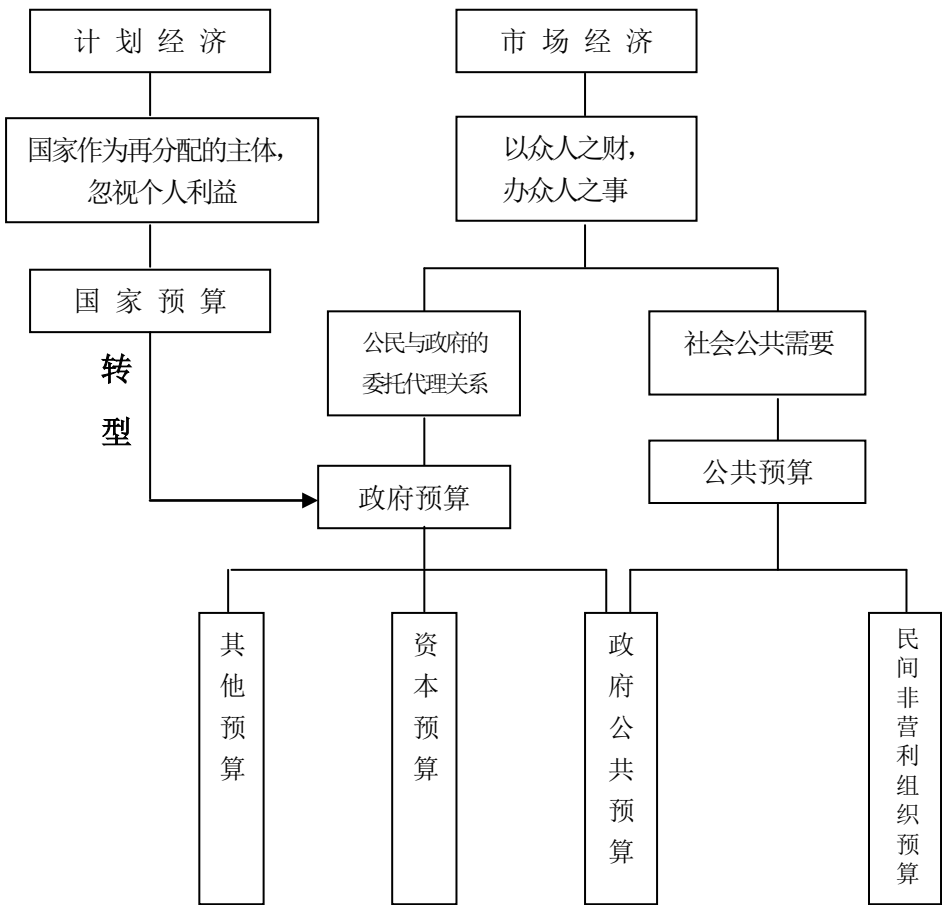


图 1-1 政府预算、国家预算和公共预算的关系

通过以上比较分析，可以大致地描绘出政府预算、国家预算和公共预算之间的关系。从“国家预算”到“政府预算”的转变，是与从计划经济向市场经济的转型相联系的。国家预算是与计划经济相对应的范畴，在计划经济背景下，国家与政府涵盖范围的基本一致，造成了国家预算与政府预算的混同；而政府预算是与市场经济相对应的，突出了政府与公民之间的委托—代理关系，概念的外延也更为明确。在现代社会中，由于满足社会（或某一社会范围）公共需要的民间非营利组织的大量涌现，使得政府预算与公共预算之间也存在着一定的差异，但整体而言，政府预算与公共预算之间的共同之处还是主要的。就政府预算而言，虽然政府预算还包括了体现政府投资性支出的资本预算，以及其他特别预算（如社会保障预算等），但政府预算的主体无疑是政府公共预算。就公共预算而言，虽然随着公民社会理念的复兴，民间非营利组织的影响力和规模不断扩大，但无论是规模还是职能上，都远不能与政府公共部门相比，公共预算的主要研究对象也还是政府公共预算。

1.2.2 预算透明度和政府行政成本的内涵界定

1. 透明度内涵的界定

经济学中将存在“信息不对称”的状态定义为“缺乏透明度”或“不透明”（Geraats, 2002）。这意味着透明度的提高，将改善各种经济主体往来关系中所存在的“信息不对称”、“信息不均”现象。对透明度的理解有狭义和广义之分，狭义的透明度是指公布信息应具有一定的数量和准确性；广义的透明度则包括信息披露的公开性、清晰性、诚实性和共同理解性。^①透明度的宽口径含义为，政府对利益相关者（如民选官员、公民、利益集团等）应该是尽可能开放和可观测的。^②透明度是现代预算管理水平的标志，透明度的高低影响甚至决定着预算资金的配置效率和监管水平，影响着财政发展的可持续性和财政运行的可控性。OECD将透明度定义为对政策趋向、表达和执行的公开，指出透明是良好治理政府的核心要素，透明政府才是一个易于治理的政府，它使公众了解政府“发生了什么”以及“为什么会发生”。联合国开发计划署（UNDP）认为，透明度是建立在信息自由流动的基础上的，相关人可以直接了解有关程序、制度和信息，可以获取充分的信息以便理解和监督政府。

一般情况下，“公开”与“透明”之间的根本差异容易被忽视。公开是手段，透明是结果，透明是公开程度最彻底的结果。透明要求公开（公共信息），但公开未必透明。公开许多滞后的、不相关的、过于粗略的信息并不能改进预算透明度。透明度要求公开性，如同公司管理者掌握比其他利益相关者更多的有用信息一样，政府也比其他利益相关者掌握着多得多的公共信息（包括公共财政方面的信息），这些利益相关者通常会明确或隐含地要求政府公开这些信息^③。

2. 预算透明度的界定

在具体实践中，我国在财政预算的政府文件中，大量使用的是“民主理财”之类的表述方式，而“透明”仅在地市级及以下的政府财政文件中零星出现。^④

通俗地说，预算透明就是政府花钱透明，不再是一种秘密。对于预算透明度

①刘笑霞、李建发. 中国财政透明度问题研究[J]. 厦门大学学报（哲学社会科学版），2008，（6），p. 34-41。

②[美]阿曼·卡恩，W. 巴特利·希尔德雷斯著，韦曙林译，公共部门预算理论[M]. 上海：格致出版社，2010，p. 288。

③利益相关者包括一个长长的清单：立法机关、公众、政府证券投资者、贷款人、经济与财政分析人员、审计机构等，他们都是政府财政信息和其他公共信息的需求者。

④李瑞昌. 论绩效预算中透明度改进的社会交往策略[J]. 理论与改革. 2008，（5），p. 18-21。

的内涵，目前学界有多种表述。第一种表述，预算透明就是阳光下的公共预算收支，所以有学者把预算透理解为阳光财政。李江萍在其《实行“阳光财政”从源头上预防和治理腐败》中认为^①，“所谓阳光财政简单地说就是财政预算的收入和支出都要公开透明，接受纳税人的监督。”第二种表述为“公共预算透明度”。上海财经大学公共政策研究中心（2009）认为^②，预算透明度的含义主要包括这样几个方面：一是，公开政府与市场的分工，即政府的职能信息；二是，公开政府的组织结构以及各组织的职能；三是，公开政府的预算目标和预算编制的依据；四是，公开政府的全部收支信息；五是，预算过程的公开透明；六是，对预算进行充分的说明，预算语言清楚、易懂；七是，预算信息尽可能包含在较少的文件中，并容易为公众所获取。

一般来说，预算透明度的内涵可以从两方面来把握：一方面认为透明即公开，预算透明核心就在于实现预算信息公开；另一方面认为预算透明核心不仅仅是公开，更应包括公开基础上的公众参与。公众参与一方面可以反映纳税人的偏好，另一方面可以集中公众智慧，是公众参与到预算决策中来，从而使决策更加科学化、民主化，更好地代表公众的切身利益。因此，预算透明度是指预算编制、审查、听证、执行、决算的环节，都应以阳光预算理念为核心，充分体现公开透明的原则，便于公众获得相关信息。预算透明度要求公众和其他利益相关者能以较低成本获得相关的预算信息，凡是与社会公众利益相关的一切（除了涉及国家安全和利益的）都应当是透明的。

预算透明度实际上不仅是财政学中的技术性问题，它还更多体现为制度设计和政治博弈的结果。公共预算的透度远不止于纸面预算文件的形式公开，其实质是一个动态的博弈过程，是博弈均衡在公共预算管理活动上的体现。在公共预算信息透明的博弈格局中，政府和公众是一对处于不同利益视角的博弈战略行为人。通过实践或者向其他国家的最佳方法学习，政府往往可以发现更好、更透明的公共治理方式。但作为一个行为主体，政府也不愿意因改善公共治理而失去对资源的自由裁量权。公众作为此博弈的另一极战略行为人，为了促进政府更透明、更规范地使用财政资金，更高质量地提供公共产品与服务，将不断地重新评价和

^①李江萍. 实行“阳光财政”从源头上预防和治理腐败[J]. 湖湘论坛. 2007, (5)。

^②上海财经大学公共政策研究中心. 2009 中国财政透明度报告——省级财政信息公开状况评估[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2009, p. 43。

试图修正现有的公共治理策。

3.政府行政成本的界定

目前，我国学术界对行政成本的概念的认识表述不一，还没有一个权威的解释，因此人们对行政成本的多种划分，比如有行政管理支出、行政管理成本、行政业务费、政府成本等。《行政管理学简明辞典》对行政管理支出的界定是：国家权力机关和行政管理机关进行活动所需要的预算费用，包括行政支出（含国家机关经费和人民团体活动补助费）和外交支出。根据这种界定，行政管理支出完全在财政预算范围内，但在实际中，政府有很多支出为预算外支出和制度外支出。夏书章先生认为：“行政成本有不同的界定，对‘行政’不同的理解，导致对行政成本不同的界定”。

本课题成员通过对国内相关文献进行梳理，认为界定政府行政成本的概念应该先明确两部分的内容，一是对成本发生主体的界定，即哪些层级哪些部门的成本应包含在内。在这一块，学术界对政府行政成本发生主体的认识基本上没有分歧，即包括中央和地方各级立法、司法和行政机关，也就是使用国家行政编制的机关和组织；二是对成本客体的界定，即成本主体消耗的哪些支出哪些费用应包含在内。这是目前分歧较大的，有的学者主张从狭义的角度进行界定，仅包括行政管理费用；有的学者则主张从宏观的角度进行界定，但宏观角度又有所不同，有的仅包括财政支出，不包括预算外支出，有的既包括财政支出，也包括预算外支出。

1.3 本课题的主要研究内容

第1章“导论”。主要阐述了本课题研究的背景和意义、研究对象和目的、研究内容、研究方法、创新之处及进一步研究的问题。

第2章“预算透明度的相关文献述评”。主要是分别对国内外研究文献进行简要介绍和评价。

第3章“公共预算透明度的理论基础”。本章主要分析了公共产品理论、委托——代理理论、交易费用理论、知情权、公共受托责任、善治理论等用来支持预算透明制度改革理论。

第4章“中国公共预算改革的制度演化与典型特征”。从历史视野中考察了

中国预算改革和预算透明度建设的发展线索，分析了中国预算管理制度变迁的动力机制及其演化方向，进而系统考察了新一轮中国公共预算改革的典型特征与存在问题。

第5章“中国政府预算透明度的环境差异分析”。本章在考察中外预算管理环境差异的基础上，系统归纳了预算透明度的一般性国际标准。通过对我国目前的预算透明现状与预算透明的一般标准比较，进一步揭示了中国预算透明度建设村镇的差距。

第6章“预算透明度与政府行政成本的互动影响机制”。本章介绍了行政成本的相关概念，并分析了我国政府行政成本高的原因，最后阐述预算透明度和政府行政成本间的关系。

第7章“国际经验与启示：基于金砖国家的比较研究”。本章通过对巴西、俄罗斯、印度、中国、南非五国的预算透明法律保障制度、预算报告制度、审计结果公告制度以及参与式预算情况进行了系统的分析，为提升我国预算透明度的制度设计提供依据。

第8章“中国城市财政透明建设经验对比分析：基于河南焦作和浙江温岭的考察”，分析了河南焦作和浙江温岭在进行财政透明建设方面的差异性和共性。

第9章“优化预算透明度的技术支撑体系——政府会计与政府财务报告体系”。本章分析了当前国内预算会计体系在信息披露方面的缺陷及对预算透明的制约，进而提出短期内的改进措施，即构建预算会计与财务会计相结合的政府会计体系及相应财务报告体系。

第10章“我国公共预算透明度的目标、原则、条件”。本章在介绍公共预算透明度的目标和原则的基础上重点分析了我国实施公共预算透明度改革的基本条件及约束条件。其中已具备的基本条件有：中央政府的高度重视并具有推进预算透明改革的明确意愿；民间力量和专家学者的努力为预算透明改革提供了强力的社会基础；预算公开的制度基础基本建立；地方参与式预算为预算透明改革提供了实践基础。

第11章“提升我国预算透明度的政策建议与制度安排”。本章针对我国公共预算透明度制度改革过程中存在的问题及约束条件，给出了我国公共预算透明度改革的基本保障。如强化透明意识，为预算透明制度改革奠定思想基础；加强相

关财政法律建设，为预算透明提供严明的法律环境；完善相关财政管理制度，为预算透明改革提供制度性依托；整合预算会计、报告体系及信息化建设，为预算透明制度改革提供技术支撑；推广参与式预算试点，为预算透明制度改革夯实社会基础。

1.4 本课题的主要研究方法

1. 经验分析与规范分析相结合。经验分析方法主要进行动态描述和分析研究目前预算透明制度改革中存在的各种问题；规范分析方法主要是解决理论中的命题，为公共预算透明改革树立判断标准，推动预算透明制度改革的顺利进行。

2. 比较分析法。在对国外研究成果进行梳理的基础上，结合我国的国情，对国外已取得较好实践效果的理论和分析框架加以科学地借鉴和利用，以期对增强我国公共预算透明度有所裨益。

3. 制度经济学分析方法。制度是人类行为的框架，人类行为方式是制度的函数。交易费用的存在必然导致制度的产生，制度的运作有利于降低交易费用。本课题从新制度主义的视角，主要采用交易费用理论和博弈论分析公共预算透明度问题，进而提出以制度创新来促进预算透明度提高的观点。

第 2 章 预算透明度的相关文献述评

2.1 国外研究综述

2.1.1 关于预算透明度的理论的研究

1. 预算透明度理论

第一，公开制度的基本理念。最早的对信息保密的抗议呼声是对新闻审查制度的抗议，这同言论自由的主张相伴相生的。约翰·密尔顿在 1644 年完成的名著《论出版自由》（*Areopagitica*）一书中，记述了相关经典案例。詹姆斯·麦迪逊作为美国宪法第一修正案的设计师，在修正案中为公众的言论自由权利提供了宪法保障。^①吉米·边沁基于“由最广泛的公共性来矫正的个人利益”观念设计了他心目中的宪政制度，将公共性作为遏制暴政的首要控制手段。约翰·斯图亚特·穆勒在其名著《自由论》（*On Liberty*）中，指出无论在任何条件下公众的审查都是有益的，它是甄别是非善恶的最好途径。在《代议制政府》一书中，他进一步陈述了“公共性和讨论的自由”（*publicity and liberty of discussion*）的观点，并强调了公众普遍参与的价值。

在斯蒂格利茨（1999）看来，上述论述中以麦迪逊等的正面论述最为有力：民主过程中的实质性参与，要求参与人必须获知充分的相关信息，而保密减少了公众可获得信息的质与量，使公众参与陷入步履蹒跚的困境。公众已通过赋税等方式支付了政府信息收集所耗费的成本，信息理应属于公众所有；这和政府的桌椅及建筑设施以及其他固定资产为公众所有是类似的。政府产生、采集和处理的信息如同可授予专利的发明一样，同样具有知识产权权利性质。将知识产权权利为私人利用占有，与盗用其他公共财产为私人所占用的危害严重性没有什么本质的不同。同时，他强调，公开是公共治道的必备要素。尽管 Albert Hirschman 将退出和发言（*exit and voice*）作为规范机构组织的两种机制类型。但对于公共组织而言，通常并不适用退出机制，更多的还是依靠发言机制。退出机制的缺乏会

^①他的以下论述抓住了问题的要害所在：公众要想成为自己的主人，就必须用习得的知识中隐含的权力来武装自己；政府如果不能为公众提供充分的信息，或者公众缺乏畅通的信息渠道，那么所谓的面向公众的政府，也就沦为滑稽剧或悲剧或悲喜剧的序幕。

使得代理问题变得更为复杂严峻。通过提高信息质量，缩小保守信息秘密的范围，将有助于克服代理问题带来的问题与后果。

第二，保守信息秘密的诱因。斯蒂格利茨（1999）认为，根据公共选择理论的分析表明，保守信息秘密很有可能是为了满足政府官员以及相关特定利益集团的隐秘目的和诉求。他用一个公司作比方，提出保守信息秘密的理由之一，就是政府官员宣称他们害怕信息公开之后为别有用心的人利用，来煽动不明真相的群众；或者为特定利益集团实现其自身利益服务。具体表现在：原因之一，就是保守信息秘密可以使得在某些情况下，政府免于因犯相应的错误或过失而被提起诉讼。如果政府某项政策没有能够达到预期效果，政府官员往往会说要不是这项政策，情况会变得更糟。原因之二，就在于保密给予了特殊利益集团施加更多影响力和控制力的机会。在某些社会里，这表现为赤裸裸的腐败与贿赂。鹤光太郎（2003）认为，由于财政支出容易从制度角度被滥用，政府及政治家为了谋求私利往往会耍一些伎俩，以便将预算资金挪做他用、以及隐瞒或粉饰过度的支出。

2. 预算透明与预算的复杂性

普维亚尼曾提出的一个探讨财政组织理论：如果统治集团希望最大限度地减少纳税人对于任何给定的税收水平的反抗，那它会如何着手组织财政制度？^①他在考察财政过程的基础上，以一般假设的形式回答了这一问题，即统治集团总是尽力制造财政幻觉，预算的两个方面都包括了：幻觉是通过税收和公共支出计划制造的。因为政府往往不让公众看到预算计划的规模和真正性质，这样纳税人无法掌握真实的预算信息，很有可能会做出不利于自己的行为 and 选择。如高估公共支出的利益，低估税收的成本，结果减少了政治家的财政责任，给政治家留下可乘之机。同时，债务又给选民提供了一个避免增加税收负担的机会，选民也可能会像政府期望的那样赞成比他们意愿更高水平的支出和赤字。政治家本身就有隐瞒税收、夸大支出的动机。不存在系统的会计和预算技术大大加强了以这种方式制造幻觉的可能性。所以他们几乎没有激励去产生简单、清晰和透明的预算，而是常常故意选择模棱两可的程序，增加选民的困惑。选民对预算过程了解得越少，政治家就越能自由行动，利用财政赤字和过度支出来达到自己的目的。詹姆斯·布坎南认为：即使在最为现代化的预算制度下，预算的复杂性导致根本不可能进行

^① 詹姆斯·M.布坎南著.穆怀朋译，民主财政论[M]. 北京：商务印书馆，1998，p.143。

仔细的检查。公众至多仍然只能非常粗略地了解公款的分配情况。在这一必然无知的状态下，政府发现可以比较容易地操纵预算项目，使之看起来较多的款项用在了较“受人欢迎的”计划上^①。

Miller（1994）研究美国的预算制度时也指出，美国人忽视公共预算，部分是因为“政治家误导的倾向和出于政治家自己的目的而使预算变得模糊”。面对选民遭受财政幻觉或者不完全信息，政治家有强烈的动机去扭曲纳税人可观察到的政府扩张的成本和收益。而在大选之年，在任政府为取悦选民，谋求连任，也许会提高某些转移支付的标准，并且声称不会开征新的税收来筹集资金，因为可预期的经济的高速增长自然会增加政府收入，但是，对这一允诺一般的选民是很难证实的。

Chari Jones 和 Marion（1997）等从委托代理的角度研究预算复杂性和预算透明度的关系，考察公众作为“委托人”是如何向财政当局、预算支出部门、政治家等从事财政活动的“代理人”施加制约的。他们研究发现对政府的财政制约之所以会出现问题，是由于财政支出容易被滥用，即政府及政治家为了谋求私利，往往通过增加预算的复杂性，从而便于将预算资金挪做他用、隐瞒或粉饰过度的支出。虽然预算支出部门及政治家等提出的每项支出预算看起来都有利于各自部门或选区，但支出的成本却以税收的方式在广大公众身上分摊，而该部分成本并未内生化，从而导致加大增加这种支出的压力。

Mixon 和 Wilkinson（1999）从政治家与特殊利益集团的关系来解释政府编制复杂预算的动机。他们发现保密给予了特殊利益集团施加更多影响力和控制力的机会，而有助于提高政府支出绩效和减少赤字的行为会威胁到特殊利益集团的利益。即特殊利益集团喜欢大规模的预算。那些提供给政治家资金的利益集团更多时候并不是基于他们宣称的增进公共利益的目的，更主要的是因为他们认为支持他们的一方当选后，他们将可以或多或少地影响政府政策的走向，提高自己的收益和利润率。如果较大规模的政府支出能够使政治家拥有更大的权力或者威望，政治家就能从特殊利益集团中得到更多的租金，或者有更多的机会得到他们意义上的公共产品，那么不透明的预算就是政治上所要求的。另外，如果选民不能很容易地观察到预算支出和预算收入等方面的信息，那么，政策制定者在选举

① 詹姆斯·M.布坎南著，穆怀朋译，民主财政论[M]，北京：商务印书馆，1998，p.145。

之前就会遵循松散的财政政策，而这也不会影响他们再次当选的机会。^①

3. 预算透明和预算参与者

一方面，对于预算透明与公众的关系，Ebdon 和 Franklin（2006）的研究指出，20 世纪末和 21 世纪初，公众的愤世嫉俗和政府面临的信任危机，使得政府在预算过程中要重新重视公众的意见表达。他认为公众参与在公共预算过程中是非常重要的，尽管公众会议（如听证会等）不是给公众带来直接影响的最好办法，但可以把它当作收集公众需求信息的平台。目前关于公众参与政府管理的成果是十分多的，但在预算参与理论中，相关的有归纳性的经验和知识还显得十分不足。

另一方面，关于预算透明与政府规模的关系，费瑞庄（J.Ferejohn）（1999）使用委托-代理模型来证明为了吸引更多的资源和支持，政治代理人能够使选民对他们的行为更加了解。在这个模型中，委托人（即纳税人）把资源委托给代理人（即政治家）管理，代理人用征税得到的收入来提供公共产品，委托人用税后的资源进行私人物品的消费。政治家会设计一个具有一定透明度的信息结构，在模型中表现为行为信号的随机可变性。选民接受到的行为信号的随机可变性越低，透明度就越高。选民就可以对政治家的行为做出准确的推断，政治家利用信息不对称来为自己谋私利的可能性就减少了。这个模型一个重要的结论是更透明的环境能够使委托人和代理人的境况都变得更好。这个模型的直观意义是透明度的增加，所产生的政治行为的不确定性减少了，因此选民会提高公共产品的投资（即愿意交纳较高的税），最终导致较大规模政府的产生。

4. 预算透明的限制

提高预算透明度可以对从事财政活动的政府及政治家施加有效的财政制约。前提是要对预算的透明程度做一个有效的界定，显然，对公众大量倾泻预算原始材料是无助于选民看清公共预算行为的。

Hood（2001）认为透明应该有所限制，因为它可能会破坏某些支持社会正常运转的规则，而且，当某一领域存在不可调和的冲突时，过度的透明会阻碍政治联合的形成，从而不利于问题的解决。

O Neil（2002）认为透明度和信任之间的关系是复杂的，过分的依赖透明度也许会损伤信任。本来人性的不可靠成为制度设计的基础，这也是需要监督制衡

^① 申亮. 财政透明度研究述评[J]. 经济动态, 2005, (12)。

机制的原因。但是如果缺少一定的忠诚度和组织结构，组织就无法有效运作，这就引出了最为棘手的问题：要使得民主制度完全起作用，就必须增大政府机构的信用程度，这就可能要对完全公开予以一定限制。

2.1.2 关于预算透明度实践的研究

1. 预算透明度的时间准则

公共预算作为一国政府财政政策的主要工具，可以看作是数字化的财政政策，预算编制、预算执行等过程中包含和反映的信息是财政信息的核心。因此，预算信息也就成为“财政透明度”的重要内容，财政透明度也就主要体现为预算透明度。

OECD 认为，透明包括政府政策意图的公开、明确的表达和实施，是实现良好治理的核心因素。公共预算是政府部门最重要的政策文件，所有的政策目标都可以通过预算来协调并具体实施。OECD 于 2002 年发布的《预算透明度最佳做法》将预算透明度定义为将相关财政信息及时、系统地向公众完全公开。其公众可以定义为所有与公共预算行为相关的个人和组织。《预算透明度最佳做法》中分以下三个方面对预算透明度做法进行阐述：政府应生成预算报告及其摘要；报告中应对所有预算信息进行充分的披露；应在具体操作中着重确保预算质量和完整性。

国际预算项目组织（International budget project organization）定义的透明：公众不需要特别申请就能在公开的政府媒体上获得信息的情况。预算透明度项目是国际预算合作组织于 2002 年启动的重要项目。该项目试图通过对各国预算透明公开程度的调查，掌握各国政府性公众提供预算信息的情况，并通过国与国之间的比较、分析，对各国预算透明度进行评分，并进行国际排名，以此达到两个目的：一是为民间组织研究公共预算透明度提供帮助，因为这些组织的研究依赖于公共预算过程的信息的披露程度。预算透明度项目的问卷调查和结论能够为研究组织提供大量的信息。二是整合各国对政府的预算透明度研究努力，进一步推进预算透明度的研究，使之成为国际关注的重要问题，以此推动各国的预算透明度进程，增进公众的福利。

2. 预算透明度的若干行动计划

国际货币基金组织财政透明度守则：2007 年修订的国际货币基金组织《守则》属于自愿性质的守则。《守则》为财政透明度提供了一个综合框架，重点内容包括：明确职责、公开预算程序、方便公众获得信息、确保真实性。其中公开预算程序包括：在编制预算时，应按确定的时间表进行，并以明确的宏观经济和财政政策目标为指导；预算的执行、监督和报告应有明确的程序。

经济合作与发展组织预算透明度最佳做法：经济合作与发展组织最佳做法于 2001 年公布，涉及预算报告、信息公开、质量和真实性等主要方面的一系列最佳做法，属于参考性做法，主张及时、全面和系统地公开所有相关的财政信息。

国家预算合作组织预算公开行动计划：国际预算合作组织是 1981 年在美国创设的一个非政府组织——“预算和政策研究中心”的下属机构。该机构通过对各国公共预算过程进行分析、影响政府的预算制度和过程、使政府的预算决策更有利于穷人和低收入者，使政府的预算过程更为公开、透明，使政府对公众更负责任。

与此同时，北约、联合国和世界银行等要求相关国家公开军费预算、农业预算、环保预算，也是推动预算透明度提高的重要动力。这些国际组织在推动预算透明方面所起的主要作用包括制定和完善可比较的预算透明操作准则和评价标准，向成员国或条约国提出预算透明和采纳相关操作规程的要求，直接向各国的民众公开有关的数据，或者与相关国家的非政府组织合作，共同对某些国家的预算透明状况进行评价，从而对相关国家的政府构成一定的公开压力，促使其提高预算透明程度。

2.1.3 预算透明的衡量标准

1. 国际组织的预算透明度衡量指标体系

IMF 的《财政透明度良好做法守则》（2007 年）提出了财政透明度的四项基本原则：（1）明确职责；（2）公开预算程序；（3）方便公众获得信息；（4）确保真实性。其中对公开预算程序具体的要求在编制预算时，应按确定的时间表进行，并以明确的宏观经济和财政政策目标为指导。预算的执行、监督和报告应有明确的程序。这是由于预算各国政府财政政策的主要工具，预算信息也就成为“财政透明度”的重要内容，因此单独作为一个方面，以作进一步的说明。目前已有很

多国家，包括发达国家、发展中国家、转型经济国家和新兴市场经济国家使用了的财政透明度评估指标，并参加了 IMF 组织的财政透明度评估活动。

OECD 于 2002 年发布了《预算透明度最佳做法》。《预算透明度最佳做法》将预算透明度的内容以报告形式列示出来，首先指出政府应该编制和公布的与预算有关的报告种类以及各种报告的内容。其次强调了预算报告中应特别需要详细列示的具体信息，如经济预测指标、税式支出、金融债务和金融资产、非金融资产、雇员养老金债务以及或有债务。最后给出了保证预算报告质量和完整统一性的措施。与 IMF 不同的是，OECD《预算透明度最佳行为》只涉及预算透明度而不是财政透明度。OECD 之所以要强调预算透明度，而不采用财政透明度的提法，OECD 解释说，预算是一国政府最重要的政策文件，政府的政策目标均体现于预算的具体条款中。另外，与 IMF 不同的是，OECD《预算透明度最佳方法》涉及的主体是中央政府而不是广义政府。信息的透明度的一个重要方面是使公众能够方便地获取财政报告。对此，OECD 指出，立法机构应当能够有效地检查所需要的财政报告，应当使公众能够获取最佳方法中所规定的财政报告，包括在互联网上免费提供报告。

2004 年 IBP 发展了一套衡量预算透明度的三级评定指标体系。这套指标体系在吸收了 IMF 透明度准则的基础上，把公众的参与程度作为一个核心要素来考察，提出了一个透明度三级评定标准（弱、中、优），利用这一标准在 2006 年首次对 59 个国家进行了预算透明度评级。与 IMF 与 OECD 的研究相比，它将自己的研究对象定位于预算过程的透明度，舍去了财政透明度的法律框架和行政组织特征，其目的是为非政府组织研究公共预算透明度提供依据，并借此推动各国的预算透明度提高。

2. 独立研究者对预算透明度的考量

范哈根（J. Von Hagen, 1992）最早制作出各种与财政制度和程度相关的指标、并综合分析其对财政绩效的影响。其分析对象是欧盟国家（八国），所制作的指标主要是反映“会计透明度”。指标具体内容一是预算报告中是否明示了特别会计；二是预算报告是否汇总为一个报告；三是对于财政透明度的自我评价；四是预算报告与国民经济统计是否有联系；五是预算报告中是否明确写出了政府向非政府部门的贷款。测算结果显示，德国是透明度最高的国家，意大利和爱尔兰

兰则是透明度最低的国家。这个结论和各国债务比率等财务绩效情况基本一致。

以 Kopits and Craig（1998）的观点为主，从“制度透明度”（institutional transparency）、“会计透明度”（accounting transparency）、“指标与预测的透明度”（transparency of indicators and projections）等三个方面进行综合论述。

波特巴（J. Poterba）和范哈根（J. Von Hagen）专门定义了透明的预算过程。他们认为，透明的预算过程是指预算过程能够提供有关政府财政政策各个方面的全部信息。具有多个特殊账目，不能将政府所有活动完整体现在一个统一文件的预算不是透明的预算；易为公众和决策参与者所获取、并且能反映政府全部活动的预算才是公开透明的预算。（J. Poterba and J. Von Hagen, 1999）

詹姆士·E.阿尔特（James E. Alt）和戴维·卓叶·拉森（David Dreyer Lassen）（2005）将预算公开透明归纳为四个方面：第一，将尽可能多的预算信息包括在尽可能少的预算文件中；第二，预算语言的使用要清楚、易懂，没有歧义；第三，有独立于政府之外的机构了解并掌握公共预算信息；第四，对预算进行充分的说明。

A. Alesina and R. Perotti（1996）将不透明预算的特点归纳为，对重要经济指标和新政策的效果预期过于乐观，根据政策意图伪造预算数字。

2.1.4 预算透明度的现实绩效

根据世界银行对 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。^①

1. 预算透明与宏观经济绩效

将预算透明与宏观经济绩效之间的实证研究主要集中在两个方面：预算透明与反腐败；预算透明与经济发展。

首先，预算透明与反腐败方面。在对腐败的研究中，Alex Matheson & Hae-Sang Kwon（2005）发现，20 世纪 90 年代以来，大量的腐败现象都出现在

^① 转引自国际预算项目，开放预算调查，2008。

转型国家之中。这些国家腐败易发的一个重要原因是，缺乏公共预算的规则、会计准则报告标准，信息封闭和制度残缺为官员的腐败提供了大量的机会。另外，R.Reinikka 和 J.Svensson（2004）认为反腐败的一个思路就是以公共服务的使用者为出发点，而不是单单试图增加公共服务提供者的责任感，在这样一个策略中，让公众获得充分信息是一个重要的条件。他们通过对 20 世纪 90 年代乌干达政府的一项公共支出进行跟踪调查证实了这一观点。乌干达政府给学校拨款的每一美元中，学校只能得到 20 美分。其余 80 美分都被地方政府截获了。为了扭转这种局面，中央政府没有仅仅致力于加强财政管理系统，而是自上而下发起了一场信息运动，通过每月在报纸上公布政府对学校的资金转移情况，增强学校和家长监督地方官员处置这部分资金的能力。信息运动的效果很显著，“政府捕获”从 1995 年的 80% 减少到 2001 年不足 20%。根据 IMF 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。^①

其次，预算透明与经济发展方面。Alexandru Grigorescu（2003）在对促进经济发展的诸多要素进行逐一检验时也发现，预算透明是推动经济发展的一个重要因素，富国的预算透明状况要明显好于穷国。这一结论为国际组织和相关国家所提供的启示是应该将预算透明作为一种有效的工具，通过预算透明度的提高，使公众得到更多的信息，从而提高政府的负责任程度，促成良好的经济绩效。此外，D.Heald 提出了不同的观点。D.Heald（2003）把透明度与效率的关系分为两种情况：一种是悲观主义。当透明度几乎为零时，效率处于一般程度，随着透明度的增加，效率提高，但超过一定程度，增加透明度反而会降低效率，甚至会比透明度为零时的效率还要低。这种观点的含义是，透明度能够阻止“内部人”的欺骗和腐败，但过分的透明度会导致过分暴露，从而导致效率的损失，因为它会带来较高的交易成本和极端的政治性。另一种是乐观主义。当透明度几乎为零时，效率很低。随着透明度的增加效率逐渐提高，到一定程度后，随着透明度的增加效率开始下降，但仍然比透明度为零时效率高。极端乐观主义认为透明的正效应总是要大于其过分暴露的负效应。Glennerster 和 Shin（2008）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

^① Hameed, F., 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，2005。

点。

2. 预算透明度与赤字、公债

直观地认为更高的透明度能够带来较低的预算赤字，并且更容易控制政府支出和使政府遵守财经纪律。Milesi-Ferretti 论证了在一个以财政规则为特色的政体中，透明度对政府公债和赤字的影响，他考虑了政府为了满足马斯特里赫特条约的规定而伪造会计账目的行为，实行财政透明度，就增加了伪造账目行为被公众发现的概率，使得政府因为没有满足预算规则要求而受到惩罚。这样，透明就减少了伪造账目和真实的财政调整的范围。Shi 和 Svensson（2002）在一个政治代理模型中指出，选民希望更有才能的政治家当选，因为他们可以在一定的税收收入和私人消费水平下提供更多的公共产品。但是，选民的偏好刺激了现任官员通过增发公债、提供更多的公共产品来表明自己的能力。在这个模型中，透明度是由选民观察到债务的时间和程度以及在任官员利用债务来显示自己能力的程度决定的。如果透明度足够高，选民就能够观察到官员这一企图，从而抑制官员利用公债来表现能力的行为，降低公债的发行规模。

詹姆士·E.阿尔特（James E. Alt）和戴维·卓叶·拉森（David Dreyer Lassen）（2003）发展了 Shi 和 Svensson 构建的关于债务积累的模型，用来分析财政透明度在公债积累过程中的作用。在这个模型中，他们利用 OECD 国家中的 19 个国家的数据验证了得出的三个结论：（1）更高的财政透明度能够减少债务积累；（2）偏好较低公共支出水平的右翼政党有着比左翼政党更高的财政赤字；（3）政党之间的政治分歧越大，公债规模就越大。

3. 预算透明度与政府规模

詹姆士·E.阿尔特（James E. Alt）和戴维·卓叶·拉森（David Dreyer Lassen）^①（2001）根据美国详细的预算信息构建了财政透明度指数，并以 1986 年——1995 年的数据为分析工具，得出的结论是预算透明度的增加的确加强了政治家的责任感，使其努力的工作，选民因此对政治家更有信心，愿意将更多的资源交由政治家掌握使用。

Persson 等（1997）则提出了相反的观点。他认为，更高的政治责任将会导致较小的政府规模，原因是当政治责任增加时，政治家的租金减少了，其他情况

^① James E. Alt, David Dreyer Lassen and David Skilling, Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity, and the Scale of Government: Evidence from the States, Economic Policy Research Unit, Institute for Economics, University of Copenhagen, 2001:56.

不变，那么，政府的规模就减少了。

2.1.5 国外文献的简要述评

第一，理论层面。

国外对公共预算透明度相关理论研究来看，预算透明作为善治之核心理论，基本已达成共识。理论层面研究集中于：公开制度的理念、保守信息秘密的诱因，以及基于公共选择理论、财政组织理论（财政幻觉），从委托——代理理论研究预算复杂性和预算透明度的关系。

第二，实践方面。

IMF 创立的《财政透明度守则》以及《财政透明度标准与规范遵守报告》旨在为各国的财政透明度实践提供指导，但其财政透明度评估指标本质上是定性的，并未提供定量评估指标，因此，不便于不同国家将财政透明度情况进行量化比较。OECD 的《预算透明度最佳行为》只涉及预算透明度而不是财政透明度，其涉及的预算主体是中央政府而不是广义政府。IBP 提出了一个透明度三级评定标准（弱、中、优），利用这一标准在 2006 年首次对 59 个国家进行了预算透明度评级。在 2008 年对全世界 85 国政府预算透明度进行比较衡量，到 2010 年其研究对象增加到 94 个国家。IBP 发布的 2010 年公开预算调查结果显示，南非政府的财政预算系统是世界上最透明的预算系统。在预算公开度上，公开预算指数（百分制）依次是南非（92 分），新西兰（90 分），英国（87 分），法国（87 分），挪威（83 分），瑞典（83 分），以及美国（82 分）。IBP 认为，这七个国家能为公众提供广泛的信息。

第三，关于预算透明度问题的具体研究。

预算透明与宏观经济绩效的研究主要集中在预算透明与反腐败以及预算透明与经济发展两个方面。预算透明与财政绩效的研究主要集中在预算透明度与赤字和公债这个方面。此外，预算透明度与政府规模之间的关系，也是国外研究的重点之一。

2.2 国内文献综述

2.2.1 多学科视野对预算透明制度的研究

1. 经济学对预算透明度的研究

第一，针对预算透明意义度的研究。

李燕（2007）和邓淑莲（2007，2010）认为，预算透明可以促使负责制定和实施财政政策的人更加负责，而遵循对公众有利和可信的财政政策更有助于赢得知情公众的支持。集中研究预算透明度对建立负责任、有能力的政府，从而对实现良好的治理具有根本的意义。

以蒋洪为代表的上海财经大学公共政策研究中心课题组（2009）认为，保障人民知情权的一个基本要求是让人们知晓他们委托政府管理的所有公共资金和资产的运行状况。就财政信息来说，除涉及国家秘密与公共安全等特殊项目外，各种以财政预决算文件为核心的信息以及预决算形成的过程基本上都成为政府公开的对象。

王雍君（2009）认为，立法机关正是通过预算“管住政府的钱袋子”，将政府的公共开支和行为边界约束在法治的轨道上，使其不会过分偏离最广泛的公共利益。

中国社会科学院财贸所的中国财政政策报告 2008/2009（2009）提出，财政预算信息公开的指导思想是深入贯彻落实科学发展观，深化预算管理制度改革，提高财政预算决策的公开性和透明度，保障人民群众依法参与民主决策、民主管理和民主监督，促进政府财政行为的程序化、规范化、法治化。

李炜光（2010）认为预算透明涉及政治民主、国民福利、法治化及良好的公共治理，可为人民对政府收支活动进行约束和监督、提高政府财政活动的绩效，增强政府的合法性和可信度，为良好的公共服务提供一套卓有成效的方法和技术。

吴敬琏（2010）在接受凤凰卫视采访时表示，财政支出是纳税人的钱，当然应该要给纳税人报告，预算透明是解决现有财税体制弊端的重要手段。

但是，也有一部分学者对预算公开透明持更加审慎的见解。

马蔡琛（2010）认为，应该恢复人代会口头报告。预算公开还要配合成熟的

议员和成熟的公众。因此，应该给代表做培训，提高公众的预算意识。另外，他认为政府的预算向议会也就是人民代表大会公开了，就等于向社会公开了^①。

白景明（2010）认为，尽管我国正在加快公共预算公开推进步伐，但距离公众的需求还有一定距离。其中至少有两个问题值得讨论：第一，预算报告是否能让每个人都能读懂；第二，如何看待公共预算公开的条件。

平新乔（2010）认为公共预算是要保障老百姓参与，要有知情权，这个事情道理上讲是对的。但是经济学上有两个问题：一是，信息公开化难免会影响政府的积极性。二是，政府的效率和信息公开之间在某种程度上可能是矛盾的。

针对部分人认为预算信息的公开透明可能会带来的麻烦，蒋洪（2008）的回应是：第一，现有财政信息向社会和民众公开，需要的主要不是资金投入，而是相关法律和制度建设。第二，预算信息公开之后，好处大大地超过了这种麻烦所造成的成本。第三，如果说目前很多人反映看不懂预算，恰恰是因为信息公开不充分，能够正确判断所花的钱是否符合公众利益就是看懂。

第二，针对预算透明度现状的研究。

蒋洪（2009）认为我国财政信息公开还存在三大不足：首先是政府公开的财政信息不全面。其次，政府公布的财政信息不够具体。目前的政府财政报告通常只反映到“类”，仅有部分反映到“款”。另外，政府所提供的财政信息是滞后的。

同时，蒋洪和刘小兵（2009）的项目组设计了 113 项财政信息,通过网上搜索、公开出版物检索和向政府信息公开办公室申请三种途径了解这些财政信息的公开情况。结合政府部门对信息申请回复的态度与责任心，项目组对各省、直辖市、自治区的信息公开状况进行了综合评分。评分结果显示我国目前财政透明度状况不容乐观，政府财政信息主动公开的意识还有待加强。

叶青（2010）认为，首先，预算报告公布的是总量数据，普通人难看懂。其次，预算报告没有跨年度数据，缺乏可比性。

王家年（2010）指出，地方政府预算中其经济建设的部分占相当大的比重，但预算外资金未纳入预算管理是滋生腐败、导致预算透明度不高的一个重要原因。在我国地方财政资金中，预算外资金占了财政资金的相当大比重，只有对政

^① 预算治理在全世界范围内有两种模式：英美模式和欧洲大陆模式。其中，英美模式更加强调政府对社会的责任；欧洲大陆模式也就是大陆法系的国家，更加强调政府对议会的责任，即政府的预算对议会公开了就等于是对社会公开。我国在预算治理方面采用的是大陆法系。

府财政预算报告进行强制规定，预算报告才能让报告信息需求者看懂，从而提高预算的透明度。

马国贤（2010）认为，我国的预算会计存在三大问题：一是缺乏专项资金核算体系，与部门预算管理要求严重脱节；二是“以拨代支”下总预算会计与单位会计脱节；三是会计信息量小，透明度差，不适应财政信息公开和预算绩效管理的需要。从信息化和实用角度出发，政府会计改革的内容：一是依托政府会计数据库，建设基于网络的会计体系；二是建设一个统一的，满足专项资金管理需要的政府会计科目体系；三是取消“以拨代支”，恢复基于实际收付数的决算制度。

韦森（2011）认为，由于大部分地方政府领导不重视、缺乏直面社会、公众、上级政府的诚意和勇气、缺乏经验等原因而没有公开其“三公费用”，截止 8 月，全国仅北京、陕西、上海 3 个省级政府公开“三公费用”，出现了“两头热，中间冷”现象。

凌岚和张玲（2011）以政府预算公开为标志性事件，将建国以来财政透明度发展历程大体分为三个阶段：从 1949 年建国到 1999 年可谓财政透明度的萌芽期。在此期间，国家保密法等政府文件把政府预算规定为国家机密，不得向社会公开。第二阶段，1999 年全国人大常委会通过《关于加强中央预算审查监督的决定》，具体提出了编制部门预算、细化预算编制等要求。2000 年教育部、农业部、科技部、劳动和社会保障部四个部门率先实行部门预算改革，为预算公开积极创造条件。同年，我国加入了国际货币基金组织的数据公布通用系统（GDDS）。第三阶段酝酿于 2007 年，国务院发布《政府信息公开条例》。这是第一个涉及预算公开的制度文本，规定将“财政预算、决算报告”和“财政收支、各类专项资金的管理和使用情况”列为重点公开的政府信息。直到 2010 年，国土资源部等部委向全社会公开部门预算。

王雍君（2011）认为，当前朝向预算透明度的进程仍然是初步的，尚存不少需要完善的关键要素。首先是各级政府部门的意愿。问题在于，这方面的难度远高于技术层面。原因很简单，与公开相比，保密似乎更加符合信息持有方的利益，这是造成透明度不足的所有因素中最为关键的因素。其次是“预算必须透明”的社会理念和文化。三个基本的维度需要得到确认和强化：权利、法治和治理。公民有权了解自己为何目的向政府支付税费、支付了多少税费、公款是否被用于法定

用途、产生了怎样的结果以及谁应为此负责。当然，预算透明度的意愿、理念和文化的塑造需要时间。当前，普遍欠缺的还有对“透明”与“公开”两个关键概念含义差异的准确把握：公众真正需要的是透明，而不仅仅是公开。

第三，预算透明的努力方向。

王雍君（2003）认为我国包括公共财政信息在内的公共信息领域中，保密的激励太强了，自由裁量的范围太宽了，这就先天性地决定了推进透明度进程不能仅仅寄望于法律和法治，培养和强化一种强调公开性和透明度的文化力量同样极为重要，但这需要假以时日。王雍君（2008）认为，大量事实表明，公众中汇集了各行各业的专家学者和精英，对公共事物的治理具有独特的优势，可以弥补政府治理能力的不足。王雍君（2010）还认为当前的信息披露和透明度可以从预算和财务报告制度，以及信息披露制度做起。

凌岚（2005）从介绍国际预算项目 2004 年的研究成果入手，分别从“政府预算文件”、“监督与评估报告”、“鼓励立法和公众参与”三个方面论证推进财政透明、实行“阳光预算”对于提高经济绩效和建立民主政治的重要意义。公开预算需要促进公民社会参与预算过程的“自下而上”的改革路径。

邓淑莲（2007）认为：预算的公开透明是指整个预算过程的公开透明，其关键在于有一套行之有效的预算透明度衡量标准。

李燕（2007）在指出实施预算透明应从法制建设、体制、机制和制度上加强建设和深化改革。

李瑞昌（2008）将改进绩效预算中透明度的策略归结为四点：第一，倡导政府实效，减缓绩效信息超载；第二，通过民主制度规则健全，消解绩效评价的逆向激励功能，第三，扩大社会交往，消除绩效预算的内弊；第四，增加参与式预算，实现预算制度的配套性。

王淑杰（2009）认为隶属于议会的预算研究机构代表着公共利益，为完成其受托责任和赢得选民的支持，会尽可能地披露相关的预算信息，从而大大提高预算的透明度。我国目前已经具备一定的经济条件，通过在预算工作委员会的基础上设置预算研究室，提高预算的监督水平，进而提高预算透明。

杨志勇（2010）认为提高预算透明度，还存在技术障碍和体制障碍。在全面提高财政透明度难度很大的情况下，可以通过实行全口径预算，建立最低标准信

息披露制度，为更大范围的预算改革做好准备工作。同时，还应探索具有中国特色的政府财务报告体系的编制工作。

吕侠（2011）认为，中国传统观念和文化因素已成为预算公开发展的瓶颈。因此，转变不适应现代经济制度的观念和文化，重新建构新型理念是政府改进与完善预算公开的当务之急。一是塑造责任性文化。二是建构透明性文化。三是加强服务性文化建设。四是增强民众的权利意识。五是增强民众参政议政的意识。

肖鹏和李燕（2011）认为，财政透明是改善财政管理的关键因素之一，财政透明度的提升离不开政府会计体系的技术支撑。基于 Lüder 政府会计环境评估模型的分析框架，分析影响中国财政透明度提升的政治、经济、文化、法律、组织特征等环境因素，总结归纳中国财政透明度提升的有利环境因素与组织障碍。从法律法规建设、预算信息披露、政府会计改革、财政信息质量四个层次提出提升中国预算透明度的具体措施。

2.政治学对预算透明度的研究

预算政治学将人们对预算的认识从相对较为单纯的财政学领域的规范与技术的问题，发展为复杂的政治运行系统中的一个环节。具体来看，政治学主要从预算民主的角度研究预算透明。

第一，预算民主的视角。

马骏（2005）认为公共预算是立法机构和公众监督政府行为的工具，而有效发挥这一工具的前提是预算的公开透明。对于一个税收国家来说，国家是取“众人之财”做“众人之事”，因此，公共预算应该公开。预算公开透明不仅是公众的权利要求，还是完善预算民主的前提，没有预算公开透明，没有预算监督，也就没有预算民主。“任何监督都不如公开有效”，公众可以通过人大代表来参与预算监督。

何俊志（2008）认为我国政府及其财政部门采用新的技术和主动公开信息，只构成透明预算的一个有限方面。而如何来划分公私部门和政府各部门之间的界限，如何更充分发挥立法机关在预算过程中的作用，以及如何推动社会力量参与预算过程等，似乎尚未看到重大突破。同时，对预算透明度的测量应该在两个层面上展开：一是相关数据在预算活动主体中的公开性，即内部透明度。二是预算

数据在公众中的公开性，包括预算信息对公众个人、团体和新闻媒体的公开程度，即外部透明度。

彭军和邓淑莲（2009）指出，政治机制通过以下路径实现政府财政透明度，即“公众基本权利要求—立法—监督—财政透明度实现”。财政透明度实现的程度取决于公民基本权利要求是否强烈到足以推动财政透明度立法、法律的良好建设；立法和公众的有效监督等因素。政治机制最大的问题是“搭便车”行为的存在有可能使财政透明度立法和监督迟迟不能实行。而且，以上三个因素发挥作用的成本较高，甚至会造成社会秩序的不稳定。市场机制是通过一种内部机制对政府财政透明度进行推动的。其通过以下作用机理将市场压力传递到政府身上：“政府财政状况—信用评级—资本项目市场融资—政府配置资源功能的发挥”。市场机制促动下的财政透明度通过市场力量拷问政府的财政管理能力，同时市场机制实现的政府财政透明度过程主要是由非政府部门完成的。与政治机制相比，公共管理的成本更低，效率更高。

杨志宏（2010）认为在甘肃省级预算中存在三大问题：一是预算外透明度低于预算内透明度。预算外资金尚未全部纳入预算，存在变通执行的可能，预算外收支总体缺乏透明。原因是财政性资金来源层次不同，从预算内到预算外，法律依据效力逐步减弱，透明度逐步下降。二是内容透明度低于程序透明度。预算报告缺少预算收支和对比数据，没有公布预测财政收支的依据，缺乏具体的目标阐述和数量指标，预算支出信息不能反映财政资金使用全貌。原因是预算程序相对完备、便于监督，但预算内容细化不具体、规定不明确，难以有效监督。三是现实透明度落后于可能透明度。预算数据、报告和分析大多以内部文件向政府和人大公开，没有真正向社会公开。原因是财政制度不健全，预算法规有缺陷，部门规章刚性不强，影响了全面公开的推行。加之，经济欠发达地区受思想观念滞后的影响，创新意识不强。

李建人（2010）认为从本质上讲政府预算信息的性质应当界定为公共产品，其产权属于社会公众所有。政府预算信息公开的客体有三个层次：基本信息、基础信息和基准信息。《政府信息公开条例》着重强调公开的是政府预算基本信息。客观地说，国家秘密和政府预算信息之间存在一定的重叠关系，依法合理界定国家秘密的范围就成为影响政府预算信息公开的关键因素。推动政府预算信息公开

事业继续发展应当从两个方面展开：一是继续完善政府信息公开法律制度建设，二是改革修订国家秘密法律制度。

郭剑鸣（2011）采用比较研究的方法，通过分析 84 个国家的预算公开性指数与清廉指数的相关性，找出预算公开支撑政府清廉的共性规律和制度条件，并得出预算公开性指数对清廉指数有很强的支撑作用。这一结论的启示是：反腐败不能仅仅依靠规制用人的制度，还要有完善的规制用财的制度，预算公开是政府走向清廉的必由之路。

吴君亮（2011）认为，公共资源的分配，就是不同利益群体互相博弈的过程，而不是由少数人说了算。只有公开之后，大众才能从不同角度进行解读，从而推进公民参与和监督的进程。没有知情权，“人民当家作主”便是一句空话。一个好的社会，才能有一部好的预算，反过来，一部好的预算，才能造就一个好的社会。

第二，政府行政成本的视角。

卓越（2001）认为，政府产生的一个理念设计就是要降低社会交易成本，社会主义国家要以“廉价政府”作为实现目标。讲求行政成本可以提高行政效能，降低社会负荷和防止权力腐败。从制度上分析，行政成本居高不下的原因有：政府行为具有垄断性质；行政绩效评估操作困难；行政收入的非价格性；现行的一些财务制度、人事体制和领导体制存在缺陷。有效降低行政成本必须引入竞争机制、优化行政成本结构、改革现行的财政预算制度和人事管理体制，实现预算透明化。

赵国栋（2007）认为通过增强预算刚性约束，改革资金审批制度来优化行政成本。具体包括：明确预算编制的原则，理顺报批程序。对行政管理经费的支出范围及预算数额做出明确的规定；改革预算编制方式，全面推行部门预算，将按支出性质编制预算改为按部门编制预算，进一步完善综合财政预算和零基预算，并严格预算执行。

廖小蝶（2009）认为预算控制是行政控制的方式之一，即从财力上、经费上对地方政府行政成本活动成本进行控制。可以通过以下三条途径来具体实施：一是制订单位发展计划必须以经费预算为前提，二是切实做好机构与人员编制预算计划的拟制工作，试行行政管理的零基预算。

邓九生（2010）对法国中央政府预算改革、政府财务会计改革的基本情况以及法国地方政府成本会计的实践情况进行了梳理，并分析了这些改革在政府成本会计概念框架等重要理论方面以及在法律和组织环境方面对法国政府成本会计系统构建产生的深刻影响；通过对法国政府成本会计研究情况的分析，总结出对我国政府成本会计系统构建的几点启示：预算改革、政府财务会计改革与政府成本会计系统构建协调进行，根据各国情况确定是否颁布政府成本会计准则，渐进式进行政府成本会计改革研究，改善政府成本会计研究发展的环境。

张黎（2010）认为，要规范财政支出，政府必须在严格的预算约束下配置和运作行政资源，使行政成本完全来源于预算资金。要强化预算的权威性和严肃性，使预算程序法律化，努力改变长期以来“预算服从编制”的颠倒状态，用预算来控制机构、人员和行政经费的增长。同时，要配套实施预算制度改革。可试点实行零基预算的基础上加快预算方法和预算制度的改革。

高文亮和乔万敏（2010）从财务学视角出发，将行政成本概括为国家行政组织与各类事业单位为实现其职能而筹集与运用专项资金时所发生的各项合理支出，以及由其所引致的现今和未来一段时间的间接性损失。

迟浩勇（2010）认为听证制度应当在政府成本控制方面发挥作用，因为听证可以使政府成本拿到桌面上来供大家共同研究和探讨，使人民参与到政府成本的监督与控制中来，并且通过合理的价格听证可以有效地限制政府成本消耗的任意性。政府通过听证制度也可以集思广益、扩展思路。听证制度也可以有效地限制某些部门的“私留款”与“小金库”，使政务与预算更加公开透明。

杨杨和张继平（2010）基于全局和局部空间自相关指数，利用 1996~2005 年省级人均行政管理成本数据，对中国省级行政管理成本的总体空间动态演变格局、集聚中心和孤立点的空间转移路径以及局部空间差异进行了探索性分析。结果表明，首先，总体上人均行政管理成本在全国范围具有较好的空间结构性和空间关联性，Moran's I 值呈现出波动性减小趋势；其次，人均行政管理成本集聚中心和孤立点的空间转移存在一定的规律性，表现为西部板块的高值集聚分布和中部板块的低值集聚分布；最后，从局部来看，人均行政管理成本与区域经济发展水平并不是单纯的正相关或负相关关系，两者之间表现为复杂的空间关联关系。

于立生（2010）指出我国经过不断的行政改革，在削减机构、精简人员和转变职能等方面取得了积极的成果，但是，总体上看，政府运行成本仍然未得到有效控制，主要表现为机构增长和职务消费引发的公务成本、行政管理过程与环节中的内部成本，以及制度变迁和实施成本等居高不下。从原因上看，政府运行成本的提高既与政府的非市场缺陷，如成本与收益分离、内部性和政治张力等客观因素有关，又与我国现行财政预算体制、政府结构功能和管理手段等主观因素有密切联系。在我国现实的政治生态条件下，必须从财政预算制度、政府组织架构与运作和管理工具革新等不同层次上进行比较全面的改革，才能有效控制目前政府的高成本运转状态。

铁刚（2010a）借鉴公共选择理论的宪政思想、有限政府主张、成本效益和竞争机制等观点，试图从政治体制改革、中央和地方政府事权与财权的联动改革、政务公开和监督制度建设方面等制度层面提出解决我国行政成本过高的根本措施，包括政治体制改革，实行中央和地方政府事权与财权的联动改革，加强政务公开和监督制度建设，并建立和完善政务公开制度。

同时铁刚（2010b）也指出有效降低我国行政成本，需要从深层次的制度改革入手。改革现行的财政预算制度，增加财政预算的刚性约束是降低行政成本的根本所在。建立和完善政务公开制度和行政监督制度，可以使政府行政行为公开化、透明化，大力地缩减行政成本的开支。建立科学的职务消费制度和行政绩效评价制度有利于行政人员树立健康的行政理念，打造廉洁高效的政府。完善的行政法律法规是降低行政成本的必要保障。

杨宇立（2010）认为，中国的行政管理成本虽然在名义上比发达国家高出70—100%，但如果中国的社保类支出能达到发达国家的水平，那么中国政府的行政管理支出占财政总支的比例，也将下降到接近发达国家的水平。

张文军（2011）认为导致行政高成本高负债“公地悲剧”的主要原因在于现行的干部人事制度、收入分配制度以及行政经费预算和支出的不规范等。从根本上解决这一问题，应当改革现行的干部人事制度，完善公务人员产生、晋升、交流、退出等方面的机制；调整机关人员与社会其他阶层之间的收入分配关系，限制和取消制度之外的各种特殊权利，使行政经费预算和使用全过程透明化并进行控制、审计和监督；减少行政层级。

张金融（2011）指出我国的行政成本存在总量偏高、结构不合理、投入与产出不对等的问题。对行政成本进行控制和优化，必然要以行政职能定位和行政职能结构调整为本途径。当前有两种途径：一是行政职能在定位上要“收缩”，二是行政职能在结构上要“调整”。由职能的收缩、调整，进而实现行政成本的控制和优化。就目前而言，具体到实践层面，重点包括四个方面的内容：明确政府职能定位，加快事业单位改革，不断强化社会职能，推动公共服务民营化。此外，加强制度建设、深化行政体制改革、营造第三部门发展环境、加快发展教育是控制和优化行政成本最为重要的生态环境。

曹欢（2011）认为在改进自身管理方式，建立效能政府的方式中，其中一类是把部门预算改为项目预算以及改进相应的会计制度。此外，一些国家还实行了服务外包制、公共服务付费制等，对降低行政成本都有明显作用。瑞典就是采用市场化运作来解决办公用房、办公设备以及办公家具的租赁问题，行政经费日常支出以购置纸笔等消费性支出为主，这种做法大大减少了政府部门的日常工作量，政府部门无须考虑资产折旧、更新、维护和处置等问题，部门运行效率也随之提高。

张婷（2011）指出为了降低我国省际行政成本，应增加绩效预算信息的公开透明度，保证全民参与。各级政府应该保证除了法律规定的不能泄露的信息外，应该及时将有关绩效预算的编制、绩效预算的执行情况向外界公布，使全民都了解到政府资金使用的情况，政府部门除了与人大、政协委员进行交流外，还可通过民主恳谈的方式将公众引入绩效预算的编制中，提升绩效预算编制的科学性，提高全民的参与度，切实保证全民的监督权、参与权的使用。

3.法学对预算透明度的研究

第一，预算透明度的现状研究。

李燕（2007）认为，政府预算透明度首先要建立在健全的法律体系下，一个国家政府预算的法定性越强，预算透明度就越高，没有法制化，就无所谓透明度。在很多国家是以立法的形式保证财政预算透明的有效实施。而在我国财政法规体系中，明显存在着法制不健全及立法层次较低的问题，现行《预算法》中尚无关于预算透明的专门法律条款，很多法律还程度不同地存在与社会主义市场经济的发展和财政改革的进一步深化不相适应的地方，某些方面还存在立法空白，需要

进行补充及修订，并提高法律的严肃性。

朱大旗（2009）认为，预算的透明性不仅要有形式上的及时公开，而且公开的预算在内容上必须全面、细致与客观，否则，内容模糊、残缺的形式上的公开，反倒可能形成实质上对广大纳税人知情权的损害。我国目前公开的预算，并非全面、完整意义的政府收支“全口径预算”，其仅是公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算中的前两项。

蔡定剑（2010）认为，由于预算既缺乏完整、有效的政府内部行政控制，又缺乏外部的政治控制，预算缺乏透明度，每级政府可能只有很少的几个领导人知道预算情况，资金分配到各部门时又只有具体掌管资金的人才知情。所以，资金的滥用、违规、低效率、浪费和腐败到了极点。

任建明（2010）认为在技术上，由于财政体制和财政信息的复杂，使得实施财政信息的透明公开远比想象的要困难。政府财政信息公开透明的效果离理想目标还有不小差距，至少需要在以下三个方面进行改进。第一，公开的财政预决算表格还需要进一步细化，要做到让无论是人大代表还是社会大众都能够看得懂。第二，加快预算外资金管理体制改革的，实现“两本账”合一。第三，要不断强化财政信息公开的监督问题。

王锡铤（2011）认为，财政“广度”的公开在 2009 年已经启动，去年中央更是有 74 个部门“晒账本”，中央的财政公开做法已经深入到地方政府。在“广度”推进的基础上，财政公开的“深度”也是势在必行，要让审议报告的人看懂预算公开报告的细节，因此公开的具体化需要加强。公众对信息公开的需求才是政府信息公开的最大推动力。只有财政预算公开并透明，才可以让民众真实、准确、全部的看到政府的信息。

第二，公共预算透明的改革研究。

朱大旗（2009）认为，预算的透明性远不止于纸面预算文件的形式上的公开。因为，全面意义的预算决不仅指静态的预算文件，其在实质上更是一个动态的博弈过程，是法定主体依法定职权循法定程序而为的特定的预算编制、审批、执行、监督、审查、决算等一系列动态活动的总和。

蔡定剑（2010）认为，预算改革主要应实现三个目标：预算编制的科学细化，预算信息应得到充分反映；预算审查的民主化和程序化，体现公众参与和立法民

意机关的审查批准；预算执行监督的科学化，广泛化。这是一个系统过程，始终贯穿公开透明。

邓聿文（2011）认为，预算体制必须切实改革。要切实管住政府乱花钱的毛病，必须在预算公开的基础上，建立一套完整的预算报告、审查、听证、审计、评估、问责和处罚制度，并在预算编制、执行和监督各环节形成权力制约和平衡机制，构建人大、政府、社会公众共同参与的多层次的预算监督体系。

胡锦涛、张献勇（2011）认为，预算公开是指年度财政收支计划的编制、审批、执行的全过程都应当以适当方式向公众公开。预算公开在保障公民知情权、建立责任政府、遏制财政腐败等方面具有重要价值。预算公开在许多国家直接由宪法进行规范，反映了对该事项重要程度的判断。各国宪法对预算公开的规定，通常由预算基本法、信息公开法、代议机关议事规则等法律具体调整。我国应立足于现阶段实际情况，在借鉴域外有益经验的基础上，由《预算法》对预算公开作出详细规定。应按照循序渐进的原则，增强预算的完整性、具体性、易懂性；并公开预算审议过程，注重主动公开与依申请公开相结合。

中国社科院 2011 年《法治蓝皮书》指出，应细化并落实政府信息公开的问责机制。《政府信息公开条例》规定了不依法履行政府信息公开义务的法律责任，但是，从政府信息公开制度的实施情况看，政府信息公开目录、政府信息公开指南、政府信息公开年度报告等制度都尚未得到全面、有效实施。不依法履行政府信息公开义务的法律责任，既存在规定不细、不具体的问题，也存在有关部门未依法考核、追究责任的问题。今后，加大政府信息公开的推进力度还应进一步明确政府信息公开制度的实施标准，细化不依法履行政府信息公开义务相关法律责任的构成要件，加大责任追究力度。

4.公共管理学对预算透明度的研究。

第一，制约预算透明的主要因素。

许光建（2010）认为，首先是思想观念转变不到位，没有充分认识到预算透明的重要政治意义。其次，部门利益、地方利益和既得利益群体的影响。再次，预算缺乏足够的精细性和可靠性。此外，对成本的担心可能也是许多地方政府不积极推进预算透明的重要原因。

李红霞（2011）指出，制约政府预算公开透明的主要原因包括：人大代表的

主动监督意识不够强，政府预算缺乏监督、问责的主体，政府预算长期处于保密状态等。

王淑杰（2011）着重分析了影响预算透明度的因素，发现经济管理体制、经济发展水平和资本性收支比重是其中的重要因素，并提出提升我国政府预算透明度可以考虑从深化经济体制改革、允许地方政府发债和规范政府预算管理等经济方面着手。

第二，提高我国预算透明度的努力方向

彭军和邓淑莲（2009）通过研究美国州和地方政府财政管理透明度的实现机制揭示出，一套完整的市场机制对政府财政管理透明度的促进作用更为有效，而将政府预算做经常性预算和资本性预算之分，允许地方政府发行债券为资本预算筹资，是市场机制发挥作用的前提。这一点对中国地方政府的预算改革和财政管理透明度的实现，具有重要的参考价值。

王太钢（2009）认为增强预算透明度应着重从以下几个方面入手：提升预算信息公开法律的层次；创新政府预算透明的制度设计；完善外部监督制约机制。许光建（2010）认为提高预算透明度、保障公众的知情权，是建立透明、廉洁、高效政府的内在要求。提高预算透明度已经成为我国政府目前的一项重要任务。首先，要充分认识预算透明的重要意义，提高预算公开的供给意愿；其次，要通过立法来明确规定预算公开的方式；再次，最后扩大公众的参与。

王洛川等（2011）认为，在推进政府预算公开的过程中，应当从理念、制度和技术三个层面同时着手，以保证预算公开的深入推进。理念层面：预算公开首先需要政府部门转变理念。要站在社会的角度，从民众和企业行使权利、增进利益的角度出发考虑问题。制度层面：政府预算公开不仅需要政府及其官员主观理念的转变，还需要科学设计完备架构的制度平台提供持久和良好的激励。技术层面：在信息呈现方式和技术手段上，需要尽可能用通俗易懂的语言、形象生动的图表、详实准确的解释来表述，以方便人大代表理解、审议和社会公众了解、监督。

2.2.2 国内文献综述评价

从对公共预算和公共预算透明度相关研究的梳理中可以发现，近几年来我国

在相关的课题研究较多，但是多集中于预算透明重要性及其意义方面的研究。目前国内对公共预算透明研究的不足体现在：

就研究对象的界定而言，对公共预算透明的概念未能统一，分别使用财政透明度、阳光财政、民主理财等不同表述方式，在有效指导实践方面显得有些混乱，也不利于不同学科之间进行交叉研究。

就研究主题而言，对公共预算透明度问题的相关研究，多集中于政府信息公开、政务公开等，探讨预算受托责任的很少，至于将公共预算透明度作为考察预算“受托责任”的方式之一，学界对此的关注更少。

就研究视角而言，以财政学视角对公共预算进行研究的较多，但缺少在宽泛的理论环境中，引入经济学、政治学、管理学、法学理论，从跨学科的视角展开交叉性研究。

第3章 公共预算透明度的理论基础

3.1 公共产品理论与预算透明度

由于存在搭便车、外部性、自然垄断和不完全竞争等市场失灵而无法有效生产公共产品和提供公共服务，纳税人为了共同的利益采取自愿降低可支配收入向国家纳税的形式提供了生产资源。公共产品论作为一种适应国家干预经济需要而产生的理论。

公共产品理论是新古典经济学理论在公共支出分析中的运用，这一运用发轫于19世纪80年代的意大利和奥地利。奥意财政学者提出了系统的公共产品理论，虽然这只是初步的。其中潘塔莱奥尼、马佐拉、马尔科、萨克斯等人对此作出了贡献。瑞典学者威克塞尔和林达尔在公共产品理论的形成阶段作出了贡献。公共产品理论经过马斯格雷夫等人的努力，于20世纪50年代在西方世界得到了较大的发展，尤其是萨缪尔森（1954、1955）系统发展了公共产品的需求理论（张馨，1996）。萨缪尔森（1954）首先给出了公共产品的经典定义：公共产品是这样的产品，每个人对这种产品的消费，不会减少任何他人对该产品的消费。萨缪尔森（1955）以几何图形进一步阐释了其公共产品的有效供应理论。蒂伯特于1956年发布的《地方支出纯论》，构建了一个地方性公共产品模型，进一步发展了公共产品理论。

在市场经济条件下公共财政的职能主要是解决公共产品的供给问题。同时，公众需向政府纳税、缴费以此来弥补公共产品的成本。对于公众而言，“人民对政府所做的最大牺牲莫过于纳税，人民从政府那里获得的最大好处莫过于公共支出”^①。公众作为纳税人，既然通过向政府纳税的方式牺牲了自己的部分财产，那么，纳税人自然也应该通过享用政府所提供的公共产品的方式获得国家的补偿。这样，政府是否向纳税人提供了所需要的公共产品、政府所提供的公共产品是否获得了公众的认同，就是一个十分重要的问题。因此，财政民主制和财政的计划性、透明度等问题就成为公共财政必须满足的重要条件。而在复杂的财政活动中，最能够反映公共财政这种内在特点和要求的部分就是预算活动。因此，预

^①王雍君、张拥军. 政府施政与预算改革[M]. 北京：经济科学出版社，2006，p. 12。

算活动不仅是公共财政活动的核心内容，也是公共财政公共性、民主性和透明度的集中体现。

公共产品具有两个基本特征：受益的非排他性和消费的非竞争性。在预算信息是公开透明的情况下，预算信息是一种特殊的公共产品。预算信息具有受益的非排他性，体现在每一个公众都能平等地得到某种预算信息，即一个人使用预算信息为自己作出下一步的生产和投资决策时，并不妨碍其他人同时使用这一预算信息。同时，预算信息具有消费的非竞争性，这体现在增加一个公众的边际成本为零。预算信息能够被无限多次地划分，但无论划分多少次，被划分的预算信息产品都不会因此而损耗（涉及到国家安全和利益的预算信息除外）^①。预算信息的数量和质量与其使用频率和使用目的无关，这构成了预算信息成为公共产品的基础。

因此，公众已通过赋税等方式支付了政府信息收集所耗费的成本，政府生产、搜集和加工的预算信息（如各项预算统计数据、预算分析预测报告等），具有公共产品的属性，应该是社会成员能够免费获得的公共信息商品。公众通过纳税承担了政府官员收集的信息成本，故信息理应属于公众所有；这和政府的桌椅及建筑设施以及其他固定资产为公众所有是类似的。预算信息是最典型的公共信息，是最应该公开的公共信息。其原因在于，公共信息也是公共财产，公共信息的生产制造、加工传输处理都需要“花费纳税人的钱”，所以公共信息本身就是公共财产，公共财产如果据为己有就是偷盗。预算公开并非政府“额外施恩”，而是一个回归常识的过程。纳税人作为“出资人”，当然有权利知道政府每笔收入的来源和每笔开支的出处。

3.2 委托——代理理论与预算透明度

20 世纪 70 年代，随着新制度经济学的发展，罗斯(Ross)系统地提出了委托——代理理论^②。20 世纪 70 年代中期至 80 年代中期，米尔利斯(Mirrlees)和斯蒂格里茨(Stiglitz)等人对这一理论进行了发展，并逐步将其模型化^③。目

①武彦民 陈晨. 关于加强公共财政建设提升财政预算透明度的研究[J]. 山东经济, 2009, (1)。

②Ross. The Economic Theory of Agency, the Principal's Problems[J]. *American Economic Review*, 1973, 63(2): 134-139.

③ Stiglitz J. E. Incentives, Risk and Information: Notes toward a Theory of Hierarchy[J]. *Bell Journal of Economics*, 1974, 6(2): 552-579.

前,委托——代理理论经过 30 多年的发展,已经取得了以下成果:一是基本的委托——代理模型已发展得较为成熟;二是委托——代理分析方法已经从传统的单个委托人和单个代理人,发展到多个委托人和多个代理人,从传统的单任务代理人扩展到多任务代理人;三是委托代理理论的假设和分析框架已被普遍应用于所有权、控制权两权分离和利益分割的诸多问题当中。从委托——代理的观点看,委托人和代理人管理信息是为了增进他们的个人利益或最大化其效用。因为委托人和代理人常常具有对立的利益,具有“不同种类和数量的信息、具有揭示信息的不同动机”(Steven, 1933:263)。如果要求代理人为委托人的利益而行动,就必须要求代理人的行为透明(Florini, 2002)。

由于委托人和代理人之间存在着明显的信息不对称,从而难免会产生“逆向选择”和“道德风险”等问题。委托——代理理论认为,信息不对称是造成代理问题的根源。在信息透明机制提供了相对对称的信息之后,委托人可以更好地监督和评价代理人的行为,进而有助于解决代理问题,并强化对“代理人”的治理。

在市场经济条件下,由于公共产品具有非排他性和非竞争性,市场机制无法从制度上保证公共产品的有效供给,需要政府对这部分产品进行资源配置。对于公共产品的供给成本,政府通过强制征税加以解决。这实际上就在政府和纳税人之间形成了一种委托——代理关系,是委托人(公众)通过法律程序委托代理人(政府),按照公共利益要求筹集公共资源,生产公共产品或提供公共服务,以满足公共需要的过程。现代管理学认为,一旦委托——代理关系确立,由于双方信息的不对称,也就不可避免产生“道德风险”问题,因而完全消除公共部门违背纳税人意愿的可能性,也是不现实的。因此,消灭“道德风险”产生的根源——委托人与代理人之间的信息不对称,就显得至关重要。其原因在于,为了掩盖其政策失误,政府比民营机构拥有更强的隐匿信息的动力(鹤光太郎, 2003)。阿尔伯特·赫什曼将“退出”和“发言”(exit and voice)作为规范机构组织的两种机制(Albert Hirschman),即“用脚投票”和“用手投票”。与私人产品不同,在公共产品(包括腐败、专制、环境污染、糟糕的治安等)场合,个人没有退出权(移居国外对大部分人来说并非易事)。因此,对于公共组织而言,通常并不适用退出机制,更多的还是依靠发言机制。退出机制的缺乏会使得代理问题变得更为复杂严峻。

政府预算管理中的双重委托—代理关系源于政府与公民之间的委托—代理关系。由于全体公民直接管理社会公共事务所存在的困难，各国在公共治理模式上，大多采取了某种代议民主制的形式，通过民选代表组成立法监督机构行使公民主权；而代议机构又将行使公共事务管理的具体职能，委托给政府行政部门；具体到政府预算而言，则由专司管理政府预算事务的财政预算部门具体履行这一职能；循着资金配给的传递链条，预算部门又将预算资金的使用权力，委托给提供公共产品与服务的预算资金使用者（即资金需求方）具体运用，以满足广大社会公众的公共需要。政府预算管理委托—代理关系的传递链条如图 3-1 所示：

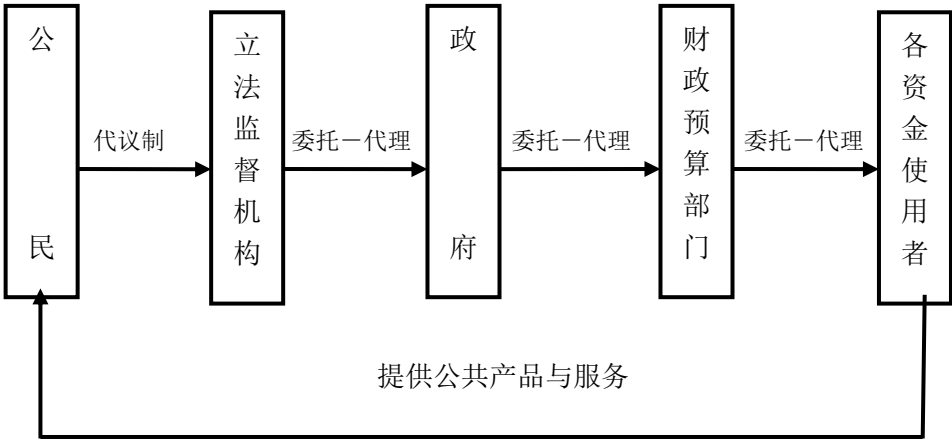


图 3-1 政府预算管理委托—代理关系的传递链条

在图 3-1 中，公民与立法监督机构之间的代议关系，通常属于政治学研究的范畴；而政府部门与财政预算部门之间的职能划分和委托—代理关系，则更多具有行政学的学科倾向。可见，政府预算管理中的委托—代理关系是多重的，既有通常经济学意义上的委托与代理问题，也涉及政治学和行政学层面的委托与代理问题。鉴于政治学和行政学层面的研究已超出本报告的选题，出于分析的简化，不妨将公民与立法监督机构以及政府与财政预算部门分别合并为一个部门来加以考察。因而，上述委托—代理关系的传递链条得以简化，得到如图 3-2 所示的政府预算管理双重委托—代理关系示意图：

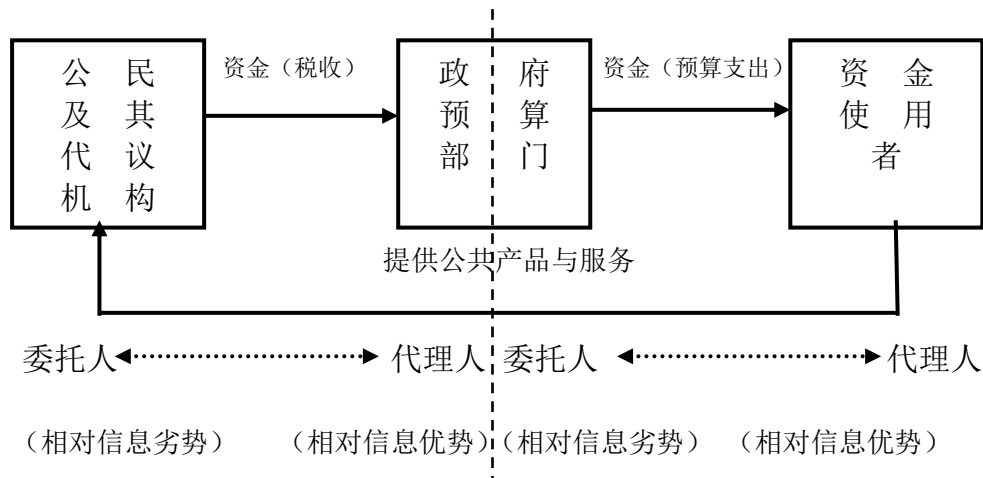


图 3-2 政府预算管理委托—代理关系的简化示意图

对于政府预算部门与其它利益相关方之间的双重委托—代理关系，可以做出如下的划分。政府预算部门与立法监督机构之间属于根本性的第一级委托—代理关系，政府预算部门与资金使用者之间属于派生性的第二级委托—代理关系。之所以将以政府预算部门为核心的双重委托—代理关系划分为这样两个层次，主要是出于以下两个方面的考虑：首先，现代政府预算产生与存续的基础在于，民众及其代议机构监督政府公共收支的要求。而政府公共收支的复杂性与专业性，也需要由专门的政府部门负责管理预算收支。政府预算部门作为代理人，接受立法监督机构的委托，履行政府预算资金的配给职能，是现代社会化大生产专业分工的客观要求，在各国立宪层面的法律体系中也多有明确的规定。因此，这种政府预算部门与立法监督机构之间的委托—代理关系，是预算管理委托—代理关系中的基础环节，属于根本性的第一级委托—代理关系。其次，由于社会公共需要的复杂性，要求分别由不同的公共部门与机构提供相应的公共产品与服务。政府预算部门与资金使用者之间的委托—代理关系，就是在这种资金供求链条中产生的。如果没有第一级的委托—代理关系，预算部门与资金使用者之间的委托—代理也就无从产生，不妨将其定义为派生性的第二级委托—代理关系。

通过图 3-1 和 3-2 的分析可以发现，政府预算委托—代理关系的传递链条相对较长，结构相对复杂，其间既有不同利益相关主体之间横向的委托—代理关系，也有不同级次政府部门（如我国的中央、省、市、县、乡五级政府）之间的纵向

委托—代理关系。根据委托—代理理论的一般原理，代理人的目标函数并不总是和委托人相一致的。随着政府预算管理委托—代理链条的扩展，初始委托人对代理人的行为影响将会逐步弱化，监督成本也会随之显著增加。在本报告的分析中，出于分析的简化，将从政府预算部门所具有的委托人和代理人的双重身份入手，分别就横向层面的政府预算管理第一级和第二级委托—代理关系加以考察。

3.3 交易费用理论与公共预算透明度

制度是制度经济学的研究对象，旧制度经济学家凡勃伦将制度定义为“制度实质上就是个人或社会对有关的某些关系或某些作用的一般思想习惯。……从心理学的方面来说，可以概括的把它说成是一种流行的精神状态或一种流行的生活理论”。舒尔茨“将一种制度定义为一种行为规则，这些规则涉及社会、政治及经济行为”。诺斯也指出，“制度是一系列被制定出来的规则、守法秩序和行为道德、伦理规范，它旨在约束主体福利或效应最大化利益的个人行为”。可见，制度无非是规范个人行为的各种规则和约束。科斯在 1937 年发表的《企业的性质》一文中首先提出了交易费用的概念。在威廉姆森和诺斯等人的努力下，交易费用理论得到逐步发展和完善，成为新制度经济学中的一个重要分支。在经济学定义中，公共预算乃至整个经济学的研究内容，就是如何有效地配置稀缺资源。经济学的研究主题是个人交易倾向、交易过程和自由交易中自发产生的秩序，公共选择理论将经济学界定为人类相互作用的合作安排，这种合作从最简单的两个人、两种商品的交易过程到多个国家组织的准宪法安排。交易费用的存在必然导致制度的产生，制度的运作又有利于降低交易费用。

预算管理制度实际上是规范政府收支行为的一系列规则。交易费用理论作为一种分析经济组织的制度理论，自 20 世纪 90 年代以来开始被用来解释公共预算制度设计（Bartle&Ma, 2001; Patashnik, 1996）。较具代表性的研究者如 Patashnik (2002)、Dixit (2003) 等人，他们运用交易费用理论对政府预算的编制、审批、执行和监督等各个环节中的交易行为，以及由此产生的交易费用、预算过程中管理结构的设置、立法部门与行政部门之间的关系等问题，进行了较为深入的研究，使预算理论得到较大的发展。

在这种分析框架中，预算被看成一种合同。实际上，近 50 年前威尔达夫斯

基就已经表述了这样的观点 (Wildavsky, 1964, p. 2)。关于交易费用和预算治理结构之间关系的研究包括两种路径:

一是由诺斯发展起来的, 着重研究制度安排如何对交易费用产生影响, 这是一种实证研究方法。预算交易中的交易费用包括: 交易前的成本 (如预算编制成本、预算协商成本等) 和交易后的成本 (如预算契约的执行成本和监控成本等)。预算参与者的行为特征和预算交易的特征都会影响到预算行为的交易费用。因此, 可以将预算交易费用理念, 运用到预算透明的制度设计当中。

二是由威廉姆森的交易费用理论发展而来, 着重研究什么样的管理结构可以最有效地解决交易费用问题, 这是一种规范研究方法。威廉姆森指出, 对预算参与者和预算交易的分析显示, 预算契约很容易受到交易风险的困扰。这些契约风险会导致令人满意的预算交易很难发生。因此, 面临着契约风险的预算参与者, 会寻求在管理结构中设置一种减少契约风险的制度安排。由于各种预算交易的特征不同, 对预算管理结构的需求也不同。从预算实践角度来看, 可以用交易费用作为衡量标准, 来审视政预算内部组织制度安排的合理性, 从而寻求更有效的预算组织结构设计方案。当一种预算制度无法有效控制预算参与者的机会主义行为时, 就需要依照一定的路径进行预算制度变迁或创新, 用新的制度规范政府预算行为, 提高政府预算效率。

斯科特 (Scott) 等人认为, 在公共政策和管理中, 交易成本的存在导致了公共选择和代理问题。交易成本的存在使得组织良好的个人或利益集团更有能力影响公共政策的方向, 而信息匮乏、组织散漫的组织和个人很难影响到公共政策的决定。就预算部门而言, 虽然其整体上追求的目标应是社会总效用最大化, 但在承认政府官员个人也具有自身利益动机的前提下, 预算管理者也具有以其掌握的有限预算资金, 向使用者换取自身利益的内在冲动。就公众代表所形成的立法监督机构而言, 虽然通过建立严密的监督制衡机制, 可以抑制预算管理过程中的设租与寻租行为, 控制公共预算的规模, 但其代价是建立相应的公共选择机制所需要的交易成本。公共预算透明度改革的重点在于, 通过一系列制度和过程的设计, 来避免公共选择带来的难题, 并最小化交易成本。

3.4 知情权与公共预算透明度

知情权 (the right to know), 也译为“知的权利”、“知悉权”、“了解权”等。知情权是肯特·库帕 (Kent Copper) 在 1945 年的演讲中首次明确提出的概念, 他呼吁政府尊重公民的知情权, 让公民知道其应当知道的信息, 政府应当保证公民在最大范围内享有获取信息的权利, 并建议将其上升为一项宪法权利。知情权这一国际性的权利概念, 一般包括这样几个层次的含义: (1) 政府不得妨碍公民交流关于国家事务的事实和观点的信息; (2) 政府有义务应公民的请求提供信息; (3) 政府有义务使公众了解政府的状况。知情权特指社会组织和公民对国家活动享有了解的权利。直接体现为公民有通过各种途径要求得到必要官方情报的权利。行政公开原则已经成为知情权的载体。^①将知情权概念首次规定在法律之中的是西德, 而在立法上产生影响最为深远的是美国, 其《信息自由法》中规定任何公民平等地享有得到政府信息的权利, 并对该权利所涉及的主体、客体 (包括其范围)、权利救济等均作了明文规定。其后, 澳大利亚的《信息自由法》、韩国的《信息公开法》等也明确认可了知情权。1948 年联合国《世界人权宣言》第 19 条规定: “人人有权享有主张和发表意见的自由; 此项权利包括有主张而不得受干涉的自由, 和通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递消息和思想的自由。” 1966 年 12 月 16 日通过的联合国《公民权利和政治权利国际公约》第 19 条第 2 项也明确规定: “人人有自由发表意见的权利; 此项权利包括寻求、接受和传递各种消息和思想的自由, 而不论国界。也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的、或他所选择的任何其他媒介。”

《宪法》是一国的根本大法, 是制订规则的原初规则。只有从宪法的高度确立了公众知情权的要求, 才能为财政透明度的顺利推进, 创造良好的法律环境。我国 1982 年宪法第 2 条明确规定: “中华人民共和国的一切权利属于人民”。“人民依照法律规定, 通过各种途径和形式管理国家事务。” 2004 年 3 月 14 日, 十届全国人大二次会议通过的《宪法》修正案第 33 条明确规定: “国家尊重和保障人权。” 尽管我国宪法并未明确规定公民的知情权, 但对于人民主权、公民对政府的监督权与言论自由的规定中暗含了公民的知情权, 这些构成了公民获得政府

^①吴建依. 论行政公开原则[J]. 中国法学, 2000, (3), p. 89-96.

信息权的宪法基础。^①

斯蒂格利茨（2002）认为：“在民主社会中，知情权是一项基本权利，公众应当知晓政府在做什么，为什么要这么做。政府财政信息公开是一个并不轻松的话题，因为推动政府信息公开的力量来自于公众，而推行这种制度的力量却来自于政府，两者的需要有些矛盾。一般来说，政府更愿意保守秘密。”^②由于政府是巨大的信息源之一，政府与公众在预算信息的拥有方面处于不对等地位：政府是预算信息的创造者、拥有者和控制者；公众则处于被动地位。如果政府不承担起信息公开的责任，一般公民是无法真正享有且充分利用由全体公民创造并提供、并属于全民与全社会所有的信息资源。

知情权是公民行使一切民主权利的重要前提。民主过程中的实质性参与，要求参与人必须获知充分的相关信息，而保密减少了公众可获得信息的质与量，使公众参与陷入步履蹒跚的困境。约束政府和保障公民权利是密切相关的，没有对政府权力的约束，就不可能有对公民权利的切实保障。公民权利可以从很多方面加以界定，就公共财政而言，最重要的公民权利是与预算相关的权利，即通过预算保障公民对公共支出的知情权、发言权和监督权，以及在最终意义上控制公共支出决策的权利。通过知情权的行使，公众可以知道政府机构“做了什么”、“正在做什么”以及“即将做什么”，从而使政府权力处于公众的有效监督之下。知情权的丧失会导致公众与政府权力之间的信息不对称，使信息劣势主体做出不利于自身的行为和选择。公众对政府权力的监督是不可或缺的，但如果政府权力信息不面向公众，公众的监督就是一句空话。^③以预算透明来保障公众知情权的目的是形成这样一个良性循环：社会成员依法自觉纳税——其合理的偏好得到表达并参与公共财政收支活动的决策——政府依法使用公共资金并提供公共物品和服务——社会成员的公共需要得到满足（张德勇 杨之刚，2007）。

3.5 公共受托责任与公共预算透明度

受托责任，源于英语中“accountability”一词。受托责任的丰富内涵可以

①上海财经大学公共政策研究中心：2009 中国财政透明度报告——省级财政信息公开状况评估[M]，上海：上海财经大学出版社，2009，p. 30。

②J. Stiglitz. Transparency in Government, in The World Bank, , The Right to Tell, The Roles of Mass Media in Economic Development, Washington, D.C. :The World Bank, 2002:27-44.

③邓淑莲. 预算透明评价标准研究[J]. 南京社会科学, 2007, (11), p. 67-73。

从很多方面解读，但经济学意义上的受托责任系指委托人对代理人的强有力控制，以及约束代理人追求委托人目标的能力（Jenkins, 2007: 148）。从信息经济学的角度看，受托责任一经产生必然在受托责任承担方（信息优势方）和权力授予方（信息劣势方）之间存在信息不对称。基于信息不对称，劣势方要求优势方通过信息报告机制，提供有关受托责任履行情况的信息。

公共受托责任是受托责任的一个分支。所谓公共受托责任，就是受托管理公共资源的政府、机构和人员，履行社会公共事务管理职能、对其决策和行为承担责任并向公众报告的义务。在公共财政意义上，这一基本含义的受托责任要求政府对来自公众的资源，须按公众的意愿使用，接受适宜的外部审查，并致力于产生公众期望的结果。公共受托责任在财政收支活动中具体体现为：首先政府对资源提供者及其代表负有受托责任；其次对立法机构负有责任；再次，对社会公众和各利益相关主体也负有责任。

一般说来，不仅政府需要“收支计划”，个人、家庭和企业也需要。但个人、家庭和企业的收支计划的决策与实施，通常既无需公开，也不需制定专门法律予以规范。而公共预算则不同，从法学的角度来看，市场经济国家公共财政框架下的公共预算是指众多法定预算主体（立法、行政及司法部门等）基于公众的信任和委托，依法定权限、按法定程序和规则编制、审查和批准的政府年度财政收支计划。公共预算表现为经中央或地方立法机构审议批准的静态预算文件；但其实质体现为预算编制、审批、执行、调整、决算、监督等一系列既相对独立程序，而又相互交叉影响的动态决策过程。因此，公共预算作为静态预算文件和动态预算行为的综合，整个预算过程在一定程度上都应向社会大众开放。根据信托的一般法理，委托人设定信托，其首要目的在于实现受益人的信托利益。公共预算信托中，公众基于对政府的信任，选举代表组成政府，直接或间接通过制定预算、税收、规费方面的法律法规，直接或间接通过编制和审批预算，授权政府部门筹集、分配财政资金，用以提供公共产品和服务，进而满足特定社会范围的公共需要，这是最大和最终的信托利益。^①

从政府的角度来说，政府必须对其行为向议会或公民做出合理的说明、解释，以证明其行为是负责任的（Stewart, 1984）。早在 1829 年，美国政治家亨利·克

^①朱大旗. 实现公共需要最大化[J]. 中国改革, 2010, (4), p. 58。

莱（Henry Clay）就指出，“政府是一个信托机构，政府官员是受托人。信托机构和受托人都是为了公众利益而设立。”受托责任可以被理解为公共实体（政治家和官员）对公民负责的一种方式，包括政治受托责任和管理受托责任，前者指政治家直接对公众负责，后者指公共官员一直对向上延伸至政治首脑的上级负责（IFAC，2001）。预算过程主要通过公共支出安排来贯彻和执行政策，这些政策影响公众生活和福利，因此需要有人承担相应的责任。提高透明度，有助于政府发现其在履行受托责任过程中存在的不足，从而更好地履行公共受托责任。从公众的角度来看，公众作为信托资金——预算资金的提供者，既是预算信托的委托人和受益人，也是预算信托结果的最终承担者。因而也必然是预算过程、预算决策的当然参与者。

建立受托责任意味着需要代理人同意建立某种自我约束机制，但世界上没有哪个政府愿意在缺乏某种适当激励或压力的环境下，对自己实施有效自我约束。只是在“如果代理人不如此作为公民将实施惩罚”的环境下，代理人才会同意加诸之间以受托责任（Schacter, 2005）。保障政府责任的预算系统的发展经历了一个漫长的过程。起源于大宪章时代（1215年），直到1787年《英国统一基金法案》的制定才初步建立了一套完整的体系，而第一次向议会提交一份完整的收入和支出报告则已是1822年之后的事情了。正如公共选择理论强调的，选举过程足以约束自行其是的政府的假设，是极其脆弱的（Brennan and Buchanan, 2004）。因此，通过提高公共预算的透明度成为政府受托责任的内在要求。

公共预算是公众对政府的特别信托，实施问责制有利于促进政府对公众的受托责任和提高服务的交付质量。如果政府未能透明地公开相关信息，本身就表明其在履行公共受托责任方面存在不足。没有透明，就无从知道制度是否有效地实现其目标以及该目标是否正确（Florini, 2002）。按照青木昌彦对政府的理解，政府在经济发展中的适当作用，在于发展能够促进民间部门协调能力的制度安排。预算透明制度作为确保政府责任机制的一项重要制度安排，是最高信托利益——实现公众公共需要最大化的要求，同时也与以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观相契合。

3.6 善治理论与公共预算透明度

20 世纪 70 年代以来, 西方国家出现了巨额财政赤字、社会局部动荡等一系列的社会问题, 导致工业时代发展起来的科层管理模式^①, 在社会急剧变化、信息空前丰富的 90 年代不能有效地运转。在这种背景下, 治理理论得到了广泛重视, 西方国家展开了一场持续的政府治理变革。政治过程的重心正在从“统治”走向“治理”, 从“善政”走向“善治”。与政治统治和政府管理不同的是, 治理更强调引导、协调和控制, 而不是单向度的统治和管理, 它突出比较、选择、决策的动态过程, 而不是统治与被统治、管理与被管理的静态关系。治理的目的在于运用权力引导、控制和规范公民的各种活动, 以最大限度地增进公共利益。

全球治理委员会在 1995 年发表的一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告中, 对治理作出了进一步界定: 治理是各种公共或私人机构管理的其共同事务之诸多方式的总和, 它是使相互冲突的或不同的利益得以调和, 并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则, 也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式制度安排。现代治理具有四个特征: 治理不是一整套规则, 也不是一种活动, 而是一个过程; 治理的基础不是控制, 而是协调; 治理既涉及公共部门, 也包括私人部门; 治理不是一种正式的制度, 而是持续的互动。

与传统自上而下单向权力运行的统治不同, 现代治理是一个上下互动, 权力双向运行的过程。公共事务管理的成效愈来愈依靠政府与公民之间相互影响和良性互动。国际社会从而提出了“善治”的概念。所谓“善治”(good governance), 就是促使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征在于, 它是政府与公民对公共生活的合作管理, 是政治国家与公民社会的一种新颖关系。其目的是通过改善政府管理和倡导社会参与, 推动经济发展和社会进步, 故而更强调通过公众的参与促使国家与社会的良性互动。

通过预算分配稀缺资源形成了现代社会最基本、最正式和最频繁的治理程序。预算授权不仅是民主的原则, 也是善治的原则。基于善治的财政管理的基本原则是: 政府行政部门不得从公众那里拿钱, 也不能实施任何支出, 除非得到代

^①科层管理模式, 是在传统的公共行政理论(韦伯的科层体制, 即官僚制理论)下的社会治理模式, 其强调行政管理中的层层节制和环环相扣, 注重政府管理的技术性, 效率主义至上, 具有严密性、稳定性等特点。进一步论述可以参阅: 丁煌. 西方行政学说史[M]. 武汉大学出版社, 2006, p. 71-78。

表发展的立法机关的明确批准（Salvatore Schiavo—Campo, 2007, P. 53）

公共预算决策作为政府决策的核心内容，其观念变革也会随着治理环境的改变而改变。与其它公共决策相比，公共预算决策有其特殊性，那就是它预设了通过政府部门制定预算草案，而后交立法机构最终作出决策的机制。在这一机制下，立法部门表面上看权力是很大的，但立法机构不参与预算决策过程，其自身也缺乏强大的专业化预算研究和审查机构（就如现时的中国所体现的状况）。在信息不对称、决策期间较短的情况下，立法机构仅在最终审批环节参与决策，很难提出具有充分建设性的决策意见。因此，预算决策观念变革的关键，最终还在于政府能否真正把公众作为中心，并愿意倾听公众的呼声。

众多研究表明，预算信息越公开，公众越了解政府的政策和实践，政府努力按公众的利益工作的约束力就越强，从而使它在从事任何与公共资金使用有关的活动时，尽可能保证公共利益。另一方面，政府越努力工作，绩效越显著，公众对政府就越有信心，愿意将更多公共的资源交由政府使用。政府的管理工作更容易开展，政策目标更容易实现。王绍光在其《美国进步时代的启示》一书中说：“一些流行的观点认为，政府越弱，人民越自由；人民越自由，税负越低。但实证研究证明，情况恰恰相反。以 15 世纪至 18 世纪的欧洲为例，在专制体制的西班牙和法国，税负相对于实行代议制的荷兰和英国实际上要轻的多。……除此之外，荷兰和英国政府相对于借贷也比西班牙和法国来的容易。18 世纪法国国王借款是所付的利率最低也达到 2%，这在当时是相当高的利率。西班牙的情况也差不多。然而，荷兰和英国政府借款的成本就低得多。”^①之所以出现这种现象的原因在于，实行代议制的政体比实行专制王权的政体，给予人民更多参与决策的机会，其财政信息较公开透明，人民相信代议制机构所作决策的合法性，因此依法纳税、自愿购债的意愿较强。

3.7 预算透明度理论基础综合分析

无论是公共产品理论、委托——代理理论、交易费用理论等经济学理论，还是公共受托责任、善治等政治学理论以及知情权等法学理论，都支持在公共财政框架下，积极推进预算透明度改革。

^①王绍光. 美国进步时代的启示[M]. 北京：中国财政经济出版社，2002，p. 7-8。

从预算信息的公共产品属性来看，预算信息具有受益的非排他性，体现为公众能平等的得到某种预算信息。同时，预算信息具有消费的非竞争性，体现为增加一个公众的边际成本为零。预算信息的数量和质量与其使用频率和使用目的无关，这构成了预算信息产品成为公共产品的基础。

从预算的产生来看，预算的过程实际上是一个控制财政收支权的过程。现代预算已经成为社会公众约束和监督政府财政活动的有效手段。预算决定着政府活动的范围与方式，是一切政府行为的起点，谁控制了预算，谁就控制了政府。反过来，在预算方面不受控制的政府，必然是专制的政府和不负责任的政府。^①预算制度“正是在实现控权的同时，反映出国家财政收支与公民负担、受益之间的社会关系，并且规范了各级政府间及各职能部门内部之间相互存在的财政关系。”^②实行公共财政民主决策和监督的前提，是公众知晓财政预算信息。

从预算所体现的委托——代理关系来看，在公共预算各个层级的委托代理关系中，除了初始委托人公众、最终代理人消费者和下级预算单位等之外，其他博弈参与者都有着双重身份，既是委托人的代理人，又是代理人的委托人。预算信息透明就是政府在规定的时间按照规定的频率将预算信息向公众披露的程度。提高透明度可以促使官员更加负责，使公众和立法机关更有效地监督和评价政府。预算透明度是委托人（公众）降低代理人（政府）代理成本的内在要求。

从预算作为一种集体选择来看，在公共产出的提供和政府税收之间，存在着一种市场式的平等主体之间的权利交换过程。政府与纳税人之间本质上具有某种公平的交易关系，政府如何在各资金使用者之间有效地配置有限的预算资金，以及如何以最小的成本提供公共产出，必然直接涉及纳税人享受公共产品的数量与质量，以及纳税人的税收负担。预算过程作为一个集体选择问题，是各种不同预算参与者政治经济矛盾斗争的焦点，预算的编制、审议通过、执行和监督等各个环节，都充斥着交易行为以及由这些行为产生的交易费用，预算过程中同样充满着机会主义行为的不确定性和信息不对称等现象。

从预算的“受托责任”来看，实现预算透明有助于促进政府对公众负起真正的责任，并激励政府推行造福于多数人的预算和公共支出政策。如果没有透明的信息公开，政府就脱离了公众的监督，容易产生背离公众利益的行为。IMF(2007)

①冯俏彬. 美国预算过程的发展演变及其启示[J]. 财政研究, 2007, (6) p. 72-75.

②王永礼. 预算法律制度论[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2005, p. 22.

强调指出，应将及时公布政府的财政信息作为一项法律义务。实际上，如果政府未能透明地公开相关信息，本身就表明其在履行公共受托责任方面存在不足（Florini，2002）。

从公共预算透明度预算作为衡量善治程度的指标来看，公共预算强调通过预算过程的民主化、透明化和公开化，以减少权力腐败、增进政府与公民之间的信任合作，是“国民对国家以预算方式表现的施政计划书进行监督及统制的重要手段”。“善治”要求政府与社会实现良好的合作和互动,如果没有公民的参与合作,至多只有善政,而不能有善治。

第4章 中国公共预算改革的制度演化与典型特征

4.1 中国预算管理制度变迁的经济学分析

每当一种社会治理模式面临重大变革的时候，回顾其发展演进的变迁过程，对于反思过去与展望未来无疑都是十分重要的。如果从中国经济体制改革的宏观背景，进一步考察政府预算管理与改革问题，也不难得出这样的结论：政府预算在中国也同样正经历着这样的重大变革。循着只有总结过去才能着眼当前并放眼未来的思路，本节试图运用制度经济学中的制度变迁理论，分析中国政府预算管理制度变迁的历史轨迹，以期能够得出对中国政府预算演进趋势的某种长期判断。

4.1.1 中国预算管理制度变迁的演进轨迹

目前，有关建国以来预算管理制度变迁^①的论述，大都集中讨论有关财政体制的变迁问题。财政体制诚然是预算管理制度的一个重要组成部分，但预算管理制度的内涵远不止这些。预算管理制度不仅包括预算体系内处理各经济主体之间关系（主要是各级政府间财力分配关系）的预算管理体制，还包括预算原则、组织形式、预算范围的变化趋势和预算工作程序等管理和制度层面的问题。而分级财政体制的变迁涉及的更多属于政府间财力分配的问题，虽然它最终会成为决定预算管理制度变迁的重要因素，但由于既有预算管理制度的路径依赖性，如果仅以财政体制的变迁为标志划分我国预算管理制度的演变阶段，就会产生一些错觉，认为财政体制发生了变化，预算管理制度也将同步变化。实际上，在财政体制发生变化的情况下，预算管理人员受到既有路径依赖的影响，只要原预算管理制度能够继续维持，总是尽可能维持原有制度框架。直到财政体制变迁导致的利益分配格局重组，使得原有制度难以为继时，才会发生预算管理制度的变迁与创

^① 制度变迁是新制度经济学中的一个重要概念，也称为“制度创新”，是指制度的替代、转换和交易的过程。制度变迁可以理解作为一种效益更高的制度（即所谓“目标模式”）对另一种制度（即所谓“起点模式”）的替代过程。在这一过程中，实际制度需求的约束条件是制度的边际替代成本（即机会成本），而实际制度供给的约束条件是制度的边际转换成本。有关制度变迁含义的进一步阐释，可以参阅卢现祥《西方新制度经济学》，中国发展出版社，1996，p. 71-72。

新。通过上述分析，本报告将尝试重新划分我国预算管理制度变迁的历史阶段，并运用制度变迁的有关经济理论加以分析。

建国 60 年来，我国的预算管理制度变迁大体上经历了以下几个发展阶段：

1. 预算管理制度的产生阶段（1949—1951）^①

新中国的政府预算随着中华人民共和国的诞生而建立的。在新中国成立以前，各革命根据地曾编制过财政预算，但那只属于战时财政预算。由于客观条件的限制，在根据地被分割的情况下，不可能建立统一的国家预算。新中国成立以后，依据《中国人民政治协商会议共同纲领》中“建立国家预算决算制度”的有关规定，着手编制 1950 年全国财政收支概算。1949 年 12 月在中央人民政府委员会第四次会议上，通过了《关于一九五〇年度全国财政收支概算草案编成的报告》^②，这标志着新中国政府预算的诞生。1951 年 7 月，在统一全国财政经济工作的基础上，政务院又发布了《预算决算暂行条例》^③，我国的政府预算管理制度从此建立起来。

2. 长期相对稳定阶段（1952—1991）

这是一个跨度相当长的历史时期，其间财政体制大体经历了统收统支、总额分成、分级包干等多个历史阶段。基本的变动趋势是，从 20 世纪 50 年代的高度集中型，到 70 年代“以集中为主，适度下放财权”的类型，到 80 年代的“地方分权为主，放权让利”的类型。但其间预算管理制度则保持总体相对稳定，其特点表现为：在预算形式上采用单一预算，预算编制原则上贯彻国民经济综合平衡原则，长期沿用基数法编制预算，预算编制程序上采用“自下而上和自上而下，上下结合，逐级汇总”的方法，预算管理总体上比较粗放，预算编制透明度不高。

产生这种现象的原因主要是，由于中央与地方利益分配关系长期处于不断变化中，中央与地方政府的注意力主要集中在彼此利益分割的多重博弈问题上，缺乏通过优化预算管理内部制度约束，降低交易成本，提高资金使用效益的激励机

^① 虽然在 1949 年以前，政府预算在中国也经历了大约 50 年的发展历程，近半个多世纪以来，海峡两岸的政府预算管理也大致循着“同源而异流”的路径发展，今后也必将走上“汇百川而归海”的道路。但这毕竟已超越了本报告的选题范围，而属于诸如“海峡两岸政府预算制度比较”之类题目研究的范畴。因此，本报告对于中国政府预算制度变迁过程的历史分期，将以 1949 年作为当代中国政府预算管理制度变迁开始的标志。

^② 参见财政部办公厅《中华人民共和国财政史料·第二辑·国家预算决算（1950—1981）》，中国财政经济出版社，1983，p. 1。

^③ 参见中国社会科学院、中央档案馆《中华人民共和国经济档案资料选编（1949—1952）·综合卷》，中国城市经济社会出版社，1990，p. 301—307。

制，从而导致预算管理制度变迁长期滞后。

3. 中央政府供给主导型阶段（1992—1998）

以 1992 年开始实施的《国家预算管理条例》为标志，我国的预算管理制度变迁进入以权力中心提供制度变迁主要框架的供给主导型阶段。《国家预算管理条例》规定，我国国家预算采用复式预算编制方法，分为经常性预算和建设性预算，从 1992 年起，中央预算按复式预算形式编制。1995 年开始实施的《中华人民共和国预算法》及其实施条例又进一步明确将中央预算和地方预算划分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算四部分。随着条件的成熟，复式预算体系还将进一步完善。与之相应，从 1995 年开始，地方预算也按复式预算编制^①。

关于我国预算管理制度变迁长期滞后于财政体制变迁的原因（滞后期约十多年），大体有以下几个方面：首先，财政体制的多变性^②，导致预算管理制度变迁缺少较为稳定的政策框架。中央和地方政府只有在财政体制相对稳定时，才有可能推进预算管理制度的变迁，而我国长期以来财政体制的多变性，导致各级政府预算管理部门的注意力，大多集中于上下级政府之间利益分割的互动博弈上，缺乏通过重新构建政府预算运行机制，提高资金使用效益的内在激励机制。其次，与我国经济体制改革的渐进性相适应，财政体制改革也基本上是沿着“先收入改革、后支出改革”的路径展开的。这也就相应决定了偏重于政府支出安排的预算管理制度，属于财政改革深层次的问题，必须首先经历财政收入领域的率先变革，才有可能加以进行，这也是符合我国财政改革的历史趋势与逻辑结果的。再次，预算管理制度的变迁，不仅仅是一个经济学问题，更多的涉及政府内部公共管理和政治民主化的进程，只有当民主法制国家的建设日臻成熟的时候，才会引起人们足够的重视。这种制度变迁的开始，也只有等待权力中心率先提供制度供给才有可能进行。地方政府的各级预算管理人员受到原有路径依赖的影响，也难以率先突破既有的管理模式。

^① 据了解，目前我国大部分地方政府预算并没有按复式预算编制，这也从一个侧面说明了，这种供给主导型制度变迁模式存在着缺陷。

^② 通常论述中：狭义的财政管理体制就是预算管理体制，主要考察各级政府间财力分配关系问题；而广义的财政管理体制还包括国有企业财务管理体制、行政事业财务管理体制等。在本报告的论述中，如果没有特别的说明，我们采用狭义财政管理体制的概念。建国以来，我国政府预算管理体制始终处于调整变动之中，大的变动就有近十次关于“财政体制的多变性”的界定，具体参见麦履康、黄挹卿：中国政府预算[M]（中国财政经济出版社，1999）中“预算管理体制多变的思考”一节的有关论述。

值得关注的是，在这段时期内，安徽省（1994 年）、河南省（1996 年）、湖北省（1993 年）、云南省（1995 年）、深圳市（1995 年）等省市结合自身财政预算管理的现状，借鉴国外经验，突破了传统的采用“基数法”编制预算的框架，实行了零基预算改革^①。使得这一时期的预算管理制度变迁，具有了某些“中间扩散型”制度变迁^②的萌芽。

4. “中间扩散型”与“供给主导型”并存的阶段（1999 年至今）

以 1999 年初河北省正式启动“预算管理改革方案”和同年 9 月财政部提出“改变预算编制办法，试编部门预算”为标志，我国的预算管理制度变迁进入了“中间扩散型”与“供给主导型”制度变迁方式并存的阶段。

1998 年 6 月，河北省财政预算管理部门提出了《关于改革预算管理，推进依法理财的思考与建议》，同年 11 月，河北省制定了《关于改革预算管理推进依法理财的实施意见》，并于 1999 年 3 月启动了按新模式编制 2000 年省级预算的工作。这标志着中国地方预算管理改革的正式启动。

1999 年 6 月，审计署代表国务院在第九届全国人大常委会第十次会议上所作的《关于 1998 年中央预算执行情况和其他财政收支的审计工作报告》和全国人大常委会《关于加强中央预算审查监督的决定》，针对中央财政预算管理中存在的问题，就进一步改进和规范预算管理工作提出了明确的要求：一是“严格执行预算法，及时批复预算”；二是“要细化报送全国人大审查批准的预算草案的内容，增加透明度”。全国人大预算工作委员会具体要求财政部 2000 年在向全国人大提交中央预算草案时，要提供中央各部门的预算收支等资料，要报送部门预算。1999 年 9 月，财政部在《关于改进 2000 年中央预算编制的意见》中指出，2000 年选择部分部门作为编制部门预算的试点单位，细化报送全国人大预算草案的内容。由此，拉开了 20 世纪 90 年代末期中央政府预算管理改革的序幕。

与此同时，天津、陕西、安徽等省市也相继根据本地区的情况，进行了预算管理制度改革的创新。天津市在借鉴市场经济国家预算管理经验的基礎上，于

^① 参见财政部预算司. 零基预算，经济科学出版社，1997，p. 168—189。

^② “中间扩散型”制度变迁模式源自我国学者杨瑞龙（1998）提出的中国制度变迁方式转换的三阶段论。该理论通过考察具有独立利益目标与拥有资源配置权的地方政府在我国向市场经济体制过渡中的特殊作用，提出了“中间扩散型制度变迁方式”的理论假说，并作出了以下推断：一个中央集权型计划经济的国家有可能成功地向市场经济体制渐进过渡的现实路径是，由改革之初的供给主导型制度变迁方式逐步向中间扩散型制度变迁方式转变，并随着排他性产权的逐步确立，最终过渡到需求诱致型制度变迁方式，从而完成向市场经济体制的过渡。

1999年实行了标准周期预算管理制度^①；陕西省率先在全国实行了国库集中支付制度；安徽省从1999年起在全省实施了综合财政预算。这一系列改革举措表明，我国的预算管理制度变迁方式已经进入“中间扩散型”与“供给主导型”并存的阶段。

4.1.2 中国预算管理制度变迁的演化趋势

1. “中间扩散型”与“供给主导型”制度变迁模式长期并存

在预算管理制度变迁中，之所以会存在“中间扩散型”与“供给主导型”长期并存的局面，其主要原因有以下两个方面：

(1) 预算管理属于公共管理领域，其制度变迁机制与其他领域有所不同。按照我国制度变迁方式转换的三阶段理论，地方政府的自发制度创新必须经过权力中心的事后追认。当地方政府的自发制度创新需求与权利中心（也可认为是中央政府）的初始制度供给意愿不一致时，地方政府总是设法突破在给定的体制条件下权力中心设置的进入壁垒^②。

但是，在预算管理制度变迁中，由于我国实行的是多级预算体制，有一级政府就有一级预算，审批监督机构是全国人大和地方各级人大。对于下级人大对其本级政府预算的审批，上级人大原则上不加以干预，预算执行中合规合法性的审查，也主要由下级人大自身负责。在实务中，下级人大通过的上年预算执行情况和当年预算草案的报告，原则上也无须上报上级政府和上级人大审查批准^③。因此，地方政府关于预算管理制度创新的行为，通常无须经过上级政府追认。其成功经验既可以由其他地方直接借鉴，从而横向构成“中间扩散型制度”变迁方式；也可以由权力中心在纵向层面上推荐其他地方政府参考学习，或直接用于权利中心本级政府预算管理制度创新的实践^④。这是当前我国预算管理制度变迁中“中间扩散型”与“供给主导型”两种模式同时并存的法律基础。

(2) 率先进行制度创新的地方多属于经济欠发达地区或老工业基地。在“阶梯式的制度变迁模型”中，由地方政府推进的中间扩散型制度变迁方式一般率先

^① 参见马蔡琛. 关于标准周期预算的理论思考. 中国财政, 1999 (10), p. 20—21.

^② 参见杨瑞龙. 我国制度变迁方式转换的三阶段论. 经济研究, 1998, (1), p. 6—7.

^③ 根据《中华人民共和国预算法》的有关规定，只要下级人大及其常委会关于预算、决算的地方性法规和决议、决定、命令等，不与宪法、法律和行政法规相抵触或存在其他不适当的规定，上级人大常委会即无权予以变更或撤销。

^④ 陕西省实行国库集中支付和工资统一发放的成功经验在全国的推广，就是一个很好的例证。

发生在发达地区。因为地方政府若想进行自主的制度创新，既要事先认识到进一步改革的好处，又要有足够的经济实力^①。

但是，在始于 1999 年的预算管理制度变迁中，率先进行预算管理制度创新的地区，大多是经济欠发达地区或老工业基地。这些地区财政收入规模有限，而发展本地区经济对财政资金的需求却更为迫切。在分税制财政体制已经规定了中央与地方财政收入分配关系的前提下，只有通过预算管理制度上的创新，提高有限资金的使用效益，才能满足本地区经济发展的需要。这种现状使得“中间扩散型”与“供给主导型”制度创新方式长期并存的局面成为了现实的可行选择。

就率先创新的地方政府而言，消极等待权力中心提供新的预算管理制度创新供给，则无法及时摆脱资金紧张、捉襟见肘的局面。同时，权力中心的制度创新供给是针对普遍地区而言的，而本地区经济发展相对滞后，这种制度供给短期内难以缓解自身资金紧张的局面。在比较制度创新的边际收益与边际成本后，这些地方政府具有了成为制度创新中“第一行动集团”^②的内在冲动。因此，今后一定时期，“中间扩散型”制度变迁方式还将在预算管理领域长期存在。并且，在经济起飞阶段，即使是经济较发达地区也会感到财政资金紧张的压力，那些率先进行预算管理制度创新地区的成功经验，也会促使经济较发达地区加以效仿，“中间扩散型”制度创新方式的范围还会不断扩大。

就权力中心而言，由于预算管理改革属于公共管理领域的变革，加之各地情况千差万别，对此必须慎重。当前，如果仅仅依靠地方政府进行的“中间扩散型”制度创新，对于我国这样的单一制大国也是不现实的。因此，今后相当长时期内，只有既承认并鼓励地方政府的“中间扩散型”制度创新行动，并择其成功经验加以推广；又要针对各地普遍情况，适时提供制度供给，以保持预算管理制度变迁总体方向的一致性。

2. 随着制度变迁中新的“第一行动集团”的成熟，预算管理制度变迁逐渐向需求诱致型模式转化

在现阶段的预算管理制度变迁中，扮演“第一行动集团”角色的主要是权利

^① 参见杨瑞龙、杨其静. 阶梯式的渐进制度变迁模型——再论地方政府在我国制度变迁中的作用. 经济研究, 2000, (3), p.29.

^② 制度变迁过程中的“第一行动集团”是指这样一些个人或个人组成的团体，他们作为熊彼特意义上的企业家，率先认识到通过改变现有制度安排的预期收益将会大于制度变迁的成本，因而他们会竭力推动现有制度安排的改进，从而启动制度变迁的进程。与之相对应的是制度变迁中的“第二行动集团”，他们是指那些协助第一行动集团完成制度变迁进程的个人或个人组成的团体。

中心或各级地方政府。但是，政府预算作为政府财政收支活动的集中体现，其基本职责就是总括反映政府向民众所提供的公共产品和服务的数量与质量。改进政府预算管理模式，提高预算资金使用效益的直接受益者，也理应是全体公民。

如果现行预算管理制度存在着问题，通过改进预算管理获取的潜在边际制度收益，大于克服既有路径依赖的边际成本时，公民就会推动自身的代言人——最高国家权力机关（即立法监督机构，如我国的各级人大）成为制度变迁的“第一行动集团”，与政府预算部门进行集体博弈，公民本身则作为“第二行动集团”，协助“第一行动集团”完成预算管理领域的“需求诱致型”制度变迁。

现阶段，我国的预算管理制度变迁主要是由各级政府预算管理部门作为“第一行动集团”发起进行的。他们作为现行预算制度的设计者和执行者，受到既有路径依赖的影响，所进行的预算管理制度创新往往不尽如人意。同时，个别地方的预算部门从自身部门利益出发，也往往设法掩盖预算资金分配中的具体博弈过程。这就使得作为预算管理法定的监督者的各级人大和广大公众更难以完全打开预算管理的“黑箱”。

今后，随着广大公众预算管理知识的普及，各级人大对预算管理过程的深层次介入，我国预算管理制度变迁方式最终将向“需求诱致型”模式转化。但这种转变在短期内还难以完全实现，仍需要一个较为漫长的过程。并且，这种转变能否顺利实现，在某种程度上还取决于能否适时消除“供给主导型”预算管理制度变迁模式的惯性作用，以避免其可能造成的抑制“需求诱致型”制度变迁方式走向成熟的负面影响。

4.2 新一轮政府预算改革的典型特征

完善同市场经济相适应的公共预算体系，是经济市场化和财政公共化进程中的重要时代命题。就制度变迁的路径演化方向而言，中国公共预算改革需要朝着公开透明、完整统一、民主法治、科学高效的目标逐次推进。从这个意义上讲，将中国预算改革的进程用“公共化”来加以描述，是符合历史逻辑和改革实践的。

在典型市场经济国家中，其公共预算是在市场经济成熟的过程中逐步确立并完善的，大致遵循了一个自然演进的生成与发展轨迹。我国的财政预算制度

最初构建在计划经济基础之上，而后在经济转型和政府职能转换过程中，逐步推行了以市场化为指向的预算管理制度变革。中外预算改革的背景差异，决定了中国预算公共化的演进过程具有独特的特征，而这些特征则构成了中国预算管理乃至整个政府治理结构转型中，中长期的现实约束条件和内生动力机制。

4.2.1 中国政府预算改革是一个渐推渐进的动态过程

从制度变迁的策略选择来看，在计划经济向市场经济的转型路径上，与苏联和东欧国家的激进模式不同，我国采取了一条利用已有组织资源推进市场化进程的“渐进演化”模式。这种改革策略的选择，避免了激进改革容易导致的社会剧烈动荡。经过 30 多年改革开放的实践检验，其效果要显得相对优越一些。

基于我国政治、经济和社会的特点以及各地方和部门日趋固化的利益格局，考虑制度变迁的收益与成本对比，我国的预算公共化改革也同样选择了一条渐进式道路。其典型表现是，各项改革措施先在较小范围内进行试点，然后再将试点经验向全国推广。以 2000 年开始的部门预算改革为例，首先在中央本级选择四个部门（教育部、农业部、科技部以及劳动和社会保障部）作为改革试点，2001 年又扩大到十个部门（国家计委、外经贸部、科技部等），此后在试点取得成功经验的基础上，逐渐扩大到全部中央部门。

然而，依据制度变迁的路径依赖理论，初始制度选择所形成的锁定效应，会在相当程度上，约束着新体制沿着原有路径惯性推进。沿着既定的路径，制度变迁可能进入良性循环的轨道，也可能锁定于既有的非效率路径之下。因此，为化解新旧体制转换过程中的“路径依赖”问题，有必要对公共预算诸环节进行系统化的流程再造。这不仅涉及预算编制与执行等技术层面，还触及立法机构和社会公众的预算决策权、知情权、参与权等民主政治层面的机制性问题。尤其是当前的市场化进程中，财政公共化改革尚处于起步阶段，预算公共化改革向纵深推进的难度进一步加大，难以“毕其功于一役”，中国预算管理的公共化呈现为渐推渐进的动态演进过程。

4.2.2 中国政府预算改革是一个传统政治哲学与现实国情的融合过程

任何经济社会体制的转型与重塑过程，都将受到来自本国历史传承、风俗习惯、独特国情等各方面因素的约束。对于中国政府预算公共化这一触及政治、经济、法律、管理等诸多领域的改革来说，也难以摆脱传统政治哲学和独特国情的烙印。

我国具有漫长的高度中央集权和“官本位”传统，加之在较长的传统计划经济时代，各项权力过多掌控在政府手中。长期形成的“人治”传统和各种政务活动中印刻的浓烈“人情”因素，形成了长期内生化的历史积淀。即使在改革开放 30 多年后的今天，也仍然会以种种新的形式显露出来。

政府预算公共化改革要求公共经济活动按照“法治”原则运行，这些难免会与“官本位”传统发生激烈的碰撞。但是，这种碰撞与否定只是表明在社会平稳转型过程中，预算管理的公共化进程需要就这些中国传统政治哲学加以审慎考量，而不能呈现为对传统政治哲学的根本性颠覆。

从我国预算演进的发展历程来看，与发达市场经济国家预算制度历经数百年的发展演进相比，即使从萌芽产生算起，现代政府预算在中国也仅有大约一百年的历史，真正意义上的预算改革也才十多年的时间。所以，中外政府预算在治理水平与技术手段上难免存在较大差距。而市场经济国家许多成熟且先进的预算管理技术，则是在其经济社会发展已进入相对稳定阶段、政府职能界定相对清晰的基础上成型的。这种相对稳定的经济发展构架，为政府预算管理技术改进和制度优化，提供了较为平稳的运行平台。而我国尚处于经济运行的市场化转型时期，这一现实决定了我国政府职能的调整，是一个相对较长的动态发展演进过程。在相对宽泛且不断调整的政府职能构架之下，预算管理各利益相关主体间的互动影响结构，也处于不断发展变化之中。因而，中国预算管理公共化的路径选择、具体制度设计与技术手段的选型，都不能盲目照搬市场经济国家先进的预算管理模式，更不能一味强求管理手段与技术的先进性。在借鉴任何成熟市场经济国家预算管理的成功经验时，都不应脱离对我国基本国情的考量。

4.2.3 中国政府预算改革是一个“自上而下、自下而上”相结合的演进过程

在 20 世纪 90 年代末期之前，我国预算公共化改革的初期，有关预算方面的制度改革与管理创新，大都是由中央政府直接主导的。即由中央政府提供制度供给，采取的是“自上而下”的强制性制度变迁方式。

这一方面是由于长期计划经济体制下中央政府的高度集权，使得政府预算管理也是高度集权化的。即使进入市场经济环境，预算改革也沿着既有的路径运行。在各级政府中，中央政府占据着绝对主导地位，往往以命令颁布者身份强制地方各级政府和其他社会主体遵守。另一方面，在由计划经济向市场经济转轨过程中，各种矛盾与问题相继出现。而所有这些难免集中反映到公共财政体系中来，由政府财政承担相应的改革成本。加之改革初期一度施行的“放权让利”政策导向，致使减收增支因素过于强烈，财政赤字和国债规模急剧上升，财政日益陷入困境之中。鉴于巨大的财政压力，政府财政体系被迫调整自身活动范围和内容，逐渐退出竞争性和生产性领域，转向满足社会公共需要的民生领域，进而启动了以公共化为导向的公共支出管理变革。

随着市场经济体制的逐步确立，公共财政体制框架的初步构建，单纯依靠“自上而下”的行政力量来推进政府预算改革，无疑是不够的。一方面，随着财政分权改革的推进，地方政府的利益主体意识逐渐复苏，以中央行政力量为主推进改革的实施效果逐步下降。另一方面，随着经济社会转型的日益深化，中央政府自上而下改革的成本也在不断加大。同时地方政府因事权下移、财权上移而形成的财政资金压力日显突出，地方政府逐渐认识到，不能消极等待上级政府提供预算管理制度创新的总体框架。因此，在比较制度创新的边际收益与边际成本后，部分地方政府开始率先启动了“如何吃好财政蛋糕”的预算管理改革。在改革取得成效之后，自下而上被中央政府加以认可，然后再由中央政府自上而下将改革经验推广至全国。

循着这样的演进线索，“自上而下”的强制性制度变迁与“自下而上”的诱致性制度变迁方式的结合，保障了经济转轨时期政府预算公共化改革的可持续性。特别值得关注的是，由地方政府发起的预算改革，也大体遵循着这样一

种在相对较小范围内“自上而下”与“自下而上”相结合的演进方式，进而扩大到全国范围，依旧体现了类似的发展轨迹。仍以河北省部门预算改革为例，先是从省本级开始，而后“自上而下”推至全省范围内实施；就全国范围而言，从河北的预算改革开始，部门预算改革“自下而上”被中央财政部门认可，而后再将改革经验“自上而下”加以推广。

4.2.4 中国政府预算改革是一个实体公共化和程序公共化分别推进的非均衡过程

从法学角度看，政府预算是具有法律权威的，它能够直接规范、约束与控制政府活动的范围和方向，将其纳入法治化的轨道。在预算基本法的原则框架下，政府预算分别循着预算实体法和预算程序法两个维度加以展开。其中，实体法强调结果，而程序法强调过程（即为达成这一结果的程序与方式）。因此，政府预算公共化过程中的法治建设，也分别循着实体公共化和程序公共化两条线索加以展开。

然而，长期以来受法学领域“重实体轻程序”的现实影响，加之各级政府部门过分强调短期经济发展的现实政绩，而忽视长远发展的规则与程序，在政府预算实体公共化和程序公共化的关系问题上，理论界与实务部门往往更倾向于强调实体层面上的预算资金筹集与配置效率等技术路线问题，而对程序层面上“道路规则”的合规性认识不足。这也是造成当前政府预算公共化改革成效不甚明显、推进屡遇障碍的深层原因。

其实，就处于社会转型期预算公共化改革的长远发展而言，建立一个规范政府分配活动秩序的程序正义层面上的“道路规则”体系，远较单纯注重结果的“实体”政绩重要得多。其原因在于：一旦确立了一种公平且各方均认可的预算决策、审批、执行、监督等程序的“道路规则”，制定了立法机构（人大）和社会公众能够真正当家理财的公共预算程序，即使良好的程序仍旧可能会形成未必满意的预算结果，但作为广为参与的公共选择过程，这种或许欠佳的结果，因其规则的公平，还是可以在相当程度上为社会公众所接受的。

当然，认识到完善程序规则重要性的同时，仍旧需要基于中国预算改革所面对的现实国情，认识到程序规则的确立，在更加深层次的意义上，还涉及宪

政建设与完善责任政府等层面的改革，需要一个相对较长的历史进程。所以，在当前重点解决较为容易的“实体”层面问题、进行政府预算实体公共化改革的基础上，适时将改革引入更深层面的基本程序规则的确立，进行程序公共化改革，也是符合中国预算公共化改革现实的理性选择。

4.2.5 中国政府预算改革是一个以“边角改革”推动“核心改革”的演化过程

在我国财政体制改革的初期，为与经济体制改革的渐进性相适应，减少改革的成本和阻力，财政改革集中在先解决那些难度相对较小或急需调整的制度和事项上，沿着“先收入改革、后支出改革”的路径展开。这种从先易后难的角度出发、率先启动“边角改革”，逐步深化到“核心改革”的策略，是符合我国财政改革的历史趋势与逻辑结果的。

政府预算的公共化改革，因偏重于政府支出方面的安排与管理，属于整个公共财政框架中深层次的核心问题。由于其更多涉及政府内部公共管理和政治民主化的进程，涉及包括立法机构、财政预算部门、资金使用部门、利益集团和社会公众等各项预算参与者间的利益调整，而成为整个财政改革的核心议题。

政府预算公共化改革要求政府依法规范使用资金，要求预算资金配置的决策、审批、使用过程公开透明，它使得预算决策和运作程序更加民主、公开、科学。这些难免会触动相关部门固化已久的既得利益，改变既有的资金配给“暗箱操作”格局，也将挑战政府部门拥有的非规范化的预算资金自由裁量权。可见，预算公共化改革作为牵涉社会各阶层与利益集团的动态博弈过程，直接且全面地牵掣多方的既得利益。

尽管如此，政府预算的公共化改革体现了市场经济走向成熟的内在要求，其发展趋势是不容逆转的。正如一些从政治学视角就中国政府预算改革进行的研究所显示的，政府预算改革的推进已然受制于政治改革的进程。预算过程的某些部分或环节是预算改革所无能为力的。预算改革的成功，需要对政治过程

的某些部分进行改革^①。但是，目前关键的问题是，如何选择可行的改革策略，使得改革的成本尽可能降低，将引发的利益格局振荡降至各方面可以接受的较低水平。市场经济体制改革的“渐进式”演变和公共财政改革的“先易后难”策略，已经勾画了一条相对清晰的预算改革路径。政府预算公共化改革可先从较小范围的试点开始，从技术层面较为简单的措施入手，以“边角改革”逐渐延伸向涉及利益格局调整等“核心改革”领域，以“边角改革”推动“核心改革”，从而最终完成政府预算公共化改革的历史进程。

4.3 当前政府预算管理改革的基本评价与存在问题

根据前述对中国预算管理制度变迁路径的考察，可以发现，现阶段的中国政府预算管理改革始于20世纪90年代末期，并且仍旧处于发展演变的过程中，中国政府预算管理模式的最终定型还需要一个相对漫长的过程。在上述历史性考察的基础上，本节将继续就十多年来的中国政府预算改革加以总括性的评价，并进一步指出其中可能存在的问题。

4.3.1 当前政府预算管理改革的总体目标与主要内容

在社会各界的舆论呼吁、人大和审计署的督促推动之下，终于揭开了20世纪90年代末期中国政府预算管理改革的序幕。这是一场以加强政府公共支出管理为核心、以构建适应市场经济要求的预算管理制度为取向的财政管理制度创新，也是继1994年税制改革和实行“分税制”财政体制之后，中国财政管理领域的又一项重大改革。

综合有关方面的论述，当前中国政府预算管理改革的总体目标大体可以概括为：按照构建公共财政框架和推进政府依法理财的客观要求，循着总体设计、分步实施、彼此衔接、逐次推进的改革思路，逐步建立起科学规范的预算编制制度、高效有序的预算执行制度、约束有力的预算监督制度、先进完备的预算技术保障体系，以最终确立公开透明、科学规范、廉洁高效、完整统一的中国

^① 马骏、侯一麟.中国省级预算中的政策过程与预算过程：来自两省的调查.经济社会体制比较，2005，（10），p.64—72。

政府预算管理制度体系^①。

目前，中国政府预算管理改革主要包括四个方面的基本内容：一是实行以部门预算为主要内容的预算编制改革。二是实行以国库单一账户（Treasury Single Account, 即 TSA）^②为核心内容的国库制度改革。三是以推进政府采购为主要内容的财政支出管理改革。四是政府收支分类改革^③。

1. 部门预算编制改革

部门预算就是按照一个部门一本预算的基本要求，以部门作为预算编制的基本单元，将原来按支出功能分散在各类预算科目的资金，统一编制落实到各个具体使用部门和单位，并经财政部门审核后，由同级人大会议通过。其核心内容大体可以归纳为五个方面：

一是改革预算编制方法，实行零基预算，逐步建立了项目预算滚动管理机制，预算分配方法逐步向“零基预算”转变（参见专栏 4-1）。

二是实行综合预算管理，部门的全部收支都纳入预算，统一编制到使用这些资金的部门，部门预算内容完整，包括行政单位预算及下属事业单位预算；一般预算收支计划和基金预算收支计划；正常经费预算和专项支出预算；预算内拨款收支计划、预算外核拨资金收支计划和其它收支计划。

三是改革预算编制程序，提高预算管理的规范性，中央预算初步建立了“两上两下”的预算编制规程，某些地方预算进一步就此进行了发展和丰富（参见表 4-1）。

^① 该结论主要参考了项怀诚、楼继伟. 中国政府预算改革五年（1998～2003）. 中国财政经济出版社，2003，第一章第二节的内容。在该书中，这一节由马蔡琛参与撰写。

^② 国库单一帐户是市场经济国家普遍采用的一种财政资金收支管理制度，其基本含义是从预算资金分配到资金拨付、使用、银行清算，直至资金流出国库并最终支付给商品和劳务提供者的全过程，均由国库进行监控。

^③ 鉴于近年来有关中国政府预算改革实景性描述的论文与书籍颇多，其内容则大同小异，因此本报告仅用较少的篇幅就十多年来中国政府预算管理改革的内容加以总结与归纳。有兴趣的读者如欲进一步了解有关政府预算管理改革的详细内容，可以参阅本报告参考文献中所列出的与当代中国政府预算管理改革相关的文献。

表 4—1 河北预算编制程序模式与全国模式的比较

	全国模式	河北模式
一上	各部门向财政部门报送本部门与预算需求相关的基础数据和相关资料，由财政部门计算各部门基本预算支出	预算部门向省财政厅报送部门预算收支建议计划和单位基本情况
一下	财政部门向各部门下达基本支出预算控制数，按照项目支出预算管理办法审核下达项目支出预算控制数	省财政厅下达部门支出限额和预算建议计划初步审核意见
二上	各部门根据基本支出控制数、项目支出预算控制数，按照预算科目编制部门预算，并按规定报送财政部门	部门编制部门预算文本，报省财政厅
二下	各级人大批准预算后，财政部门在规定的时间内批复、下达各部门预算	省财政厅调整修改部门预算文本，下达部门征求意见
三上		部门向省财政厅反馈部门预算文本意见
三下		全省人民代表大会批准预算后，省财政厅批复省级部门预算（包括部门政府采购预算），各部门下达所属单位预算

资料来源：高培勇、马蔡琛等：“地方预算改革典型模式的比较与评价”中国发展研究基金会委托课题，2006。

四是取消中间管理环节，凡直接与本级财政发生经费领拨关系的一级预算会计单位均作为本级预算管理的直接对象，政府预算部门直接将预算编制并批复到这些单位。

五是完善预算周期管理，延长预算编制时间，目前的预算编制周期由改革前的 4 个月延长到 2008 年预算编制的 9 个月时间，为实现预算精细化管理提供了时间上的保障。

据统计，截至 2007 年年底，全国 36 个省、自治区、直辖市和计划单列市本级都建立了比较规范的部门预算管理制度，实行了综合预算；已有超过半数的省级部门向同级人民代表大会报送部门预算，绝大部分省（区、市）开始向

同级人民代表大会报送包括基本支出和项目支出具体内容的综合预算；全国 2882 个县（市、区）中，已有 2585 个实行了部门预算改革，其中 2200 个全面推行了部门预算^①。

专栏 4-1 昙花一现的预算改革：零基预算在市场经济国家的发展与演化

1. 零基预算的发展和衰落

零基预算（zero-base budgeting, ZBB）最初始于 20 世纪 60 年代，由美国德州仪器公司开发的，它要求管理者重新论证他们的预算申请，而不管以前是否有过拨款。零基预算专门用来克服传统增量预算（渐进主义）的缺点，即活动一旦开始就永远进行下去。

一个相对典型的案例是，比利时政府在 20 世纪 20 年代曾经设立了一个“橡树项目”，政府每年安排一定数额的资金，以支持从国外引进橡树。由于每年安排预算都是以上年执行数为基础，因此“橡树项目”的资金每年都予以安排。直到 20 世纪 90 年代，人们突然发现，“橡树项目”早在几十年前就已结束了。这表明，以上年执行结果作为制定下一年度生产、销售计划和编制预算的基础，长期如此，往复循环，会不可避免地出现计划与实际相差甚远的情况。

在零基预算制度下，预算过程不再只是单纯关注于新增的支出项目或计划，而是就所有的预算资源需求，不论是正在进行中的还是新增的，都要从其出发点开始审议（所谓“零基”）。由此，一些不必要或过时的预算活动，将有可能被终止。有鉴于此，零基预算制度往往不受以前年度预算资源配置格局的约束，可以重新确立支出项目的优先顺序，将有限的预算资源配置到使用效率更高的项目中，从而使得预算决策更具弹性。

零基预算过程包括三个步骤：第一，将每一个独立的部门活动作为一个决策包；第二，按照决策在预算期间给组织带来的效益对决策包进行排序；第三，按照优先次序将预算资源分配给各个决策包。零基预算适合于管理日益减少的资源，当组织面临紧缩和财政困难时，管理者急需有效的手段来分配优先的资源，而零基预算正是这种手段。决策包（decision package）是一个识别和描述特定活动的文件，通常由部门管理者负责制定。它包括对活动目的的陈述、活动的费用、人员需求、绩效考评标准、备选行动方案，以及对直接效益和间接效益的评价。

同时，在实施零基预算时，还要就每一个决策单位编制四种不同资金水平的预算：第一，最低水平（minimum level），即预算若低于此水准则无法施行；第二，现行或维持水平（current or maintenance level），即维持现状而不做重大调整的预算金额水平；第三，中间水平（intermediate level），即介于最低和维持水平之间；第四，加强或改进水平（enhancement or improvement level），即为了实现增加产出或改进服务，而需增加的资金需求水平。但是，在美国零基预算的实际运行中，这四种不同水平预算的实施效果却并不理想。每一项活动的维持性服务水平，仍旧是零基预算分析问题的起点，并以此为基础，各部门经常随意乘以不同的百分比，就轻易得出了上述四种不同资金水平下的预算方案。美国国会公共会计局（General Accounting Office）经调查发现，各机构在编制预算“决策包”时，并未进行适当的分析，大多是采用上述任意百分比的方式进行的。

零基预算编制方法于 20 世纪 70 年代初期异军突起，尤其是 1977 年开始在美国联邦政府所有部门与机关推广，使得其名声大振。1980 年，零基预算制度在美国实施满三年

^① 谢旭人.中国财政改革三十年，中国财政经济出版社，2008，p.317-318。

时，美国管理和预算办公室宣称，零基预算制度取得了满意的效果，节省了大量的联邦政府经费，零基预算关于决策单位的优先顺序的比较是相当有用的。在联邦政府的推动下，到 1982 年，美国已有大约 18 个州采用了零基预算制度。

但旋即如昙花一现，零基预算于 20 世纪 80 年代初期以后逐渐销声匿迹。根据西方学者对零基预算效果的调查，零基预算只有在很小的范围内和特定的情况下才是有效的。零基预算失败的主要原因在于，其增加的工作量远远超过可能带来的收益，因此只能适应政府支出结构调整的一时之需，而难以作为一种长期安排上的预算决策方式。例如，一项研究显示，在对零基预算工作量负荷的检测中，某机构发现因使用零基预算增加了 300% 的预算文件，共计准备了 90000 个文件，其中包含 478 个决策包，75 个决策单位；而在实施零基预算之前，大约只需要 22500 个文件就足够了。此外，零基预算编制方法本身，也无法与寻求增加预算开支和扩展政府职能的强烈愿望相抗衡。目前，各国的预算决策虽然在不同程度上体现了零基预算削减支出的思想，但总体上仍旧是以增量方式（我国所谓的“基数法”）编制下年度预算的。

国内文献在介绍美国零基预算后来的命运时，存在着与国外学者有所不同的另外一种表述：1981 年，罗纳德·里根就任美国总统后，认为零基预算是降低费用的有效手段，在做了一些修改后，继续实行零基预算编制法。但出于政治上的考虑，里根摒弃了与其前任卡特总统有关的“零基预算”这个名称。可以说，零基预算制度在其发源地美国并没有消亡。其他国家在借鉴美国零基预算制度后，经过几年的实践，有的与美国的情况相同，已经不再实行，而有些国家则仍然继续使用（参见中华人民共和国财政部预算司：《零基预算》，经济科学出版社 1997 年版，第 5 页）。国内文献的上述介绍，是确然如此，还是为了在中国推进零基预算改革而刻意为之，似乎已超越了我们的讨论范围，故只能存而不论，且留待有兴趣的读者加以进一步的考证与分析。

2. 中国的零基预算改革

在始于 20 世纪 90 年代的中国政府预算改革中，零基预算带有某些非常耀眼的色彩。早在 90 年代中期，安徽省（1994）、河南省（1996）、湖北省（1993）、云南省（1995）、深圳市（1995）等省市结合自身财政预算管理的现状，借鉴国外经验，突破了传统的采用“基数法”编制预算的框架，实行了零基预算改革。时至今日，在众多地方政府的预算编制指导原则中，实行零基预算仍旧具有非常突出的重要性。

需要指出的是，中国部分地区目前正在试行的零基预算的做法，与市场经济国家零基预算的典型经验，是不尽相同的。市场经济诸国实行的零基预算是以预算定编、定额、定标准等基础工作已经完成作为起点，而中国各地区则是以预算定编、定额、定标准作为试行零基预算的起点。这表明，在中国试行零基预算，需要付出更大的努力。

应该说，在我国社会经济转型的特殊历史时期，适度采用零基预算的管理模式，对于革除原有不合理的预算基数，重新确认政府各部门的职能，具有一定的积极作用。但当社会转型期基本结束时，为了避免采用零基预算所花费的巨额成本，则应适时将预算管理模式转换为采用“基数法”的“渐增预算”（也就是“渐进主义”预算模式）。

可见，即使是市场经济国家已经基本放弃的预算管理模式，只要适合我国现阶段的具体国情，也是可以“拿来”加以借鉴的。当前我国公共预算管理改革中普遍推行的“零基预算”管理模式就是一个很好的例证。零基预算打破原有预算基数，重新按支出项目轻重缓急排序的指导思想，恰好适应我国社会转型期政府职能转变的要求，因而应用零基预算法在我国取得了较大的成功。

资料来源：马蔡琛：《政府预算》，东北财经大学出版社 2007 年版，第 73-75 页。

2. 国库管理制度改革

现代意义上的国库，已经不单单是国家金库，每个国家的国库往往都担负着管理该国财政的资产和负债，以及反映该国预算执行情况的一系列公共财政职能（参见专栏 4-2）。在 20 世纪 90 年代以前，我国实行的是分散的委托国库制度，这种模式存在着账户分散重复设置、财政资金活动透明度较低等诸多弊端。据统计，在国库管理制度改革之前的 1999 年，全国预算外资金达 3385 亿元，其中有 907 亿元未缴入财政专户管理，截留、坐支应缴未缴财政专户资金的现象相当严重^①。

中国国库管理制度改革的核心是设计以国库单一账户为基础、资金缴拨以国库集中交付为主要形式的集中收付制度，主要包括三个方面的主要内容：即建立国库单一账户体系、规范收入收缴程序、规范支出拨付程序。在国库单一账户体系下，预算资金使用者不再自行开设账户，而统一由财政部门在国库单一账户体系内设立各类账户（具体包括国库单一账户、零余额账户、财政专户、小额现金账户、过渡性账户五类）。在规范的收支缴拨程序下，所有财政收入直接缴入国库，主要财政支出由财政直接支付给商品和劳务的供应者。

随着国库管理改革的推进，截止 2007 年底，中央所有部门及所属 9300 多个基层预算单位实施了国库集中收付制度改革；全国 26 个省、自治区、直辖市和计划单列市本级，300 多个地市，1300 多个县（区），超过 23 万个基层预算单位实施了改革^②。

专栏 4-2：各国国库制度的主要类型

从市场经济各国的主要情况看，国家金库制度大致可以分为独立国库制、委托国库制和银行制三种。

独立国库制，是指国家特设机构，办理政府财政预算收支的保管出纳工作。其优点在于，便于财政部门的国库管理工作，严格体现了公共部门财务管理的分权与制衡原则，可以良好地控制和监督各项预算收支活动，以保证国库职能的有效实现。缺点在于，政府自行设立国库，需保持单独的人、财、物运行系统，其运行成本较为高昂，并且难以实现财政性资金的余缺调剂，在一定程度上影响了预算资金使用效果。目前，采行这种国库制度的国家相对较少（美国曾经一度设立独立国库，后改为委托国库制），较为典型的是芬兰的国库董事会制度。

委托国库制，是指政府不单独设独立的国库机构，而是由财政部门委托中央银行直接经营或代理国库业务。其优点在于，由于银行系统网络广布，信息传递便捷，可

^① 谢旭人.中国财政改革三十年，中国财政经济出版社，2008，p.330。

^② 同上

以大量节省国库费用开支。同时，由于各国中央银行大多还负责本国货币政策的制定与实行，采用委托国库制也有利于财政政策与货币政策的综合协调运用。缺点在于，在中央银行系统内部，国库业务具有相当的派生性，往往难以得到足够的重视，增大了国库管理的难度。目前，世界上大多数国家都采用了委托国库制，我国亦然。

银行制，是指国家不单独设立国库，也不委托中央银行代理国库，而是由财政部门在商业银行开立银行账户，办理预算收支业务，其账户性质视同于一般存款账户看待，实行存款有息、结算付费的管理方式（如蒙古国和美国的一些州及地方政府）。虽然这一模式可以较大幅度地节约国库运行成本，但因难以良好地履行国库的监督管理职能，而较少有国家采用。

日本国库制度之沿革，可以作为上述三种制度的典型范例。日本 1869 年（明治初年）—1890 年，国库资金由大藏省金库局保管，这一阶段属于独立国库制。1890—1922 年，日本政府于日本银行内设置金库，委托处理国库资金出纳事务，日本银行总裁担任政府出纳职务的首长，这一阶段属于委托国库制。自 1922 年至今，属于银行制国库时期，由日本银行处理国库出纳事务，其收入之财政资金，即作为国库在日本银行的存款。

在各国的国库管理实践中，国库的具体功能取向又体现出结合自身具体国情的差异性。某些国家国库部门的职能主要集中于现金管理和政府债务上，而少数国家的债务管理则由其他自治机构负责，在另一些国家，国库部门还负责预算执行的控制，以及（或者）会计核算和预算执行的报告等事务。

需要特别说明的是，在多数发展中国家，政府通常对现金管理问题缺乏足够的关注，预算执行过程和现金流量管理主要集中于程序遵从性问题，而忽视了公共筹资成本与国库资金的增值问题。而在新西兰、瑞典、澳大利亚等政府预算管理相对成熟且激进的国家，对于国库现金管理中的激励措施，则进行了有益的探索与尝试。例如，在新西兰，各个部门就其年度的现金支出计划数额与国库协商确定，之后如果这些部门超支了，则要支付给国库一笔利息作为惩罚；若有结余，则可以获得一笔利息收益。同时，专设机构每晚对各部门的银行账户进行平仓，将其余额投资于隔夜拆借市场。和过去各部门将剩余资金留在其银行账户的制度相比，新的制度安排每年可以节省大约 2 000 万美元。

资料来源：徐仁辉：《公共财务管理——公共预算与财务行政》，智胜文化事业有限公司 2000 年版，第 295 页。马蔡琛：《政府预算》，东北财经大学出版社 2007 年版，第 184-187 页。

3. 政府采购改革

我国的政府采购试点工作始于 1996 年的上海市，1998 年试点范围迅速扩大，到 2000 年已在全国铺开。概括起来，近年来中国政府采购改革所取得的进展包括以下几个方面：①政府采购的原则框架已基本形成，明确了以政府财政部门作为政府采购的主管机构，以政府采购中心作为政府采购的执行机构，负责组织实施本级政府纳入集中采购目录范围的采购事务。②中央国家机关和地方政府采购工作正在全面展开。目前，政府采购范围已由单纯的货物类采购

扩大到工程类和服务类采购，采购资金从最初的预算内安排的资金，拓展到包括预算内外、自筹资金在内的各种财政资金。^③逐步建立了政府采购预算制度。中央和地方政府结合部门预算改革，逐步将政府采购计划纳入部门预算，作为部门预算的一个组成部分，细化了支出项目预算。当前，中国的政府采购改革正处于由初创阶段向全面推行阶段的转变过程中。2002 年颁布的《中华人民共和国政府采购法》，作为中国政府预算管理改革所催生的第一部立法，更为进一步规范政府采购制度指明了未来的发展方向。

据统计，政府采购规模已由 2002 年的 1009.6 亿元，增加到 2007 年的 4638 亿元，年均增长 29%，采购资金节约率稳定在 11% 左右，累计节约财政资金 1800 多亿元。2007 年，全国集中采购规模为 3048.94 亿元，占全国采购总规模的 65.7%，部门集中采购规模占全国采购总规模的 20%，分散采购规模占全国采购总规模的 15%，已经形成以集中采购为主、部门集中采购和分散采购为辅，三种采购实施形式并行、相互补充的采购格局^①（参见专栏 4-3）。

专栏 4-3：公共服务采购：政府与民间互动的桥梁

鉴于服务采购确切定义描述上的困难，《中华人民共和国政府采购法》中采取了排除法的方式，即“服务是指除货物和工程以外的其他政府采购对象”。对于公共服务采购的具体内容，在财政部编写的《中华人民共和国政府采购法辅导读本》中进一步指出，“采购人采购的服务主要包括专业服务、技术服务、信息服务、课题服务、运输、维修、培训、劳力等”。地方政府采购目录中，也大体循着中央政府采购的口径，在较小范围内界定了服务采购的范围。就政府采购中的公共服务采购而言，当前存在的问题主要有这样几个方面：

第一，对于公共服务及其采购的界定存在着模糊认识。理论上，公共服务包括纯公共服务和准公共服务两个层面的内容。纯公共服务还可以进一步划分为两类：即强制消费的制度性公共服务和节约成本考虑的公共服务。然而，在具体操作层面上，什么属于纯公共服务，什么是准公共服务，哪些服务可以纳入公共采购的序列之中，都存在着这样或那样彼此悬殊的理解。这种对于公共服务及其采购范围认识上的模糊与偏差，成为制约我国公共服务采购发展的重要影响因素。

第二，公共服务采购在政府采购中所占的份额过低。在公共产品序列中，非有形的公共服务究竟占有多大份额是适度的，同时，这些服务中，又有多少可以纳入公共采购的序列。在各国财政管理实践中，或许没有一个统一的标准与尺度。然而，根据美国亚利桑纳州立大学 CAPS 研究中心 2003 年的一项研究报告，对年均营业收入为 40.2 亿美元，年均服务支出为 4.34 亿美元的大公司来说，企业收入的 11% 和采购总成本的 30% 都是用来采购服务的。考虑到政府提供的公共产品中，公共服务的比例相对较大的现实，服务采购在政府采购中的份额，大体上应该略高于企业采购

^①谢旭人.中国财政改革三十年，中国财政经济出版社，2008，p.336—338。

占总采购成本 30% 的比例。但通过现实分析可以看出，我国公共服务采购的比重显然有些偏低。

第三，公共服务采购的覆盖范围狭窄，种类过于单一。近年来，在各国公共管理实践中，大多数准公共服务，乃至某些传统意义上的典型纯公共服务都纳入了公共服务采购和市场化“外包”的范畴。至今，英国的公共服务行业，如环境保护、医疗、社会保障等领域被认为是建立在合同制基础之上的，甚至在监狱管理等国家传统的基本职能领域，合同化外包也占有相当的比重。又如，美国田纳西州 20 世纪 90 年代决定建造三所监狱，两所继续由政府经营，而另一所则交给民营企业，以此来提高效益。同时，美国警察机关已在从容不迫地民营化；私人安全保卫的数量三倍于警察，监禁正作为一种生意出现。到 1996 年年末，有 132 家看守所开业，另有 39 家在建设中。该行业的税收在 1997 年突破 10 亿美元大关。

与之相较，我国政府采购主要集中于货物和工程采购，服务采购则局限于公务车辆维修与保险、计算机通用软件、会议服务等少数领域，难免显得采购种类过于狭窄与单一。加之在服务业体系中，这些大多属于初级服务产业，在一定程度上，也制约了公共服务采购的发展与成熟。

第四，公共服务采购的相关研究滞后。在现时的中国，循着公共管理与公共财政的研究视角，分别就公共服务和政府采购问题加以研究的文献，似乎是汗牛充栋了。但前者倾向于“新公共管理”运动对政府治理的再认识，后者则主要集中于整体意义上的政府采购管理改革。应该说，公共财政理论研究在中国，已然大体完成了总体构架的研究；应该循着“市场细分”的思路，分别就公共财政管理的诸多细节问题（诸如政府采购、国库现金流管理等）加以更为深入的解剖。然而，在公共服务采购问题的研究上，我们还没有看到类似的范式转型。对于传统政府服务的“市场化改革”、货物采购与服务采购之间的互动关系、民间组织如何参与公共服务采购的路径选择等一系列具有鲜明时代色彩的问题，在理论界与实务部门，也还未能达成应有的共识。

就改革思路而言，需要从以下几个方面加以谋划：

一是，尝试推行以服务类型为基础的“跨部门”预算。在收支分类上，公共服务几乎涉及公共部门运行的所有重要领域。现实中，一个部门提供多种服务，以及某种服务由多个部门提供的相互交叉现象，是屡见不鲜的。然而，我国现行的部门预算改革，是以部门作为预算编制与执行的基本业务单元的。在社会转型时期，各政府职能部门之间的相互“越位”与“缺位”问题，始终没有得到妥善的解决。部门预算改革也难免带有种种历史沉淀因素的色彩。因此，在公共服务采购中，难免会出现采购种类的相互交叉，这也是我国公共服务采购预算编制的难点所在。

对此，可以适当借鉴瑞典的预算模式，尝试推行“以服务类型为基础的跨部门预算管理”。在瑞典总预算中，共分成 27 个支出领域和大约 500 个拨款项目，其预算主要是根据支出领域和拨款项目加以分类的。现阶段的中国，需要结合推进中的政府收支分类改革，按照公共服务的类型与模式，重新划分公共服务采购预算的收支分类基础，逐步推行跨越部门边界的“以服务类型为基础”的采购预算。

二是明确公共服务采购预算中民间组织的介入深度和广度。当我们从经济全球化的视野中，探求政府与民间组织互动影响的时候，民间组织参与公共服务采购更加具有不同寻常的时代意义。我国加入 WTO 所涉及的仅仅是商业消费市场，对于属于自愿加入的《政府采购协议》（以下简称《协议》）只是纳入了议事日程。尽管如此，我国仍旧做出了尽快开始加入该协议谈判的承诺。同时允诺，最迟于 2020

年向 APEC 成员对等开放政府采购市场。应该说，我们已经听到了《协议》的脚步声。在短短十几年的缓冲期内，我们需要充分培育与壮大包括民间组织在内的市场主体。

在市场经济国家，也不乏政府向民间组织让渡公共服务供给份额的经验。例如，英国早在 1994 年就提出了《民间资源方案》，要求各部门的资本建设计划必须优先考虑由民间出资的可行性。鉴于民间非营利组织在中国还处于萌芽与成长的初期阶段。在政府采购中，其所能参与的领域主要限于服务采购领域。因此，有必要在公共服务采购预算中，针对不同类型公共服务的特点，有选择地审慎让渡部分公共服务采购市场空间，向具备相应资质条件的民间组织开放。以公共服务采购预算作为基本的运行平台与制度载体，通过逐步拓展民间组织介入公共服务的深度和广度，提升民间非营利组织的国际竞争力，以应对即将到来的国际化竞争时代。

回顾各国政府治理变革的历史，近 20 年来，亚洲的崛起已成为当今世界最重要的发展进程。亚洲对于 21 世纪的西方世界而言，恰如美国未来学家约翰·奈斯比特在其名著《亚洲大趋势》中指出的：“当今，西方需要东方，远胜于东方需要西方”。我们或许可以说，公共服务采购的理论与实践虽然诞生于西方，但它的成长与成熟将在中国。我们今天所看到的以公共预算改革为突破口的公共支出管理变革，将是这样一部恢弘乐章的序曲。凭籍以公共服务采购预算为载体的制度平台，通过向民间组织逐步开放长期以来政府部门单边垄断的公共服务市场，构建政府与民间的合作伙伴关系，将会为 21 世纪的公共治理模式，提供一个具有东方文明色彩的注解。

资料来源：马蔡琛：《公共服务采购：政府与民间互动的桥梁》，载《财贸经济》2006 年第 6 期，第 65—68 页。

4. 政府收支分类改革

2006 年 2 月，财政部下发了《财政部关于印发政府收支分类改革方案的通知》，规定从 2007 年 1 月 1 日起，执行新的政府收支分类方案。始于 20 世纪 90 年代末期的新一轮预算改革，是从部门预算、国库改革和政府采购等领域展开的，而作为基础的“政府收支分类改革”，却“千呼万唤始出来”。当我们从政府治理的视野中重新审视政府收支分类的时代意义时，至少有如下几点是不容忽略的：

第一，适应经济运行的市场化转型，提升公共资金使用绩效。我国现行政府预算收支科目的基本框架，是在 20 世纪 50 年代仿照苏联财政管理模式建立的。改革开放以来，虽有某些局部调整，但总体构架未有变化，这严重阻碍了公共财政建设的深化。通过收支分类改革，新的科目体系包括收入分类、支出功能分类和支出经济分类三部分。体现计划经济特点的一些支出科目，如企业挖潜改造资金、流动资金等，退出了收支分类的历史舞台。这顺应了我国经济运行机制的市场化转型，有效地提升公共资金的使用绩效，有助于打造一个反

腐倡廉的财政制度基础。

第二，增进预算透明度，实现人民群众当家理财。从我国国情出发，建立起一个民主的、高效的预算管理制度体系，扩大公民民主参与预算过程，保证人民依法实现民主决策、民主管理和民主监督政府预算的权利，是推进政治文明和政治民主的必然要求。然而，在现实中，仍有许多常话常新的问题，总是困扰着我们：为什么涉及无数纳税人千百亿资金的公共预算，没有能够引起广大公众的足够关注？为什么预算制度距离“依法用好百姓钱”的目标仍旧存在某些差距？产生这些问题的原因固然是多方面的，但作为非专业人士的人大代表和普通公众看不懂政府预算，应该说是一个重要的因素。按照原有收支分类体系编制的预算草案，不能完全适应人大代表和社会公众监督预算的要求。通过收支分类改革，可以保证预算决策的公开透明，能够实现非专业人士“看得懂”、“说得清”、“审得明”公共预算的改革目标。通过对政府财政收支分类的“多维定位”，清晰地说明政府的钱是怎么来的，最终用于何处。

第三，因应经济全球化的发展潮流，促进中外政府财务语言的对接与整合。10多年前，我国通过1993年的企业财务会计制度改革，大体实现了中外“商务语言”的对接与整合。如果说，可以用“会计风暴”来形容当年的企业会计改革的话，那么政府收支分类改革，则为风起云涌中的“预算改革风暴”的到来，吹响了大进军的冲锋号。也只有尽快建立起中外“政府财务语言”的沟通与对接机制，我国公共预算改革才能够循着一个相对有序的顺序，加以进一步的战略展开。

当前的政府收支分类改革，是以建立包括收入分类、支出功能分类和支出经济分类在内的政府收支分类体系为目标的，改革主要从三个方面展开：第一，对政府收入进行统一分类，全面、规范、细致地反映政府各项收入。按照科学标准和国际通行做法将政府收入划分为税收收入、社会保险基金收入、非税收入、贷款转贷回收本金收入、债务收入以及转移性收入等，这为进一步加强收入管理和数据统计分析创造了有利条件。第二，建立支出功能分类体系，更加清晰地反映政府各项职能活动。支出功能分类不再按基本建设费、行政费、事业费等经费性质设置科目，而是根据政府管理和部门预算的要求，统一按支出功能设置类、款、项三级科目，分别为17类、170多款、800多项。第三，建

立支出经济分类体系，全面、规范、明细地反映政府各项支出的具体用途。按照简便、实用的原则，支出经济分类科目设类、款两级，分别为 12 类和 90 多款。类级科目具体包括：工资福利支出、商品和服务支出、对个人和家庭的补助、转移性支出、基本建设支出等。因此，政府收支分类不仅涵盖了原政府预算收支科目中的一般预算、基金预算和债务预算收支，而且还纳入了社会保险基金收支和财政专户管理的预算外收支，从而形成了完整的政府收支概念（参见专栏 4-4）。

专栏 4-4：深化政府收支分类改革的辨正思考

1. 政府收支分类方案与现行《中华人民共和国预算法》中预算收支范围界定的关系

政府收支分类改革作为我国政府预算改革的攻坚之役，自然需要遵从现行预算法的规则约束。而我国预算法界定的预算收入包括：税收收入；依照规定应当上缴的国有资产收益；专项收入；其他收入。预算支出包括：经济建设支出；教育、科学、文化、卫生、体育等事业发展支出；国家管理费用支出；国防支出；各项补贴支出；其他支出。这与新政府收支分类体系的内容，自然是存在一定差异的。由于种种原因，现行《中华人民共和国预算法》的修订工作被暂时搁置了。这难免导致新政府收支分类体系与预算法中预算收支范围规定之间的协调性问题，需要寻求某种法律基础上的妥善衔接。

同时，在未来的预算法修订中，如何处理与新政府收支分类体系的一致性，也需要加以审慎考虑。保留现行预算法关于预算收支范围的规定，似乎是不大符合改革方向的。但如果直接将现行收入分类、支出功能分类和支出经济分类的类级科目，作为修订后预算法的收支范围加以界定，似乎也不甚妥当。

政府收支分类的调整是一种常态现象，而预算法作为程序性规则，却有必要保持一定的稳定性。尽管政府收支分类体系中的类级科目是相对稳定的，但并不能排除类级科目随社会经济环境变化，而相机调整的可能。尤其是新的政府收支分类科目从 2007 年才开始实行，在最初的运行阶段，难免会出现某些根据具体情况的调整，这种调整也可能会包括类级科目上可能发生的变化。一旦将类级科目直接纳入修订后的预算法，难免从立法上约束了今后政府收支分类体系调整的可能空间。

2. 科目级次归属与部门重要性的关系

这次政府收支分类改革的初衷是，只改变资金的反映渠道和统计口径，并不触及各方面现有的资金分配和管理权限以及工作流程，不涉及利益格局的调整，是一项技术性和基础性的改革。但从各部门的理解看来，却未必如此。很多部门往往将该部门在新政府收支分类体系中是否单独列示，乃至归属的级次，看做是对本部门重视与否的标志。

例如，在收支分类改革方案颁布后不久，中国红十字会网站上就发布了这样的消息：在政府收支分类方案中新增了“红十字事业”科目，实现了红十字会经费真正意义的单列，这项改革再次体现了政府对红十字事业的关心和支持。一旦将政府收支分类是否单列科目，看做是对某项公共事业是否支持与关注的标志，那就难免诱发未列科目的单位争列科目，已列科目的部门争列高级次科目的利益冲动。政府收支分类改革方案中的科学技术、基本建设支出等支出科目，都或多或少地带有类

似的色彩。因为在通常市场经济国家和国际货币基金组织的政府收支分体体系中，是没有类似方式的科目划分的。

同时，某些本应归属于同一类级科目下的支出，也往往因部门利益协调中的历史惯性，而未能实现必要的统一。例如，教育支出应该反映政府教育事务的全部支出，但是中国科学院、中国社会科学院、中国农业科学院所属研究生院的支出，却列支于科学技术类支出的“其他基础研究支出”和“其他社会科学支出”项下。因此，单纯汇总教育支出的数据，并不能准确得出中国政府公共支出用于教育事业发展的全貌。

3. 新政府收支分类体系与国际经验的关系

尽管政府预算在更多意义上属于一国国内法的范畴，出于各国公共治理模式的不同，政府预算管理模式与运行机制受国际惯例的约束相对较小，但政府收支分类体系作为政府公共经济行为的“商务语言”，仍旧需要较多地考虑其国际可比性问题。这也是此次政府收支分类改革方案设计的重要出发点。

我国的政府收支分类改革主要参考了国际货币基金组织（IMF）的《政府财政统计手册》（GFS）和联合国出版的《政府事务的经济和功能分类手册》等内容，这些范本在强调经济分类和功能分类的重要性上，是大体一致的。但有两点需要注意的是：

第一，我国此次政府收支分类改革，变化较大的是政府支出功能分类体系的构建，这也是各级财政部门在推进改革中高度重视的主要内容。但 20 世纪 70 年代以来，由于对经济影响的估计日益重要，许多国家在主要预算文件中采用了支出的经济分类，尽管功能分类仍旧是最主要的分类，但经济分类的重要性也日益突出。功能分类强调预算活动和政策，而经济分类强调预算的经济影响，两者之间不可偏废。

第二，我国的政府收支分类改革似乎更多参照了 IMF 于 1986 发布的政府财政统计体系，从这个意义上讲，已然大体实现了中外政府商务语言的对接与整合。然而，随着联合国国民账户体系（SNA）1993 年版的发布，国际货币基金组织在征求各国意见后，于 2001 年正式发行了新版的《政府财政统计手册》，使得国际货币基金组织的财政统计核算体系与联合国国民账户体系的新标准保持一致。修改后的政府财政统计体系对比《1986 年政府财政统计手册》，主要的修改有以下几个方面：对政府财政统计体系记录的单位和经济事件的范围、记录经济事件的时间、定义、分类和平衡项目进行了重大调整。

其中需要特别关注的是经济事件的记录时间问题。在修改后的《政府财政统计手册》中，记录交易和其他经济流量的时间由权责发生制原则确定。也就是说，流量在经济价值被创造、转换、交换、转移和消失时记录。而在《1986 年政府财政统计手册》中，交易在收到和支出现金时记录。这一变动的预算改革背景在于，20 世纪 80 年代以来，权责发生制预算与政府会计原则，在市场经济国家的应用范围日益扩大，并取得了一定的成功。

然而，我国现行政府会计体系基本上采用的是完全收付实现制，至少在短期内还不具备完全过渡到权责发生制的现实基础。这种现实国情难免在一定程度上，妨碍了我国的政府收支分类改革，向国际政府财政统计最新口径靠拢的进程。

资料来源：马蔡琛：《“破浪远航”会遇到哪些险滩——深化政府收支改革需思考的几个问题》，载《中国财经报》2007 年 3 月 27 日第五版。

4.3.2 中国政府预算管理改革的基本评价

回顾历时十多年的中国政府预算改革，确实取得了许多喜人的成就。在改革进程中，也在不断就改革所取得的经验与成效、问题与教训进行及时地反思。但在大多数相关文献中，往往仅是针对某些具体改革措施加以总结，而甚少对中国政府预算管理改革的全景描述与总体评价。本报告在政府预算管理的实证分析中，就十多年来中国政府预算管理改革所取得的成就与存在的问题，加以适当总结与梳理，无疑是十分必要的。本小节对中国政府预算管理改革的基本评价主要是就其取得的成效而言的。至于改革存在的问题，则集中在下一小节中予以阐述。概括起来，中国政府预算管理改革所取得的成效，主要体现在以下几个方面：

1. 初步构建起预算管理改革的基本框架，建立了相对规范有序的政府预算管理基本规则与操作流程

经过十多年来的改革，在借鉴市场经济国家预算管理经验和作法的基础上，初步建立起与市场经济体制相适应的预算管理制度的基本框架，确立了部门预算的基本管理模式、国库集中收付模式、政府采购制度，以及综合预算管理等一系列预算改革新举措。部门预算中的细化预算、透明预算、国库管理制度和政府采购改革的基础；规范的国库管理制度又是落实部门预算、保障政府采购的条件；政府采购反过来又为部门预算提供依据、为国库管理制度改革提供操作客体。这些改革是同步推进、相互配合、彼此促进、缺一不可的。其最大的贡献在于，建立了相对规范有序的政府预算管理基本规则与操作流程，共同构成了与市场经济体制相适应的预算管理制度基本框架。

2. 初步建立了预算编制、执行、监督相互分离又相互制衡的预算管理运行机制

通过财政部门内部机构设置调整，初步实现了预算编制与执行的有限分离，强化了预算部门统一编制预算的职责，充实了预算编制力量，地方上多数成立了预算编审中心，专职从事预算编制具体事务；成立了专门的财政国库机构和集中支付机构，专门负责预算执行日常事务管理和财政资金账户管理。在注重预算编制与执行相分离的同时，在预算监督管理上也有所改进。在侧重点上，从重对外监督、轻对内监督，向内外监督并举转变；从重收入监督、轻支

出监督，向收入监督与支出监督并重转变；从重专项检查、轻经常性监督，向专项检查与经常性监督并行转变。

3. 完成了构建政府预算管理利益相关方共同治理结构的组织准备

部门预算的核心内容，是一个部门只编一本预算，（就中央而言）由财政部的一个司、处具体管理。通过部门预算改革，将原来分散于不同预算收支科目的同一资金使用者的支出项目，整合于一本预算，完整体现了各资金使用者的部门利益，并在一定程度上勾勒出预算资金分配体系中不同部门之间利益分配的竞争与合作格局。这为政府预算利益相关主体互动影响机制的进一步构建完成了组织结构上的准备，也为今后逐步实现从规则层面的改革转向调节利益相关主体动态博弈关系的改革提供了基础性制度平台。

4. 为逐步取消预算外政府收支，实现政府预算的完整统一奠定了基础

在规范的市场经济条件下，全部政府收支纳入预算统一管理是无庸置疑的，自然也不允许有不受监督、游离于预算之外的政府性收支。虽然由于历史原因，大量的预算外（乃至制度外）政府性收入作为一种过渡现象仍然存在。但在预算管理改革中，以综合预算的形式，统筹考虑预算资金使用者的各项资金，预算内拨款、财政专项核拨资金和其他收入统一作为资金使用者的预算收入；在支出序列上，首先由财政专户核拨资金和单位其他收入安排，不足部分再考虑财政预算内拨款。通过十多年来的政府预算管理改革，已为逐步取消预算外政府收支，实现政府预算的完整统一奠定了基础。随着改革的进一步深化与时机的日趋成熟，将逐步完成向政府预算涵盖全部政府收支的全口径预算过渡。

5. 激发了地方政府预算管理创新的积极性

改革开放以来，我国财经改革的诸多成就中，有许多源自地方政府开拓性的探索。但迄今为止，传统的中外财政理论还缺乏对地方预算管理问题的系统研究。国外对于地方预算管理的研究，比较成熟的多是实行联邦制的大国（如美国），其地方预算受具体国情的影响，在职能与体制特点等方面都不可能与我国相同。而其他单一制的小国，其财政收支构架与我国省级财政大体相当，他们加强地方预算管理的基本思路虽有可供借鉴之处，但总体上，由于地方政府的职能和权限划分与我国迥异，其具体做法对我国地方预算管理改革的借鉴

意义也是非常有限的。我国作为一个幅员辽阔的单一制大国，地方政府预算管理改革显得尤为重要，地方政府预算管理制度也需要在公共财政理论的指导下完成自我创新的过程。

当前的中国政府预算管理改革，首先是由以河北省为代表的地方政府率先推动的。地方政府预算管理制度创新的成功经验，构成了当前中国政府预算管理所特有的“中间扩散型”制度变迁方式。在某种意义上，中国政府预算管理改革的启动，具有地方先行的“倒逼机制”的特点。众多地方政府在示范效应的激励下，借鉴其他地区的成功经验，都先后开始探索适合本地特点的预算管理模式^①。

4.4 中国政府预算管理改革的主要问题

如果从 1999 年启动新一轮预算改革算起，至今其就要走过第十个年头了，尽管改革的成就已有目共睹，预算制度之于现代公共治理的重要意义，也日益得到广泛共识。然而，在现实中，仍有许多常话常新的问题，总是困扰着我们：为什么涉及无数纳税人千百亿元资金的公共预算，没有能够引起广大公众的足够关注？为什么政府预算在某种意义上演变成了“政府自己的预算”，距离“依法用好百姓钱”的目标，总还存在或多或少的差距？中国公共预算改革的未来之路，到底该怎么走？

根据世界银行专家的观点，中国预算改革采用的“零敲碎打”的方法，与中东欧和前苏联等转型国家的改革，已经采用或正在采用的方法相比，略显逊色（黄佩华、迪帕克，2003）。从这个意义上说，预算改革走到今天，已经到了必须拿出一份相对清晰的“路线图”的时候了。在这份路线图上，需要较为清晰地“标绘”出预算治理结构转型的“方向标”、“布局顺序”、“关键节点”与“目标到站”。也就是说，需要进一步厘清预算改革的布局次序与道路规则。

如同任何社会变革一样，当前的中国政府预算管理改革也并非尽善尽美的。由于具体国情的约束和传统管理模式的惯性影响，时至今日的中国政府预算管理改革也只能说是取得了阶段性成果，改革仍旧面临着要想取得更大成功所必须经历的“关卡”。当前中国政府预算管理改革中存在的问题主要有以下

^① 仅以河北省为例，作为开创中国政府预算管理改革先河的省份，几年来共有来自全国各地的数百批次代表到河北省学习预算管理改革的经验。

几方面：

1.在理论指导与实践探索的次序问题上，预算改革的启动，主要源于立法监督机构和审计部门的外部推动，这导致改革缺乏必要的理论创新支撑

就预算制度变革的逻辑起点而言，似乎更多地出于外部立法监督机构的推动，而并未经过理论上的周延论证^①。就中国政府预算制度变革的起点而言，似乎更多地出于审计机关发现的问题和立法监督机构实际工作中的推动，而并未经过理论上的周延论证。虽然 20 世纪 90 年代末期以来，中国财政学界和实务部门对公共财政理论的探索与争鸣，对于政府预算管理改革产生了重要影响，但公共财政理论对政府预算的指导性更多地体现在宏观层面上，凸显了政府预算制度作为构建中国公共财政框架的基本存在形式与基础制度载体的重要作用，而并没有提供相对系统的政府预算改革构架与整体思路。

虽然，在政府预算管理改革的启动过程中，也曾有过一些理论探讨，并以国际研讨会的形式对市场经济国家政府预算管理的经验进行了相对深入地考察，然而这些探讨与借鉴也大多停留在规则与程序层面^②。因此，在改革之初，中国政府预算管理并没有形成一个完整的理论体系和明确的目标模式。虽然，近年来理论界与实务部门也不乏对政府预算管理理论体系和理论创新的探讨，但大多具有事后追溯的特点，在某种意义上具有以实践催熟理论的色彩。尽管，中国政府预算在改革步骤与操作手段上采取逐步探索、渐次推进的策略是相对现实的，也符合我国整体经济体制改革渐进式的基本取向，然而改革的目标选择与理论基础却不能逐步过渡、游移不定。

2.在总体治理结构与局部具体操作上，更加侧重于技术路线上的规则与程序改革，缺乏对整体治理结构的综合考量

虽然，当前的中国政府预算管理改革是由作为立法监督机构的全国人民代表大会首倡的，但主要还是由政府财政部门具体设计、推动实施的。改革关注的主要是管理规则与程序等具体操作层面的内容，距离政府预算利益相关主体

^① 1999 年 6 月，审计署《关于 1998 年中央预算执行情况和其他财政收支的审计工作报告》和全国人大常委会《关于加强中央预算审查监督的决定》中，针对财政预算管理中存在的问题，就进一步改进预算管理工作提出了明确要求。由此拉开了 20 世纪 90 年代末期中国政府预算改革的序幕。

^② 为了推动中国政府预算管理改革，我国财政部和世界银行驻中国代表处于 1999 年 5 月—2000 年 5 月分别在天津市、河北省廊坊市、辽宁省大连市、江苏省苏州市召开了四次“预算编制与执行”国际研讨会，邀请了美国、澳大利亚、法国、瑞典、匈牙利的预算管理专家，介绍主要市场经济国家的预算管理经验。根据笔者对会议有关情况的了解，会议所关注的主要仍旧是规则与程序层面的操作方法，而未就中国政府预算管理改革的总体目标与现实路径进行深入探讨。

共同治理目标的实现，仍存在一定距离。

从任何经济管理领域制度变革的发展路径分析，大体有两种可供选择的思路：一是率先完成技术规则与操作程序层面的制度规范，并以此为基础，进一步构建各利益相关主体彼此协调整合的运行机制，改革循着由易而难、逐次深入的路径展开；二是以重构整体运行机制的改革为突破口，在各利益相关主体互动影响结构相对合理的基础上，再进一步规范程序与规则层面的具体管理制度，改革循着重点突破、由难而易的路径展开。结合中国预算管理的现实，在改革之初相对薄弱的管理基础上，以渐进的方式，重点解决诸如部门预算编制流程、国库收付制度操作规范等程序层面的问题，自然是符合国情的现实选择。然而，当技术层面的改革基本完成之后，适时引向更深层次的运行机制改革，似乎是改革取得成功必须跨越的“藩篱”。

然而，不得不承认的是，中国预算改革似乎存在着这样一种倾向，那就是如果预算程序是合理的，其结果也将是正确的。然而，近 20 年来，诸多发展中国家引进了国际组织推荐的标准预算方法与规则，却未能取得满意的效果。这恰恰说明，单纯依靠良好的预算程序，仍旧可能会产生不良的预算结果（爱伦·希克，2000。）。近年来，财政收支审计中所暴露的预算管理中屡屡反复发作的种种“顽疾”，也与这种过于强调技术路线，而忽视整体治理结构转型的改革路径不无关系。

3.在改革突破口的选择上，大体延用了“先易后难”的逐次推进方式，增大了后续改革进一步战略展开的难度

这一轮预算改革，是从部门预算、国库改革和政府采购等领域展开的，而作为基础性工作的“政府收支分类改革”，却由于种种原因直至 2006 年 2 月方始出台。而政府收支分类改革，恰恰是预算管理变革的基础性技术支撑平台。

并且，我国的政府收支分类改革似乎更多参照了 IMF 于 1986 发布的政府财政统计体系。但是，随着联合国国民账户体系（SNA）1993 年版的发布，国际货币基金组织在征求各国意见后，于 2001 年正式发行了新版的《政府财政统计手册》，使得国际货币基金组织的财政统计核算体系与联合国国民账户体系的新标准保持一致。2001 年新版的《政府财政统计手册》较大的变化是，记录交易和其他经济流量的时间，改由权责发生制原则确定。然而，我国现行

政府会计体系基本上采用的是完全收付实现制，至少在短期内还不具备过渡到权责发生制的现实基础。这种现实国情难免在一定程度上，妨碍了我国的政府收支分类改革，向国际政府财政统计最新口径靠拢的进程。（参见前述专栏 6—4）

4.在政府治理的纵向层级上，具有地方先行的“倒逼机制”的特点

当前的预算改革，首先是由以河北、广东、天津等为代表的地方政府率先推动的，并大体形成了“系统规范型”和“阳光财政型”两大地方预算改革主流模式（参见专栏 4—5）。如果从整个政府治理模式的视角，来考察地方政府预算管理创新的现实意义，地方政府预算改革积极性的调动，对于中国政府治理结构的长期演进所产生的影响将是非常深远的。

专栏 4-5： 当前地方预算改革的两大主流模式比较

综合比较当前各地结合自身实际推进的预算管理制度创新，其中较具代表性的主要有以河北省为代表的“系统规范型”部门预算改革、以广东省为代表的“阳光财政建设”等两大主流模式。

1. 系统规范型的部门预算改革——河北模式

20 世纪 90 年代末期，河北省在审慎考虑的基础上，终于打响了地方预算改革的攻坚战。河北省的改革模式，以其全新的模式设计、严谨周密的运作程序、科学规范的管理方法、功能强大的现代化支持系统，基本构建起了市场经济体制下的预算管理框架，以至于在财政预算管理中曾经一度出现“预算改革看河北”的说法。

河北省的部门预算改革在预算编制方法上采取标准收入法、零基预算、综合预算、标准定额等方法，在编制程序上实行的是“三上三下”。其突出特点是：预算管理运行机制充分依靠系统性的制度作为保证；部门预算改革过程中，十分注重系统化的制度建设，预算管理的制度化、规范化和系统化程度相当高，因而不妨称之为“系统规范型”模式。河北省的预算改革有两大制度体系作为保障。

（1）预算管理制度体系

2002 年，河北省建立省级预算管理制度体系。主要从制度管理的角度，以规章制度的形式对新预算模式的表现形式、基本内容、职责划分、运行机制和管理程序等进行规范。制度体系包括四个层次：第一层次为预算管理的基本制度，主要确定河北省预算管理的基本模式、机制、方式和方法。第二层次为预算管理的程序性制度，主要对预算管理各个环节的运作程序和各部门（单位）的职责做出规定。第三层次为资金预算管理制度，主要对财政专项资金的使用和管理加以规范。第四层次为预算管理的监督制度，主要对预算管理活动的各个方面，以制度条文形式进行监督。

（2）预算管理技术规范标准体系

早在 2003 年上半年，河北省就建立了预算管理技术规范标准体系。主要是从技术角度，对预算的编报、审核、执行、决算等有关方面的信息资料、管理技术等制定统一的标准。主要包括四方面内容：第一，部门预算信息系统技术规范。第二，

部门预算和功能预算文本技术规范标准。主要对预算的文本样式、结构、内容、技术表现形式等进行规范。第三，部门预算正常公用经费支出定额标准。主要是对部门公用经费的项目、分档、单项支出标准和整体定额等内容进行规范。第四，项目预算技术规范。主要对财政专项资金使用划分不同类型的项目，建立项目库，制定相应的项目预算文本格式。

2. 绩效导向型的“阳光财政”——广东模式

回顾中国部门预算改革的历程，广东省为之提供了很多有益的探索与尝试。2001年制订实施了《广东省预算审批监督条例》，2002年广东省人大常委会设立预算监督室，2003年广东省十届人大一次会议上拿出了一份长达605页的“广东省省级部门预算单位预算表”，囊括了省政府所有的102个部门年度预算。这些举措一时轰动，备受赞许，预算监督被称为广东省人大监督的“利剑”。广东省的改革有两个明显特征：

(1) 具备了绩效预算的雏形与初步构架。广东省在部门预算改革中初步引入了绩效管理的理念，尝试建立财政资金绩效评价制度，并把评价结果作为预算安排的重要依据。部门在申报项目时，要提出绩效目标，在项目实施完成后，对项目执行结果进行自评，财政抽查并选择重大项目进行综合评价。2004年呈报省政府批准后印发了《广东省财政支出绩效评价试行方案》。广东省人大财经委与财政厅对2002—2003年16个市2000所山区、老区小学改造专项资金使用情况进行了评价，对2001—2003年16个重点贫困县公路建设专项补助资金使用情况考核了绩效。

(2) 突出立法监督机构的地位。广东模式中，人大的审查监督作用非常突出。《广东省预算审批监督条例》规定，在人大召开的45日前，向人大常委会财经委提交预算草案，并根据财经委员会的初审意见进行修改，于省人大会议举行的10日前向大会筹备处提交预算草案和有关材料，使人大能够更好地行使对预算的审批监督权，使人大代表对省级所有部门的预算情况均有全面的了解。从2002年起，预算超收安排、预算调整均按程序向省人大常委会报告。

3. 简要的比较分析

(1) 突出立法监督机构的作用，强调“约束”与“明确”导向的古典预算原则。在地方预算改革进程中，各地都不同程度地突出了立法监督机构的主导地位。在地方预算改革中，通过各级人大对预算管理流程的全方位介入，按照依法理财的原则，以预决算审查报告为制度平台，已经初步构建起了预算编制、执行、监督相互分离又相互制衡的、与具体国情相适应的地方预算监督制衡机制。

(2) 预算公开与整章建制交相辉映。通过对两种模式的比较分析，广东模式的主旋律是以预算公开打造阳光财政，河北模式则通过强化立法监督机构的外部控制和财政部门的内部改革，逐步实现财政预算管理的系统化的制度重构与规范。二者之间之所以产生制度变迁上的路径差异，有其社会经济发展层面的原因。

广东作为中国改革开放的窗口，三十多年来始终领时代风气之先，其财政实力与公众的民主监督意识较强，在制度演进中，推进以预算公开为标志的阳光财政建设，具有一定的非正式制度规则作为基础。

而河北省作为中国的老工业基地，长期的财政制度规范化运行已具有一定的制度性基础。在预算改革中，通过强化立法监督机构的作用，逐步推进预算管理系统的重塑过程，以成文法规的形式约束利益相关主体的行为，也是符合历史因素与逻辑结果的现实选择。

(3) 二者均体现了规范预算流程、细化预算管理的发展方向。无论是河北模式还是广东模式，都凸现了规范预算管理流程，细化预算的基本取向。这一改革路径，

也对其他地方的预算改革产生了深远影响。

资料来源：马蔡琛：《我国地方预算改革主流模式的比较分析》，载《广东技术师范学院学报》2006年第2期，第47—51页。

5. 存在着政府部门资金配给自由裁量权扩大的倾向

在中国预算管理改革中，预算透明度的增加和“暗箱操作”的减少，已是有目共睹的事实；但由于利益相关主体的共同治理模式还有待继续完善，也就未能通过构建更为完备的监督制衡机制，进一步约束有资金分配权的部门（如各级发改委等部门）预算资金配给中的自由裁量权。目前，中国的预算改革，其重点仍旧是在政府内部加强行政控制，而不是强化立法机构对于预算过程的政治控制^①。在当前的中国预算管理改革中，预算资金结构性配给的自由裁量权，不仅未能受到应有的约束，反而呈现日趋扩大的倾向，严重肢解了政府预算管理的统一性。

在现行预算模式下，各级预算内资金中，资本性基础设施建设的年初计划由各资金使用者提交给同级抑或上级“发展与改革委员会”，各级财政部门确认总体的资金规模，而具体的资本性支出项目的优先次序，则由各级发改委决定。从而导致各级预算中基础设施建设等资本性支出预算的预留资金的比例过大，人为形成了某些享有预算资金再次分配权的“第二财政部”^②。

众所周知，就一个政权体系而言，预算管理的职能是不容肢解的。有预算资金分配权的部门所掌握的权力日益膨胀，严重破坏了政府预算的完整性，肢解了预算管理的统一性，妨碍了构建统一的公共财政框架的进程。

6. 改革涉及部门利益的冲突，思想观念的转变相对滞后

任何正式规则与程序层面的变革，都将受到来自历史传承、风俗习惯、思想观念等非正式规则的约束。对于涉及各方利益调整的预算管理来说，思想观念的转变显得尤为重要，也显得更加艰难。政府预算管理改革中的思想转变滞后，在各资金使用者和政府预算部门内部都有不同程度的体现。

^① 马骏、侯一麟：中国省级预算中的非正式制度：一个交易费用理论框架，经济研究，2004，（10），p.15。

^② 仅以2005年为例，截至2005年底，发展改革委未下达投资计划，结转下年国债投资58.25亿元；已拨付的国债投资有22.81亿元结存在南水北调工程项目，未投入使用。2005年度，对于354.4亿元中央预算内投资，发展改革委年初下达计划267.37亿元，扣除其中含有的可行性研究报告尚未批复和“打捆”项目22.98亿元，以及未细化的投资1.67亿元，实际落实到项目242.72亿元，占当年中央预算内投资的68%，未达到“有预算二次分配权的单位年初下达预算要达到当年预算75%以上”的要求。资料来源：中华人民共和国审计署审计结果公告2006年第5号。

就资金使用者而言，相对规范有序的预算管理制度，将逐步使政府预算摆脱传统的人格化管理的路径，资金使用者内部官员对预算资金的控制将逐步纳入规范的预算管理流程，这无疑会与原有的利益分配格局发生冲突，甚至可能产生某种抵触情绪。这种思想转变与利益冲突在基层部门表现得更为明显。

就政府预算部门内部而言，预算管理改革改变了原来资金配给“暗箱操作”的格局，使得预算更加公开与透明，更便于民众监督，这在某种意义上将削弱预算部门内部各机构所拥有的资金配置权力。在政府预算管理改革中，如何促使政府官员适应角色与思想上的转变，使得政府预算管理范式尽快摆脱政府官员人格化管理的局限，也是中国政府预算管理改革获得更多成功所必须解决的问题。

7. 相关配套立法改革滞后，预算改革缺乏必要的法律依据

当前的中国政府预算管理改革是在 1994 年通过的《中华人民共和国预算法》（以下简称“《预算法》”）基本框架下展开的。在《预算法》出台之际，我国的经济运行机制和预算管理模式还带有很多计划经济色彩，立法环境还没有完全市场化，《预算法》的某些环节也未能摆脱旧体制、旧模式的影响^①。鉴于法律规则的局限，中国政府预算管理改革也未能完全突破《预算法》的基本构架，这在某种程度上制约了改革推进的步伐。

不仅《预算法》自身难以适应政府预算管理发展的要求，其他相关配套法律的立法与修订工作也相对滞后。历时十多年的中国政府预算管理改革，仅仅在经历了近四个年头之后，于 2002 年 6 月才催生了唯一的一部正式相关立法——《中华人民共和国政府采购法》，其他许多重要的预算管理法律法规，或者迟迟难以出台，或者沿用计划经济时代的规章。相关配套立法改革的滞后，使得许多改革举措往往难以找到相应的法律依据。例如，国库管理制度改革的法规依据，沿用的仍是 1985 年通过的《中华人民共和国国家金库条例》，时隔二十多年，其中关于国库的职能、权限以及业务处理的规范，与市场经济的要求相比，都存在相当大的差距。

^① 张弘力. 公共预算，中国财政经济出版社，2001，p. 324。

第5章 中国预算透明度的现实状况与国际差距

5.1 中外政府预算管理的环境差异分析

任何试图跨越国家和文化的边界，引进他国政府治理先进经验的努力，都不同程度地面临着具体国情环境差异上的冲突。如果仅仅从形式上考察，似乎我国现行的财政与预算制度与西方国家差异不大，但就其实质内容而言，则与市场经济的要求相距甚远，其深层次的原因或许在于中外政府预算管理所存在的环境差异因素。

政府预算作为一种制度规则，“是随时地而适应的，不能推之四海而皆准，正如其不能行之百世而无弊”^①。既然预算制度的选择与考量需要植根于本国的具体国情，那么以中外政府预算管理的环境差异分析，作为转型期中国政府预算管理实证性考察的起点，也就是题中应有之义了。

综观当今世界各国的政府预算管理模式，大体可以作如下三类划分：第一类是“盎格鲁—美国”模式，该模式源于英国传统，目前在英国、美国和新西兰等英语国家广泛采用。第二类是欧洲大陆模式，该模式又演化为两种发展路径：一种是法国、意大利和西班牙采用的“拉丁”版本；另一种是以德国、瑞士及斯堪的纳维亚半岛国家为代表的“日耳曼”版本。上述两类模式都强调政府的受托责任，但程度有所不同，欧洲大陆模式强调行政对议会的受托责任是必要和充分的，而盎格鲁模式则强调政府——包括行政和立法——对公众的受托责任^②。第三类是处于社会经济转型时期的中国与中东欧模式，由于中国经济体制改革采取了与中东欧国家不同的渐进改革路径，中国预算管理模式也呈现自身的特点。尽管各国政府预算管理的实践，或多或少地反映出某种彼此借鉴的趋同倾向，但受具体国情的影响，各国政府预算管理的总体运行环境仍旧存在着较大的差异。总的来说，中外政府预算管理的环境差异主要表现在以下几个方面：

5.1.1 政体组织构架上的差异

政府预算并非仅仅是一个经济学问题，还涉及许多政治层面的因素。虽然预

^① 钱穆. 中国历代政治得失, 生活·读书·新知三联书店, 2001, p.6。

^② 陈小悦、陈立齐. 政府预算与会计改革——中国与西方国家模式, 中信出版社, 2002, p.331。

算制度因国而异，但预算制度与政治结构具有密切的关系，却是各国皆然。政体组织结构上的差异，对于各国政府预算管理模式的选型，无疑具有重要的影响。尽管东西方各国都以某种形式的代议制作为基本的政权组织形式，但西方各国的政府预算制度，大多构建在“三权分立”的政体结构之上。而我国则是以人民代表大会（以下简称“人大”）的形式加以体现的，全体民众对政府预算的监督也是通过人大及其常委会的决议权与监督权体现的。基于政体组织结构上的差异，成熟市场经济国家政府预算管理利益相关主体彼此控制、相互制衡的治理构架，对于我国市场经济下政府预算管理模式选型的借鉴意义也是相对有限的。

中外政体组织构架的差异还表现为选举机制上的不同。与西方各国议会大多采行直接选举不同，我国各级人大的选举既有直接选举，也有间接选举。县级及县以下人大代表是经直接选举产生的，而省级人大代表则由县级人大代表间接选举产生，全国人大代表再经由省级人大代表选举产生。现行人民代表大会制度的多层间接选举，延长了代表与公民之间的委托—代理链条，增加了处理政府预算委托—代理关系的难度。也使得直接选举制下，议员追求选票最大化的一般模型分析，往往难以直接适用。我国人民代表大会制度直接选举和间接选择并存的现实，以及中国社会转型期所独具的“双重转型”特点，或许意味着中国政府预算管理还需要完成某种适合我国国情的“城乡二元结构”治理模式的自我创新过程。

5.1.2 政府预算治理水平与技术手段上的差异

政府预算在西方世界经历了数百年的发展演进，其治理水平与技术手段已日臻成熟。概括起来，市场经济国家的政府预算管理模式大体经历了以下几个发展阶段：（1）以控制为目标的传统预算或逐项预算管理模式；（2）以管理为目标的绩效预算（Performance Budget）；（3）以经济计划为目标的计划/规划/预算管理模式（PPBS）；（4）强调个人自主性的目标管理预算（MBO）；（5）强调项目优先次序的零基预算（ZBB）；（6）带有中央集权和立法色彩的自上而下预算或目标基础预算；（7）融合重塑政府思想的结果预算。在管理手段改进与治理经验积累的基础上，许多相对复杂且先进的管理控制技术（如目标管理、系统理论、绩效评价体系等）在政府预算管理领域的应用也日益推广。政府预算管理水平的提升，使得政府预算部门具有相对较强的相机抉择的管理能力，从而具备了实现从

强调立法监督机构制约的古典预算原则，向侧重行政机构自由裁量权的现代预算原则转变的现实条件。

然而，即使从其萌芽产生算起，现代政府预算在中国也仅有大约 100 年的历史，新中国政府预算的历史更是仅有短短的 60 年。在计划经济体制下，政府预算部门虽然积累了许多宝贵经验，但随着经济体制的转型，这些经验的借鉴意义也是相对有限的。面对政府预算部门管理水平与技术手段相对较低的现实，我国政府预算改革的总体取向与操作策略，自然不应脱离对这种现实国情的考量。在借鉴与引进市场经济国家先进的预算管理模式下，也不应强求管理手段的先进性，更不应盲目地追求跨越预算管理走向成熟所必经的发展阶段。在这样的时代背景下，强调监督制衡机制的古典预算原则，似乎比强调预算部门自由裁量权的现代预算原则，更适合我国社会转型期的具体国情。因而，在预算改革总体原则的取舍上，重新构建预算管理利益相关主体的共治治理结构，或许比在操作与规则层面引进某些先进管理模式更为重要。

5.1.3 经济发展阶段上的差异

经济发展阶段上的差异，同样是中外政府预算管理所面对的重要环境因素。市场经济国家经历了数百年的不断发展，在经济发展阶段上已逐渐步入相对成熟稳定的时期，政府职能的界定也已相对清晰，政府预算发挥作用的范围主要是市场失灵的领域。在相对稳定的经济发展构架下，政府预算管理中的许多具体操作手段与管理技术可以在某种相对稳定的制度平台之上运行，具备了纵深改革与向具体操作细化的制度前提。

而我国尚处于市场经济构建培育的初始阶段，社会转型期的现实决定了政府职能的调整是一个相对长期的动态发展过程。在某种意义上，中国政府职能的定位不仅局限于市场失灵的领域，还大体包括公共事务管理、宏观经济调控和国有资产管理三个方面的职能^①。在相对宽泛且不断调整的政府职能构架之下，政府预算各利益相关主体间的互动影响结构，也处于不断发展变化之中。因而，中国政府预算管理运行机制的选择与具体制度的设计，往往不可能“毕其功于一役”，或许需要一个相对较长时期的逐渐逼近最终改革目标的过程。

^① 马蔡琛. 社会转型期政府职能转变与公共管理改革, 安徽大学学报(哲学社会科学版), 2002, (5)。

5.1.4 社会结构变迁上的差异

市场经济与现代工业文明自其产生以来创造了巨大的社会财富。第二次世界大战以来，各国汲取经济“大萧条”和两次世界大战的教训，大多开始关注经济发展与分配公平之间的协调，许多国家还走上了提高整体福利水平的“福利国家”的道路。经历战后六十多年的演化，中产阶级在西方社会结构中所占的比重大大提高。而中产阶级所具有的“温和”与“保守”的特点，使得其总体社会结构的变迁呈现相对稳定的态势。

与之相反，现阶段中国社会结构的变迁则呈现某种收入分配差距扩大的倾向。改革开放以来，我国从计划经济下收入分配绝对平均的状态（1978 年中国城镇基尼系数为 0.16，农村基尼系数为 0.21^①，基本处于收入绝对平均化的一般国际标准 0.2 的较小邻域之内），迅速发展到目前收入分配差距相对较大的状态。目前，中国的基尼系数高于所有发达国家和大多数发展中国家，也高于中国的历史高点，居民收入差距已超过合理限度。来自国家统计局的数据显示，自 2000 年开始，我国的基尼系数已越过 0.4 的警戒线，并逐年上升。1978 年我国基尼系数为 0.317，2006 年则升至 0.496^②。这种收入分配差距扩大的现实，使得我国社会结构的层级分布具有某种贫富差距过大的特点。

中外社会结构变迁与收入分配状况上的差异，反映在政府预算决策过程中，导致了我国缺乏一个相对庞大的“中间投票人”群体。根据公共选择理论对代议民主制下公共选择机制的考察，如果通过集体选择来确定某一公共产品的支出规模，其选择结果将逐渐向中间投票者所偏好的支出规模收敛。可见，中间层的存在与发育对于公共选择机制的设计是非常重要的。中国社会结构变迁与收入分配格局中，“中间投票人”总体分布的分散性，也给预算管理公共选择机制的设计造成了一定的困难。

5.2 中国预算透明度的现状及问题

自改革开放以来，中国的政府信息公开，包括预算信息的公开有了可观的进

^① 赵晓雷. 中国现阶段收入差距扩大的经济学分析，收入分配：经济学界如是说，经济科学出版社，2002，p.93—106。

^② 数据来源：2009 年 5 月 18 日“新华网”和 2008 年 2 月 22 日“金羊网”相关报道综合整理。

步。从改革开放前的“法无准许即保密”的绝对保密状态发展到如今“法无禁止即公开”、“公开为原则、不公开为例外”的制度化状态。2008年5月《中华人民共和国政府信息公开条例》的正式实施，标志着中国政府的信息公开迎来了史无前例的发展时代。中央政府每年公布的预算信息中增加了各种预算表。广州市破天荒公布了全部部门预算；四川省自庙乡则因公布了完整详细的政府预算而成为史上第一“裸乡”。

尽管如此，我们不得不承认目前中国的预算透明仍处于初级阶段，即使以较低的标准衡量，也处于难以令人满意的水平。

5.2.1 中国预算透明度状况的近期改善

1. 《政府信息公开条例》

2008年5月1日，国务院正式颁布了《政府信息公开条例》，此《条例》明确规定了县级以上各级人民政府需主动公开的“重点政府信息”，其中包括“财政预算、结算报告”，明确了“以公开为原则，以不公开为例外”的基本原则，旨在让政府权力在阳光下运行。以该条例为起点，政府预算信息公开有了越来越多的“第一次”。

2. 财政收支法规政策和数据公布定期化

2008年以来，财政部组织编写并发布了《中国财政基本情况》，对财政政策、收入、支出、体制、管理等情况加以说明，并在财政部门门户网站上连续刊载，并利用编印定期出版的《财政部文告》及编印的《财政法规汇编》等，将财政法律法规及相关工作制度规定，及时向社会公开。从2008年上半年开始，全国税收增长的结构分析实现了按季公开。从2008年9月份开始，财政部每月15日前后公开月度（上月）及累计财政收支情况。2009年2月初，财政部首次公布了2008年12月份全国财政收支情况及2008年全年财政收支执行初步统计数据。此后，月度、年度财政收支执行基本数据、决算报告和全国财政收支决算数据的及时公布，目前已经实现了制度化。

3. 及时向社会公布年度中央政府预算有关信息

2009年3月20日，财政部首次在“两会”闭幕后的第一时间，将经全国人大批准的预算报告连同中央财政收入预算表、中央财政支出预算表、中央本级支

出预算表、中央对地方税收返还和转移支付预算表等 4 张预算表格，向社会公布，受到社会各界的广泛关注和好评。2009 年 7 月 6 日，财政部又及时向社会公开了 2008 年全国财政收支决算报告和 8 张决算数据表。2010 年 3 月，除继续公开 2009 年已公开的 4 张表格外，还公开了中央财政国债余额情况表、中央政府性基金收入和支出预算表、中央国有资本经营预算收入和支出表等 8 张表格，更加完整地反映了中央财政收支的总体情况；还第一次公布预算编制说明，方便了社会各界对预算的“解读”。

同时，中央财政预算公开的内容不断细化，2010 年向社会公开的中央本级支出预算表、中央对地方税收返还和转移支付预算表，基本上做到了按“款”级科目进行细化^①。2011 年 3 月，财政部通过其门户网站继续公开的 12 张预算表，与 2010 年相比，内容更全面。2012 年两会后，财政部公开的中央财政预算表已达到 16 张，且对其的说明更加细化，如通过《2012 年中央本级支出预算表》及其说明，公众可以了解今年中央本级支出预算的增减变化，如 2012 年中央本级医疗卫生支出预算数为 83.31 亿元，比 2011 年执行数增长了 16.8%，其中增幅最大的是中央本级基层医疗卫生机构支出，2012 年预算数比 2011 年执行数增长了 33.9%，主要原因是基本建设支出的增加。

4.开始公开部门预算

2010 年成为中央部门公开预算的第一年，当年两会后，共有 74 个中央预算部门在其网站上公开了本部门收支预算总表和财政拨款支出预算表^②。2011 年，共有 88 家中央部门公开部门预算，并且公开的内容更加细化。有些中央部门将财政支出预算细化到“项”级科目，还有些中央部门公开了本部门的职能和机构等情况。

5.2.2 中国预算透明度的主要问题

1.预算草案的可理解性较差

政府预算草案报告在每年的“两会”上都作为“重头戏”上演，然而，在会的人大代表能听得懂、看得懂这个“重头戏”的却寥寥无几。其原因在于：第一，预算编制的专业性强，预算涉及内容比较宽泛庞杂，专业概念术语也多，各种统

① 其中中央本级支出预算进一步细化为 23 “类” 123 “款”，比 2009 年增加了 2 “类” 82 “款” 内容。

② 2010 年 3 月 30 日，国土资源部率先公布其 2010 年部门预算，成为第一个公开部门预算的部委。

计口径涵盖的内容也极为复杂，而代表们并不具备这样的专业知识。第二，现在公开的预算科目最多细化到“项”级科目，预算公开的内容主要是“大账”数字的表格，并有大量的“其他支出”，即使“大账”看明白了，具体的“细账”还是不清楚。第三，由于体制上的原因，各级财政之间形成了错综复杂的上下级关系，各种补贴解缴形成的关系多少年来沉淀在财政体制中，不是搞具体财政体制结算的人，就不可能知道其中所包含的收支关系。

2. 预算信息的可获得性较差

长期以来，预算信息曾被视为保密事项，严格对外保密。现行《预算法》未对预算公开进行明确规定。2008年5月实施的《政府信息公开条例》，仅规定县级以上政府及其部门应当重点公开的政府信息中，包括“财政预算、决算报告”。2010年4月修改后的保密法，仅原则性地规定法律、行政法规规定公开的事项，应当依法公开。以上法律法规都没有对政府预算信息公开的具体内容做出更加明确的规定。由于政府预算信息公开的法律依据缺失，政府预算信息公开的程度和范围上存在明显的局限性。往往是形式上公开多，实质上公开少；大致结构方面公开多，具体内容公开少；被动公开多，主动公开少。

3. 全口径预算原理体系尚未建立

按复式预算的要求，政府预算至少应当涵盖四类收支：一是政府公共预算收支；二是政府性基金预算收支；三是社会保障预算收支；四是国有资本经营预算收支。目前，我国的复式预算体系尚未真正建立，中央本级和地方每年提交给人民代表大会的政府预算文件涵盖信息不全面：（1）中央国有资本经营预算从2008年开始实施，地方国有资本经营预算刚刚开始试点工作；（2）根据《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》（国发〔2010〕2号）规定，社会保险基金预算刚刚从2010年开始试编；（3）从政府性收支预算看，由于存在大量没有列入政府预算的预算外和制度外的政府部门的收支活动，提交人代会审议的并非完整统一的政府性收支预算，所覆盖的只是预算内收支的部分。政府收支规模到底有多大，没有确切的统计，至今还是个有争议的问题。一些通过收费形式形成的公共资金分散在政府的一些部门（单位），既未作为政府预算收入，也未严格按照预算制度管理，成为一些部门（单位）利益的一块“自留地”，存在许多违规收费、截留收入、“小金库”等问题。2006年，OECD在一份名为《中国公共支出面临

的挑战》的报告中称，中国预算外支出以及其他没有被官方统计和认可的制度外支出的数量相当巨大，过度依赖于预算外支出使得中国公共支出严重缺乏透明度。

5.3 预算透明度的相关国际标准

公共预算是立法机构和公众监督政府行为的工具，而有效发挥这一工具的前提就是预算透明。预算透明度改革的关键在于有一套行之有效的预算透明度衡量标准。

在预算透明度的衡量标准和指标建构方面，目前在国际上最为流行的是三套指标体系：一是 IMF 于 2007 年推出的《财政透明度良好做法守则》（参见专栏 5-1）；二是 OECD 于 2001 年推出的《预算透明度最佳做法》（参见专栏 5-2）；三是 IBP 的指标体系（参见专栏 5-3）。在 IMF 和 OECD 等国际组织的带动下，追求预算透明的组织不断增多。比如：世界海关组织的阿鲁沙宣言、公开预算倡议、农业透明倡议等。此外，联合国和世界银行等要求相关国家公开军费预算、农业预算、环保预算，也成为推动预算透明度提高的重要动力。^①这些国际组织通过制定和完善可比较的预算透明操作准则和评价标准，向成员国或条约国提出预算透明和采纳相关操作规程的要求。一般采取直接向各国公众公开有关的数据；或者是与相关国家的 NGO 组织合作，共同对某些国家的预算透明状况进行评价，从而对相关国家的政府构成一定的公开压力，促使其提高预算透明度。

专栏 5-1 《财政透明度良好做法守则》

IMF 分别于 1996 年和 1997 年制定了数据公布特殊标准（Special Data Dissemination System, SDDS）和数据公布通用系统（General Data Dissemination System, GDDS）。这两个系统是 IMF 向成员国提供的一套在数据采集和披露方面的指导标准，使各国在向公众提供全面、及时、准确、可靠和容易获得的数据方面有共同的依据。在内容方面，这两个系统都规定了财政数据公布的指标、及时性与频率。^②

^①何俊志. 预算透明的理论源流和国际实践[J], 国家行政学院学报, 2008, (2), p. 91-94.

^②王雍君. 全球视野中的中国财政透明度——中国的差距与努力方向[J]. 国际经济评论, 2003, (7-8), p. 34-39.

IMF《财政透明度良好做法守则》(2007)

明确职责	1.应将政府部门与其他公共部门以及经济体的其他部门区分开来，应明确公共部门内部的政策和管理职能，同时予以公开披露。 2.财政管理应有明确和公开的法律、法规和行政框架。
公开预算过程	1.在编制预算时，应按确定的时间表进行，并以明确的宏观经济和财政政策目标为指导。 2.预算的执行、监督和报告应有明确的程序。
公众获得信息的可能性	1.应就过去、现在和未来的财政活动以及主要的财政风险，向公众提供全面的信息。 2.提供的财政信息应有利于政策分析和加强问责制。 3.应确保及时公布财政信息。
确保真实性	1.财政数据应符合公认的数据质量标准。 2.应对财政活动进行有效的内部监督和保护。 3.财政信息应接受外部审查。

资料来源：International Monetary Fund., ‘Code of good practices on transparency’, Washington DC: International

专栏 5-2 OECD：预算透明度的最佳做法

公开形式	具体内容
预算报告	先期预算报告、月度报告、半年度报告、年终报告、选前报告、长期报告
专项公开	经济假设、税式支出、金融负债与金融资产、非金融资产、雇员退休金债务、或有负债
诚信保证	会计政策说明、体制与责任、审计、公众与议会审查

资料来源：Blöndal, Jón R.(2003), Budget Reform in OECD Member Countries: Comment Trends, OECD Journal on Budgeting, Vol.2, No.4., P.22.

专栏 5-3 国际预算项目组：公开预算问卷调查表

公开形式	具体指标
预算文件的获取	答复问卷所使用的预算年度，主要预算文件的网址链接，与行政预算文件相关的预算发布，立法批准的预算及其它报告的发布。
行政预算建议	对预算年度及未来年度的预测，对预算年度以前年度的评估，预算的全面性，对预算的解释及绩效监测，预算分析与监督中的关键性附加信息。
预算程序	行政部门编制预算，立法机构批准预算，行政部门执行预算，年末报告及最高审计机构。

资料来源：www.openbudgetindex.org/OpenBudgetQuestionnaire2005Chinese.pdf

综合以上标准，可以归纳出预算透明的一般标准。一是在预算的编制阶段：是否编制和公布了“预算前”报告；政府预算的编制是否是统一完整。具体包括：①预算据以制定的经济假设，②收支信息，③全部资产负债信息，④绩效信息，⑤风险信息，⑥税式支出信息。政府预算的编制是否符合具体化原则。二是预算审批阶段：立法部门是否有足够的时间讨论和审批行政预算；立法部门是否就预算中的主要问题召开听证会，听证会的内容是否公布；立法部门是否及时向公众公布立法通过的预算，并对立法部门的修改做出说明。三是预算执行阶段：预算执行过程的公开透明意味，着政府必须定期公布预算执行情况。为此，政府需要编制和公布预算执行情况的年中报告、半年报告和年终报告。四是预算审计阶段：对政府预算执行的全部情况进行调查和评价，没有遗漏；公布全部审计结果，没有保留；追踪政府部门对问题的处理过程。

5.3.1 预算编制阶段的透明度问题

预算的准备和编制是预算过程的起点，是行政部门根据相关法律、宏观经济预测指标、社会经济发展长期规划和政府政策编制、安排年度工作和收支计划的过程。预算的计划性是公共预算的职能之一。计划首先与目标联系在一起。政府的预算目标是什么？应如何确定？这些是关系预算透明的首要问题。根据公共预算的要求，政府预算的目标是公众意愿的体现，反映的是公共利益。由于预算是由政府部门制定的，而政府官员和部门作为理性人，具有与公共利益不同的福利

函数（如工资福利待遇，职位待遇，办公条件的改善等）。因此，公众参与预算决策的制定过程，是保证预算目标以公共利益为导向的必不可少的途径。预算目标的决策过程是否向公众公开，公众的意见是否能够顺畅、有效表达，是预算公开透明的首要衡量指标。^①

计划还意味着实现目标的资源筹集和支出安排。需要多少资源？资源来源何处？资源如何使用？资源的使用是否遵循了效率原则？资源的使用是否与目标密切联系？这些都是要在预算编制阶段解决的问题，也是预算透明的内容。

根据上述要求，预算编制阶段公开透明的衡量标准应从以下方面考虑：

1.是否编制和公布了“预算前”报告

“预算前”报告是指预算编制正式开始前，政府部门对预算编制依据和参数进行说明的报告。报告的内容包括：对宏观经济的预测指标；政府长期的社会经济发展规划以及预算年度内经济与财政政策目标，尤其要提供对未来财政年度内政府总收入、总支出、收支余额（赤字）以及债务规模的估计数等。政府应将这些信息反映在一个报告中，在正式制定政府预算之前至少1个月公之于众。

编制和公布预算前报告的目的是让所有的预算参与者，包括政府部门以及政府之外的预算参与者，如立法部门、公众和利益集团等了解政府预算的背景资料，了解即将制定的政府预算的形成依据，并将自己的意见反映到政府预算的制定过程中，以形成合理的预算目标。

2.政府预算的编制是否为统一完整的，有无遗漏和隐瞒的信息

完整性是公共预算编制的重要原则，也是预算透明的基本要求。政府的预算报告应该包括政府在预算年度内的全部收支信息，不应有任何隐瞒和遗漏。通过预算报告，立法部门和公众能够了解政府的一切活动，并在不同的活动之间进行权衡比较，分析利弊得失，评价政府绩效。

预算信息披露的完整性包括两方面内容：

（1）预算信息披露应包括政府的全部财政活动。一般而言，政府的活动按照财政性可以分为一般管理活动，信托性活动和公共投资活动。相应地，政府的财政资金也划分为政府一般性资金，信托性资金和公共企业资金。

政府一般性资金是指政府日常运转所需要的资金，范围覆盖政府预算内、外

^① 邓淑莲.预算透明评价标准研究[J], 行政学研究, 2007, (11)。

资金。

政府信托资金是指政府受托管理的福利基金，包括所有的社会保障资金。社会保障资金一般由政府和社会共同筹集，由政府受托管理，或者由政府出面委托其他机构管理，但政府负有最后的支付责任。在一些国家，很多福利项目是由社会保障资金提供的。如果社会保障资金信息不为公众知晓，公众则不能了解政府执行财政政策的全貌。

公共企业资金是政府的经营性资金，包括各种形式的国有资本。

以上三块资金基本上覆盖了政府的公共资金。预算的完全性原则要求预算信息的披露应全面覆盖这三块资金。如果忽略对其中任何一块资金信息的披露，信息的使用者都无从了解政府公共资金运作的全貌。不仅如此，对透明度有制度要求的资金还会通过对没有透明要求的资金转移而逃避监督。

（2）预算信息披露应包括政府收支的全部内容。披露预算信息，不仅要考虑政府活动的范围和领域，而且也要考虑披露的具体内容。政府究竟应该披露哪些信息呢？对这个问题的考虑有两个标准：一方面，预算信息的披露要满足公共需要。理论上公众需要的信息政府都有义务披露；但另一个方面，在满足公众需要的同时要权衡政府披露信息的成本（外部成本）和收益（公共利益）。信息披露的公共收益应大于政府为此而承担的成本，政府不能为了满足公众某些猎奇心理，而提供有可能损害公共利益的信息。因此，有些情况下的保密事实上是政府保护公共利益的一种方式，但如果把握不好这也可能成为政府拒绝提供信息最主要的理由。根据公共预算的原则和 OECD 国家实践经验，涉及影响国家安全、国际关系、商业秘密等信息是不宜公开的信息，除此之外的其他预算信息都应该向公众公布。具体说，包括：

①预算据以制定的经济假设。政府预算的制定首先必须建立在对未来，特别是对预算年度经济形势预测的基础上，这种预测包括对所有关键经济指标的估计。这些指标包括 GDP 增长率，GDP 的增长结构，就业率和失业率，通货膨胀率和利率等。不仅如此，还要就这些关键经济指标的变化对预算的影响，进行敏感度分析。

②收支信息。预算政府的收支计划，收支信息是政府预算中最主要的内容，是一国经济与社会选择在财政方面的反映。整个政府活动就是围绕着收支两个方

面展开的。通过收入和支出的信息反馈，公众可以了解政府的基本财政运行情况。

收入信息的披露不仅包括各种税收收入，而且要包括政府其他来源的收入（如拨款，各种收费，出售资产收入，捐助收入等）；不仅要列明收入总数和各项具体收入数，而且要对各种收入情况进行详细说明。例如，税收收入总数，税收构成，各种税收收入与上年相比的变化情况及原因分析，这种变化对预算的影响等。此外，还要包括对未来至少两年的各项收入的预测数。

支出信息的披露包括以下内容：首先，预算应按照部门、功能、经济性对全部政府支出进行分类，其目的是使公众通过预算能够了解政府在某个项目上花了多少钱；政府的每一部门花了多少钱。其次，明确和公布各项支出、各部门支出的目标，为实现目标而配置的资源，列出的支出要详细到项目水平上。最后，政府的各项支出都要包括在预算及与预算直接相关的文件中，不应有预算文件之外的政府支出。

③全部资产负债信息。为使公众能够了解政府筹集资金和偿还债务的能力，评估政府履行现有的全部承诺所需要的未来收入，披露有关负债和资产的充分信息至关重要。私人公司通过资产负债表反映其一个经营年度内的收入水平与资产负债构成状况，其目的是向股东提供更多的信息，让股东能够评价公司的资产管理状况（工作与效率）和偿付能力（满足现在与未来支付的能力）。公众作为政府的委托人，也应该得到政府资产负债的全部信息，以判断政府对公共资金的使用是否符合公共利益。

政府应该披露以下资产负债信息：预算年度内发行的债务额以及累积债务额，债务结构，利率及其结构等；政府的外债种类、数额、期限、利率；政府的金融资产信息，包括现金、可出售债券、对企业的投资和贷款、对其他组织的贷款等；政府的非金融资产信息，包括资产种类，资产名称，借贷会计方法下的资产价值和折旧表等内容。

④绩效信息。传统的财政管理强调的是预算的控制功能，即控制预算根据立法部门的要求执行，即控制公共资金的取得和使用是否符合立法规定。从这个意义上讲，预算只要提供和披露与资金投入有关的详细信息也就可以了，但仅仅对公共资金的投入进行控制是不够的。公共资金的使用目的是如何以较少的投入满足公共需求，如何最大限度地促进公共利益。为此，预算还必须反映和披露政府

使用公共资源的效果，即绩效信息。对绩效信息的反映和披露是公共预算的管理职能和计划职能的要求。

绩效信息提供了提高公共资金使用效率和效果的诱导机制和动力机制。对绩效信息的关注反映了公众对项目有效性的要求，从而能够提升公共责任、改善决策、提高管理效率。通过部门绩效考评，判断项目计划执行的效果。如果一项支出计划执行情况达到了预算目标，表明预算计划的制定是准确的，预算执行单位的工作是有效的。如果执行结果与预算目标相差甚远，就要分析是预算制定部门的责任，还是预算执行单位的责任，抑或由不可控因素引起。如果预算执行结果远远超过了预算目标，表明预算编制水平过低，且部门领导人的专业能力也需要质疑。如果预算执行结果落后于预算目标，就要分析是预算编制的问题还是预算执行的问题，并对相关责任进行追究。

⑤风险信息。政府承担的风险是指政府决策层次的风险，与政府职能及其政策目标紧密联系在一起，如政府发行公债的风险、给企业融资提供担保的风险、以及金融机构不良资产在某种条件下可能向公共财政体系转嫁的风险等。诸如此类的风险，都是与政府作为公共主体的职能及其具体政策目标有关。由于所有这些风险都可能导致未来财政资源的流出，因而，政府应披露与这些风险有关的政府贷款担保、政府保险项目等或有债务信息。

⑥税式支出信息。政府在活动中，为实现一定的政策目标，会背离基准税制规定，给予纳税人税收优惠待遇，包括提高起征点、税收扣除、税额减免、优惠退税、优惠税率、盈亏互抵、税收抵免、税收饶让、税收递延和加速折旧等。虽然从表面上看，政府的税收优惠政策属于财政收入的范畴，但由于这些特殊条款使得政府收入减少，最终使政府财政支出规模受到限制，对政府活动产生影响，因此在本质上有与财政支出相同的功能。政府对税式支出信息的披露应包括税收优惠的政策目标、受益者和受益程度等。

（3）政府预算的编制是否符合具体化原则。政府预算信息的披露应覆盖政府活动的全部范围和内容。但即使是这样，如果政府披露的信息过于笼统，没有具体到每个项目的每项支出上，公众仍然不能获得公共资金筹集和使用的有效信息，因而无法判断和监督公共收入的来源是否合理，使用是否有效率和效果。因为，只提供公共资金收支的笼统信息，政府在全类收支范围内，还是可以自由安

排收入和支出。因此具体化原则是预算信息披露的关键原则。

具体化原则的意义就在于，随着财政收支不断细化，政府的自由裁量权被不断地缩小到更小的范围。当支出被细化到技术边界的时候，信息披露则达到了最优值。

具体化要求对财政透明度是如此的重要，以至于信息披露的范围、内容等因素的要求最后都要落实到具体化上来。因为范围、内容只是提出了信息披露的框架，具体化才涉及到信息的内容。在一定条件下（如信息的有用性、可靠性得到保障），披露的信息越具体，信息量越大，透明程度也就越高。

5.3.2 预算审批中的透明度问题

行政预算编制完成之后，需要提交立法部门审批，这是公共预算的根本要求。立法部门有修改、调整预算的权力。预算的审批过程体现的是立法部门或公众的意愿。政府的目标和收支计划能否被批准通过，要看其是否与公众的意愿相符合。立法部门在审批预算的过程中，要广泛听取公众与政府部门的意见。这一过程的公开透明包括以下内容：

1. 立法部门是否有足够的时间讨论和审批行政预算？

立法部门必须在新财年开始前通过预算。预算的审批是一项责任重大、任务繁重、技术性要求高的过程。真正的公共预算包括政府活动的各个方面，其收支的目标和内容及具体数字都应当体现公众的利益。因此，公共预算的审批是一项非常严肃的事情，需要立法部门认真讨论、协商和决策，需要给予充分的时间。根据国际经验，预算审批的时间至少为3个月。少于3月的预算审批过程往往是不严肃的，立法部门对政府预算的讨论和审定是不充分的，因而也是不负责任的，违反了预算的公开透明原则。行政部门不仅要按时提交预算，而且要应立法部门的要求及时向立法部门提供预算资料。

2. 立法部门是否就预算中的主要问题召开听证会？听证会内容是否公开？

立法部门作为公共预算的审批部门，对公共预算是否合乎公共利益负有最后直接的责任。政府预算在立法部门批准之前，反映的是政府部门的政策偏好和意愿，这种偏好和意愿是否与公共利益一致是需要经过公众审查的，需要以法律形式通过。因此，立法机构要代表公众对预算进行详细的审议讨论。立法机构在行

使决策权时，要获得充分的信息，信息获取的渠道多种多样，其中预算听证会制度是最重要的信息获取途径，也是公众参与预算决策过程的重要方式。立法机构需要就政府预算中的各种主要问题召开听证会^①，听证会参加人员要由政府部门、公众和其他方面的代表组成。立法机构一方面要听取公众的意见，以判断政府预算是否反映了公众的愿望，另一方面还要听取政府预算执行单位的意见，以判断政府预算是否反映了预算执行单位的实际情况。预算听证会的内容直接构成了立法部门决策的依据，故应向全社会公布。

美国法律《国会预算与财政管理》对听证会和有关报告作了具体规定：在为各财政年度提出预算共同议案时，参众两院的预算委员会应当举行听证会，并应听取国会议员、联邦政府部门和机构、公众和全国性组织代表的证词。美国联邦政府每年至少举行四个预算听证会。预算听证会就重大的预算问题，如宏观经济预测指标，政府财政政策目标以及主要政府部门的预算等进行辩论。通过听证会，各方的意见和诉求得以表达，公众参与到预算中来。召开预算听证会的目的在于避免因预算决策的行政主导而导致的偏颇。

3. 立法部门是否及时向公众公布立法通过的预算，并对立法部门的修改做出说明？

立法部门是预算的决策机关，当行政部门将受托编制的预算，提交立法部门讨论批准时，立法部门要通过各种民主形式（包括立法部门内部的讨论，听证会等），根据公众利益对行政预算进行审查。对违反公共利益的预算要求进行修改。这是立法部门预算决策权的基本体现。立法部门对通过的预算要及时向公众公布，并对修改预算的部分进行详细说明。

5.3.3 预算执行中的透明度问题

政府预算一旦被立法部门批准，就具有了法律效力，行政部门必须严格执行。因此，预算执行过程中的监督控制非常必要，而这种监督控制与公开透明是密切联系在一起的。预算执行过程的公开透明意味着政府必须定期公布预算执行情

^①预算听证会制度是预算公开的必要制度。听证制度最初源于英美法律中的自然公正原则。其基本含义有两个：一是任何人不应成为自己案件的法官；二是任何人在受到惩罚或其他不利处分前，应为之提供公正的申辩机会，其目的是保证司法公正。后来，这一原则推广应用到政府预算领域，形成了预算听证制度。

况。为此，政府需要编制和公布预算执行情况的年中报告、半年报告和年终报告。有些政府的年中报告是月报，另一些政府则可能是季报（参见专栏 5-1）。

专栏 5-4 OECD 国家的预算年中报告与年报

根据 OECD 国家的经验，年中报告应包括以下内容：

- （1）报告期内的实际收入与支出数以及预算收入与支出数；
- （2）对预算执行情况的文字说明；
- （3）列出主要部门的预算支出情况；
- （4）政府债务情况说明。

半年预算执行报告应披露以下内容：

- （1）预算执行情况；
- （2）公布实际执行情况与预算情况的不符之处，并进行文字解释；
- （3）对预算赖以编制的经济预测指标以及原有预算指标进行的评估和修正；
- （4）公布政府的金融资产和负债，非金融资产，或有债务等。

年报是政府部门编制和公布的有关预算执行的最终报告，是考核政府绩效的关键性文件。年报的内容包括：

- （1）本年度实际收入数和支出数（总数）；
- （2）按部门或机构列出的实际预算支出数，补充预算支出要按经济和功能进行分类，并列出；
- （3）专项收入和服务收费要单独列出；
- （4）政府的金融债务和资产，非金融债务和资产，或有债务等；
- （5）将实际执行情况与预算进行比较，并进行说明（项目层次）
- （6）将本年度预算执行情况与去年比较，并进行文字说明（项目层次）；
- （7）实际经济情况与预测经济指标比较；
- （8）政府预算目标与实际实行情况比较；

政府年终预算报告要在预算年度结束后 6 个月或更少的时间内向公众公布。

5.3.4 预算审计与公开透明

财政年度结束后，审计部门要对政府预算执行情况进行审计，并向公众公布审计结果。预算审计是公共预算的特征之一。政府受托筹集和使用公共资金后，资金使用的结果是否与立法通过的预算一致是公众最为关心的问题，预算的一切控制、监督措施都是为了这个终极目的。为此，在预算执行结束后，需要对预算执行结果进行检查，评价，这就是预算审计。预算审计从权力制衡原则出发，通过对政府或有关责任人行政权履行状况的公开化评价，督促和保证政府行政机关公正廉洁地行使人民所赋予的行政权力，保证财政资金和国有资产的安全，保护公共利益。审计部门的职责是独立、客观、公正地审查预算执行中的问题、弄清事实和暴露问题。预算审计的公开透明意味着政府预算执行结果的社会化，意味着政府预算执行的结果要经过公众的检查和评价，这种公开透明的程序本身就是对行政部门最有力的监督制约方式。

预算审计的公开透明包括以下内容：

- (1) 对政府预算执行的全部情况进行调查和评价，没有遗漏；
- (2) 公布全部审计结果，没有保留；
- (3) 追踪政府部门对问题的处理过程。

预算审计公开透明的前提是独立审计。即审计部门要具有独立的法律地位，不受被审计的政府部门的左右，直接对立法机构负责和报告工作，审计总长应由立法机关直接任命，这是审计结果真实可靠的前提保证，也是审计结果公开的前提条件。预算审计如果隶属于政府部门，即使做了审计，暴露了一些问题，甚至某些问题揭露得还很深刻，也不能摆脱政府内部审计的局限。由于预算审计的特殊性，“审预算”就是“审政府”，因此，内部审计无论从理论上，还是实践中，都不可能由政府实行真正的审计。一份对中国审计的调查资料充分说明了这一点。资料指出，中国现行审计制度存在的一切问题都根源于审计机关是政府直接控制下的内部审计组织，审计不能独立。“86%的答卷者把‘独立性缺乏’列为现行审计制度所存在问题的首位。大部分受访者认为，审计机关在现实工作中常常会受到政府和政府有关部门、政府首长或其他政府官员直接或间接的干预或影响，很难真正做到依法独立行使职责。实际上在审计工作任务的安排上，在审计领导干部的培养和任命上，在审计检查对象的确定上，在对审查出的问题的处理

上和审计结果的披露上，审计机关无不受到来自审计机关之外的人为因素和行政意志直接或间接的干预和影响。一位来自审计署的受访者也承认，由于一些地方政府和有关部门领导怕揭露问题过多难以承担责任或影响政绩，因而违反规定干预审计机关依法揭露和处理审计问题。”

因此，建立独立于行政部门的审计机构，实行对立法机构、对公众负责的审计是预算审计公开透明的前提要求。

一般标准及相应的财政管理要求是专门为那些财政管理能力脆弱的发展中国家和转轨国家量身定制的。即使以一般标准衡量，我国的现实与之也存在着明显的差异。如果直接借用上述的某一套指标体系来测量我国预算过程中的透明度，除了可以得出透明度低、远远不能满足上述指标体系的要求外，可能无法去挖掘现实之中的透明度低主要原因。因此，考虑到我国的实际预算过程，对预算透明度的测量应该在两个层面上展开：一是内部透明度，指相关数据在预算活动主体中的公开性，包括预算信息对预算部门、财政局、政府、党委、人大和政协的公开程度。二是外部透明度，指预算数据在公众中的公开性，包括预算信息对普通公众、利益集团和新闻媒体的公开程度。

5.4 我国公共预算透明度与预算透明的一般标准的差距

5.4.1 预算信息公开的范围狭窄

从原则上讲，一切公共资源（资金）所有权属于公众，公众委托政府进行管理的所有收入、支出、资产、负债等信息都属于财政预算信息范围。预算作为按法定程序通过的政府年度收支计划，应能全面反映预算年度内政府及其各部门的施政理念、方向与范围，客观、真实、准确地告诉广大的纳税人，其所承担的税额被用于何地、何事及何人。即预算的透明性不仅要有形式上的及时公开，而且公开的预算在内容上必须全面、细致与客观。但出于技术或制度原因，对该原则不同程度的偏离导致预算内容模糊、残缺的形式上的公开，形成了透明度的差异，在实质上是对纳税人知情权的损害。

根据上述标准，公众拥有并委托政府进行管理的资金从性质上来说主要应该包括三类：一是政府一般性基金。政府为社会提供公共产品和服务使用的资金，

范围覆盖政府预算内、外资金。基金主要来源于公众缴纳的税收和各种费用，这部分资金的使用情况直接关系到政府对公众的受托责任的实现，是预算透明度实现的最主要、最基本载体；二是社会保障基金。政府为保障社会成员基本生活标准、进行收入再分配的资金。一般由政府和社会共同筹集，由政府受托管理，或委托其他机构管理，政府负有托底责任。如果社会保障基金的运转不为公众知晓，则不能反映政府执行财政政策的全貌；三是公共企业基金。政府投资于生产经营活动所占用的资金，即经营性的国有资产。在从事商业活动的同时又充当了政府实现公共政策的工具。以上三类基金基本上覆盖了政府的公共资金，透明度要求信息的披露应该覆盖这些基金，对任何一类基金制度上的忽略都会使信息使用者无法全面了解公共资金的运作情况。第二、三类资金的有关信息尚无系统的政府报告制度，而第一类资金，政府只提供了其中的一部分，即预算内收支，另一部分作为预算外资金没有体现在政府报告中。^①人大审议的都是预算内开支，而土地出让收入等预算外的收入都不在其中。尽管《预算法(修订草案)》有了较大的改进，规定了“政府的一切收支应该全部纳入预算”。但是，这里的“政府收支”概念范围是不明确的。例如，国有企业的未上缴利润是不是政府收入，在条款中没有明确规定。不管这项收入是否纳入预算，它都是政府的收入，都应该属于政府有责任提供的财政信息范围。此外，还有未包含在前述项目之内的所有各项基金收支。总之，我国目前公开的预算，并非全面、完整意义的政府收支“全口径预算”。

此外，政府部门应提供的资产负债信息包括所有权归政府的一切资产以及最终由政府承担的一切负债，政府行政部门有责任提供行政事业单位的固定资产和负债报表，各类社会保障基金的资产负债表以及国有企业的资产负债表。但从目前实际来看，旧的《预算法》基本上不涉及资产与负债的信息，从而使得资产及负债的存量信息不能显现。《预算法(修订草案)》在这方面也未能做出明确的规定。

当然，信息公开，是有限度的公开，过度的信息公开也是不可取的。这一点，在《政府信息公开条例》第14条明确规定：除了国家明文规定的涉及国家安全的国家机密信息、涉及经济安全的商业机密和个人隐私信息这3类信息之外，有

^①蒋洪. 公开透明是预算法制化管理的基础[J]. 上海财经大学学报, 2008年第6期。

14 类信息必须公开。

5.4.2 预算信息公开的具体化程度不足

公众对预算透明度的要求是在既定的信息披露范围和内容中得到尽可能多的信息，这需要从信息披露具体化的范畴展开。预算信息具体化原则的意义在于：随着预算收支不断细化，政府的自由裁量权被不断地缩小，当支出被细化到技术边界的时候，信息披露则达到了最优值。

明确规定信息的具体化程度主要是特别强调部门预算的细化。这是因为，滥用和浪费公共资金的行为都体现在公共支出的细节中，在一个笼统的层面上，公共资金的浪费和滥用不容易被发现。尽管《预算法(修订草案)》比《预算法》改进了一步，规定预算应该按功能分类和按经济分类编列到项级科目，部门支出预算应当分别表列基本支出预算和项目支出预算。但是，对于判断支出的合理性来说，部门依然是一个过于笼统的概念，因为部门是由很多所属单位构成的，把各单位的支出汇总在一起，就很难判断支出是否合理，也不容易发现其中存在的问题。因而容易产生政府部门公布笼统信息，而将详细信息予以保留的情况。问题并不在于预算的编制科目是否科学，而在于这些科目没有细化到一定的程度。

当前公布的部门预算报告不仅缺乏亲善公民的分类，也使用过于模糊和专业化的预算语言，结果是预算文件“就像一个谜，普通人没有任何方法理解预算‘语言’……(以至)一脸茫然”。^①2010 年报送全国人大审议的部门预算仍只有编制部门预算数 171 家中的 74 家，这在全面性方面无疑是有欠缺的；在预算的精细化方面，向各级人大报送的部门预算大多仍停留在“类”一级，只有一些重点支出明细到“款”级科目，“项”、“目”级预算极为罕见。以 2008 年举办奥运、2009 年实施 4 万亿经济刺激方案这样的盛事、大事而论，一般民众很难从预算报告中读到这方面的明确信息；在预算信息准确性方面，财政、税收、统计诸部门还未能做到规范化基础上的有机协调，所公布的数据之间的差异、矛盾时有所见，也势必让预算的透明性蒙上令人疑惑的阴影。

当前披露的预算信息的专业性很强，披露的仍是总量信息，并不披露预算支出用于哪些具体的活动或规划，只是披露预算条目（例如人员和公用经费）类别

^①王雍君. 全球视野中的中国财政透明度——中国的差距与努力方向[J]. 国际经济评论, 2003 年第 7-8 期。

下的信息。目前支出方面是按功能、经济性质分类的信息，大多还停留在“类”和“款”上，很少能细化到“项”和“目”。例如，医疗卫生支出领域中的儿童保健规划、艾滋病防治规划等与活动方面的信息仍然没有披露。这些信息恰恰为许多普通公众和利益相关者最为关注。只有通过规划和活动层面的信息，才能真正让公众了解政府的钱究竟花在哪里去了。类似，在 2009 年全国“两会”上海团的小组会上，全国人大代表王恩多对财政预算中“其他”的表述深表质疑：“科技部总的经费是 198.1 亿，但是其中‘其他支出’是 69.5 亿，占了总支出的三分之一，这个‘其他’到底包括哪些部分？”这种粗线条的预算下面，掩藏了很多不便让公众了解的内容。例如“三公”费用、诸多行政费用，尤其是行政人员工资。蔡定剑教授从 2007 年起，在上海市闵行区试点预算改革，在将预算表细化后，发现其公开存在障碍。因为这个预算表上显示，公务员的工资是市民平均工资的 3 倍。在这种情况下政府的选择是：要么不公开，要么把这些敏感的数字藏起来。在目前预算公开已是大势所趋的形势下，政府部门更好的选择是把这些敏感数字藏起来。上海财经大学完成的 2010 中国省级行政机关透明度调查也发现，在给予其正式答复的 109 个政府部门中，只有 18 个主动公开部分财政信息，基本无单位公布“津贴补贴”、“出国费”、“招待费”等“三公”消费。^①尽管 2011 年 4 月 14 日，科技部率先在已经公开预算的 88 家中央部门中，率先公开出国费、车辆购置及运行费、公务接待费等“三公”经费，成为今年第一个公布“三公”预算的中央部委，其“三公”经费预算为 4018.72 万元。虽然绝大多数政府部门对预算公开作出了积极的回应，但从其公布的信息来看，敏感的“三公”费用被做了技术性的隐匿性处理。隐藏预算信息对消除政府官员“三公”费用的疑虑并无太大作用。但“这些信息对于追踪‘纳税人的钱究竟用到何处去了’至关重要。”^②

此外，一些比较敏感的信息如会议开支、地方政府债务、财政担保、税收支出(通过税收优惠放弃的收入)拖欠和社会保障开支资金缺口等都没有公布出来。在披露各类预算支出的标准定额、预期实现的绩效目标、如何实现预期绩效目标、预算中包括哪些单位、中央对地方转移支付的分配的具体时间段等预算数据信息时，预算文件应披露这些预算数据所依据的预测假设，即在什么假设参数(条件)

^①蒋洪，刘小兵. 中国省级财政透明度评估[J]. 上海财经大学学报，2009 年第 4 期。

^②蔡定剑. 公共预算改革应该如何推进[J]. 人民论坛，2010 年第 281 期。

下得到的这些数据。因为，这些信息对于判断预算文件的质量与可信度至关重要。对于基本建设项目和行政经费预算、执行情况的公开问题，有关部门表示，“本着积极稳妥的原则，2011年暂采取统计的方式，获取基本建设支出和行政经费预算数和决算数。”

在从计划财政走向公共财政转变的进程中，由于预算信息与国家行政管理体制改革的进程相关，虽然公开了一系列的预算表格，但很多信息仍然是不透明的，包括部门的结构与职能、部门在预算年度的政策取向与工作重点、部门账目(尤其是现金流入、流出与余额)以及财政筹划的大量细节。另外，对于信息接受者而言，当前公开的部门预算仍然难以满足“可理解”、“及时”、“便于国际比较”、“可靠”以及“便于精确评估”等标准。可见，我国的预算文件的披露离具体项目支出信息的公开还有很长一段时间。针对我国目前部门预算的公开情况，国际预算促进会认为，需要更细化的分类信息来决定预算是否符合政策目标，以及对各行业资源分配情况进行分析。国际预算促进会举例指出，南非科技部(Department of Science and Technology)的预算长达32页之多。在我国要寻找部门预算信息并不容易。尽管不同的部门在各自网站公布了预算，但并没有政府总体支出如何分配至各部委的统一的细分信息。国际预算促进会以印度财政部为例指出，印度财政部在其网站上公布所有部委的独立预算。

5.4.3 预算信息公开的时间滞后

“什么时间知晓”在一定意义上就是预算过程过程中不同主体权限和功能发挥的基础。^①我国预算年度采用的是历年制，而全国人代会是每年的3月份，这造成预算年度与人代会会期不一致。各级政府预算经人代会审批通过后，实际下达到各预算单位的时间又进一步滞后，结果造成我国每个预算年度都有很长时间处于无预算状态运行。由于预算下达时间较晚，因此年初资金往往不尽合理，导致预算执行过程中追加调整频繁，影响了预算执行的严肃性。

首先，预算信息滞后。尽管自2010年开始中央及部分省份预算案能及时向社会公布，但大多数地方财政预算案不能及时公开。由于目前政府所提供的预算信息是滞后的，社会公众不能及时了解预算和决算。目前，我们预算制度中对于

^①何俊志. 预算透明的理论源流和国际实践[J]. 国家行政学院报, 2008年第2期。

行政系统外的其他相关主体知晓预算草案和参与预算决策都基本上在第二次上下之中，实际上此阶段因决策时间短，很多主体没有足够时间读懂预算草案，因此，透明度的实效很低。人大代表委员在短短几天会期中要作出认真审查显然力不从心，并且大量信息即使在事后很长时间也无从查找。

其次，预算信息没有跨年度数据，缺乏可比性。预算公开要重视“现在时”，也不能忽视“过去式”，按国际惯例，在预算文件披露信息方面要求及时，在预算年度开始前即予披露，并且通常至少需要跨越三个年度。如：2010年的预算文件需要披露2008年实际数、2009年预计数、2010年的预算数，采纳中期预算框架的国家，通常还需要披露预算年度之后的至少两个年度的预测数。^①比如：在国有预算收入的数据中，财政部最好能提供前一年的数据，这样才具有可比性；如在国企利润比例等数据中，若能提供上一年的相关数据，就可以看到这些领域运营情况的好坏。目前，提到预算公开，主要被认为公开当年和近一两年的数字，而前几年的预算是否公开，目前还未形成一个共识。对此，正在修改中的《预算法》有必要关注，其实，无论是现在的预算信息还是前几年的预算信息，都是公众有权知晓的政府信息，《信息公开条例》要求预算公开，也未对二者进行区别对待。

5.4.4 预算信息公开的方式尚未法定

预算信息本身是无形的，它必须通过一定的方式体现出来，要以某种信息渠道为依托。真正实现良好的预算透明度需要畅通的信息渠道，即公众能够比较容易获得预算信息。否则，即便政府公开了预算信息，由于公众很难获得，预算透明就失去了意义。

预算信息渠道的畅通，具体体现在预算信息公开方式上。由于各种信息传播载体所体现的功能不同，政府采取何种方式一定程度上体现了政府对信息公开的态度。在目前的地方政府预算运行的过程中，公众基本不能获得各种预算信息。即使是预算信息相当简单的提交给人民代表大会审议的预算草案，也只有代表才有权获得；目前仍然还有相当一部分地方将这一份文件也视作为秘密文件而在会后收回。

^①王雍君. 中国的预算改革：评述与展望[J]. 经济社会体制比较, 2008年第1期。

(1) 预算文件。书面预算文件尽可能地把可以对外公开的信息整合到一起，描述这些资源中的可用信息以及提供获取这些信息的帮助，对公众具有特别重要的意义。我国目前提供的预算文件非常单一，现行预算程序中并不要求提供中期宏观经济预测与财政预测、财政政策报告、税收支出报告、负债报告、绩效信息、风险信息，因此与预算相关的一些信息很难得到。要使预算文件的公开具有意义，所公开的预算文件必须满足一系列特定要求：政策目标、优先事项和主要活动需要得到重点强调，预算文件的格式应该能清晰地说明公共资源分配的基本根据所在，可能的情况下还应在预算规划中顾及公众的反馈。^①当前政府部门公布的预算表格远未满足这些要求。此外，预算书面文件更新速度慢，而且成本往往较高，不利于普通公众获得，从而影响了透明度的实现。^②

(2) 新闻媒介。这是最为快捷和及时的公布渠道。最典型的是在每年立法机构审议政府预算报告期间，通过新闻发布稿、记者招待会、新闻专稿、系列报导和记者专访的形式及时公布相关信息，便于社会公众迅捷获得有关财政年度预算执行数据和下一年度预算数据信息。新闻媒体能够获得预算信息的唯一机会是人民代表大会所通过的预算报告，但是这一机会也因地域和政府层级的差异而有所不同。部分地方的媒体曾经报道过一些人大预算活动的新闻和评论，但是报道数量和报道中所涉及的预算信息都非常有限，而且，在相关的报道中也基本没有出现具体的预算数据。广播媒体使预算信息的传播更为迅速，其所具有的共时性使不同地区的公众可在同一时间接受到同一信息。但这种信息披露方式需要借助电视机、收音机等工具，并受电力、信号发射台的工作状态影响，并且线性传播特性决定了公众只能按时间顺序进行收看，而不能颠倒顺序反复观看。而且，忽略了观众收集信息、交流互动的需要。

(3) 网络。相比较传统媒介，网络披露信息更及时、更广泛、更方便、更完整，最有利于预算透明度的实现。通过信息网络的控制与协调，实现信息资源的共享，需要政府付出的努力较多。除了原始信息的披露，为了便于公众获得与理解，政府一般需将信息分类整理、加工，因此成本较高。信息公开透明的新时代。对省级及部分地区的财政网站情况的有关调查分析（截至 2010 年 1 月 31 日）显示，在这一公众获取信息的最佳平台建设上还不尽如人意，主要表现在：

^①王雍君. 全球视野中的中国财政透明度——中国的差距与努力方向[J]. 国际经济评论, 2003, 第 7-8 期。

^②葛永波, 申亮. 财政透明度衡量问题研究——一个分析框架[J]. 财政研究, 2009 年第 12 期。

在网站设置上，有部分地区没有专用的信息公开栏，搜索工具不能使用，页面设置混乱。一些省份预、决算信息没有公开或者是公开的内容非常宽泛，缺乏细化分类，难以通过阅读预算报告掌握政府财政收支的具体情况。预算外收支情况的公开程度还不能令人满意，只有少数省份公开了预算外财政专户收支总表，有详细的预算外资金收支的预决算，多数地方没有能够就预算外资金公布数据。在预算信息数据更新上显得滞后，有些省份还停留在 2006 年的情况。对于财政监督模块设置，从形式上看基本所有网站都设有相关模块，但具体来讲就有很大的差别，有些地方仅仅是摆设，多数地方只是公开一个邮箱便于公众提建议。有些政府部门则设置了问答模块，并将公众提问与工作人员答复公示，从答复内容来看有的网站对公众提问答复不够详细具体，也不够及时。^①

5.4.5 预算信息公开的主体不明确

对于预算公开的主体和对象，学界有广义和狭义两种观点。按一般狭义的理解，预算公开的主体是各级政府，公开的对象是各级人大。广义的预算公开，其主体对象和内容要更加广泛。预算公开的主体应该包括掌握预算各个阶段信息的主体，不仅仅指各级政府。而预算公开的对象除了人大，甚至可以涵盖到所有的公众。众多的预算主体基于其不同的职权及由此而产生的预算偏好，是远比“私人”预算难于协调的。我国地方政府的内部透明度要明显大于外部透明度，即政府机构体系内部的主体获取信息的程度要明显大于媒体和公众。即使对于内部透明度而言，在各预算主体内部，也不是所有的机构都能够获得完全充分预算信息。原因在于：目前相关的法律法规对公共预算信息公开的主体及相关权责分配的规定欠明确。在公开的主体界定上，《条例》仅界定为各级政府及政府指定的政府信息公开机构的规定，没有进一步明确其他相关部门，如财政部门、预算编制办等部门的职责，以及共同责任下各自的权责问题。而且，缺少专门的预算法来设定预算规则与程序，界定和制约国家预算主体的预算权力。与“私人”预算是预算主体分配和使用自己的经济资源不同，在公共预算中，预算编制、预算执行的决策者与财政资金的来源者是分离的。从法律意义而言，支配自己的经济资源是权利，支配他人的经济资源则意味着责任。目前相关的法律法规对逃避义务行为的

^①李燕. 财政信息公开透明是预算监督管理的基础[J]. 财政研究, 2010 年第 6 期。

预算主体的惩处措施规定弹性较大，惩戒方式不具体，实践中较难操作，导致预算主体缺少主动公开透明的动力。

5.4.6 预算信息公开的法律体系差异

美国的法律规定，联邦财政预算的形成和执行的全过程都必须公开进行。一是须对预算过程的日程、行为主体、行为内容和行为要明确公布；二是国会各委员会的听证和审议，除极少数法律规定的情形外，都对公众全过程开放；三是所有联邦政府有关预算的正式文件都必须同时公之于众。法律上的这些规定充分保证了美国预算的公开性和透明度，便于接受公众的监督。澳大利亚和德国法律规定，预算编制过程中，财政部门应当广泛听取公众和社会团体对预算安排的意见和建议，同时向预算单位和社会公众公布与预算编制相关的全部文件；议会审查预算时允许公民旁听，并可以向财政部门索要预算文本。英国法律规定，预算编制、审查的全过程都应当向社会公开，公民有权索要相关资料。

我国现行的《中华人民共和国预算法》（简称《预算法》）1994年颁布，1995年1月1日起执行，至今已有将近二十年的时间。长期以来，预算都是作为机密对待，在人代会上，预算会打上“机密”字样，只发给代表，并且会后立即收回。以决算为例，《预算法》规定决算由人大常委会审查批准，但由于要待上级财政批复，执行中地方财政在每年终了后数月都无法提交决算草案给人大，已失去了审批意义。修改《预算法》，将“预算公开”入法，这样的呼声已持续了许多年，然而，一度盛传要上2012年两会审议的《预算法修订草案》仍没有出现在人大的会议日程上。没有法律体系作为支撑，政府预算也难以做到真正的透明与公开。

在中国转型期的特异背景下，中国政府预算透明度同西方发达国家相比，存在政治、经济、社会和文化等环境差异（见图5-1）。提高中国政府预算透明度，要基于这些环境差异，探寻一条适合中国国情的道路。

第6章 预算透明度与政府行政成本的互动影响机制

随着我国社会主义市场经济体制的建立，政府行政成本问题逐渐引起人们的关注，“行政成本”的概念也由此产生。在经济高速发展的今天，政府的行政成本不断加大，行政成本过高不仅造成资源的严重浪费，而且导致政府运作效率低下，影响政府的社会公信力。因此降低行政成本，建立廉价政府，是世界各国政府追求的目标，也是我国政治体制改革的基本目标之一。加强政府行政成本问题的研究，对加快行政体制改革，建立廉价政府具有重要的现实意义。

6.1 行政成本的相关概念

6.1.1 对行政成本的界定

目前，我国学术界对行政成本概念的认识表述不一，还没有一个权威的解释，人们对行政成本有多种划分，如行政管理支出、行政管理成本、行政业务费、政府成本等。《行政管理学简明辞典》对行政管理支出的界定是：国家权力机关和行政管理机关进行活动所需要的预算费用，包括行政支出（含国家机关经费和人民团体活动补助费）和外交支出。根据这种界定，行政管理支出完全在财政预算范围内，但在实际中，政府有很多支出为预算外支出和制度外支出。夏书章先生认为：“行政成本有不同的界定，对‘行政’不同的理解，导致对行政成本不同的界定”。

本课题成员通过对国内相关文献进行梳理，认为界定政府行政成本的概念应该先明确两部分的内容，一是对成本发生主体的界定，即哪些层级哪些部门的成本应包含在内。在这一块，学术界对政府行政成本发生主体的认识基本上没有分歧，即包括中央和地方各级立法、司法和行政机关，也就是使用国家行政编制的机关和组织；二是对成本客体的界定，即成本主体消耗的哪些支出哪些费用应包含在内。这是目前分歧较大的，有的学者主张从狭义的角度进行界定，仅包括行政管理费用；有的学者则主张从宏观的角度进行界定，但宏观角度又有所不同，有的仅包括财政支出，不包括预算外支出，有的既包括财政支出，也包括预算外

支出。

本课题主要从狭义和广义两个层面来界定政府行政成本：

狭义层面的政府行政成本主要表现为财政支出指标体系中的行政管理费，主要指立法、司法和行政各级政府机关的日常行政支出。

广义层面的政府行政成本首先表现为立法、司法和行政各级政府机关在履行职责、实现行政目标的活动过程中所产生的直接成本，这主要是通过财政支出和预算外支出指标体现出来。其次表现为行政管理过程中所消耗的行政资源。行政资源主要靠合法途径获得，但也有制度内和制度外之分。制度内行政资源是指行政机关及其工作人员在国家法规制度范围内行政而获取的资源；制度外行政资源是指行政机关及其工作人员违反国家法规制度，因行政权垄断而获取的资源。最后，由于行政资源投向不同，行政成本结构具有可变性。行政成本构成主要有工资津贴、基本设施费用、办公经费等。从量的角度看，构成行政成本的任何部分都是可变的，但在一定条件下一部分成本变化较小，如工资等，可称为不变行政成本；一部分成本变化较大，如会议费、招待费等，可称为可变行政成本。

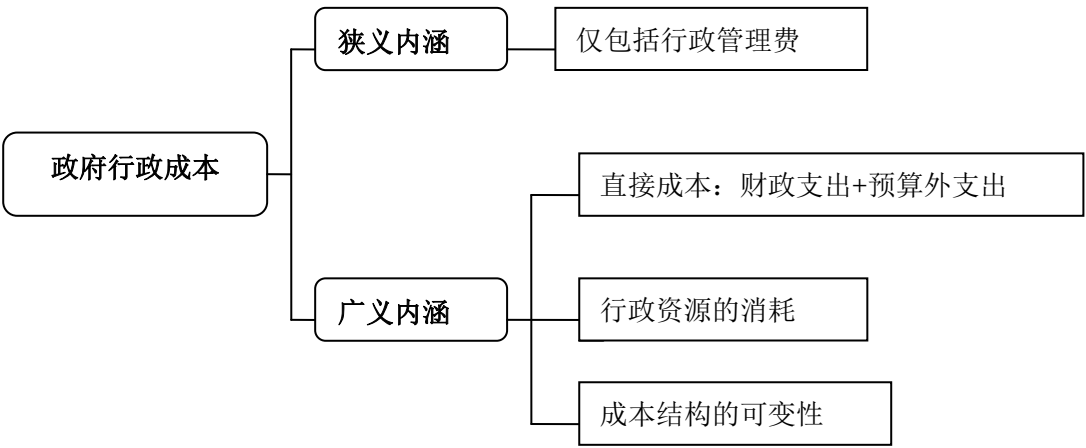


图 6-1 政府行政成本

本课题认为，将政府行政成本等同于行政管理费显然是不恰当的，因此本课题认为要更好地发挥政府行政成本应有的作用，从广义的层面认为行政成本是政府部门向社会或公众提供公共服务过程中所必须的行政投入或耗费的资源。

6.1.2 影响政府行政成本的因素

1. 政府职能

政府职能是政府依法对国家和社会公共事务进行管理时应承担的职责和所具有的功能。政府职能反映着公共行政的基本内容和活动方向，同时又是政府机构设置和配置人员的前提和基础。政府职能是与相应的政府机构联系在一起的，有什么样的政府职能就会有怎样的政府机构，因此，政府职能对政府行政成本有着直接的影响。随着社会的发展，政府行政职能的扩展已是一种普遍现象，政府职能扩展，政府机构就不断膨胀，相应的政府行政成本也必然增加。

2. 行政行为

政府行政行为是政府机关及其公务员执行公务、实施行政管理的行为。政府部门及其工作人员行为效率的高低直接关系到行政成本的高低。在同样的成本和时间内，有效的行政行为可以实现更多的政府目标，相反，无效的行政行为则是对社会财富的虚耗。所以，行政行为的有效性决定了政府行政成本的高低。

3. 政府决策

决策是政府行使职能的核心环节，政府决策正确与否，直接影响到政府行为的成败、政府职能的正确执行和政府行政目标的实现。正确的决策，可以提高政府管理工作的生机和活力，提高政府工作效率、增进社会效益；错误的决策，则会带来经济的损失和社会的低效率，对当地政治、经济、文化的发展产生消极影响。因此，政府决策正确与否，直接影响着政府行政成本的高低。

4. 行政环境

行政环境也即政府管理的环境，是指围绕行政活动和行政现象这一主体的外部情况，各种直接或间接作用和影响行政活动的客观因素的总和。行政环境是行政系统赖以存在和发展不可或缺的条件。美国夏威夷大学教授弗雷得·雷格斯在《行政生态学》一书中，通过对各国行政生态要素的分析，提炼出他认为最重要的五个要素，分别是：经济要素、社会要素、沟通网、符号系统和政治构架。我们可以把行政环境看成是政治要素、经济要素、文化要素、社会要素和自然要素的集合。一方面，政府的行政活动要在一定的行政环境中进行的，行政环境直接影响着具体行政活动的成本；另一方面，行政活动也在改造着行政环境，使行政环境与行政活动相互适应。

6.2 我国政府行政成本高的原因

任何经营管理活动都应该讲究成本和效益，行政活动也不例外。行政成本过高制约着政府行政管理的效益。为此，需要对行政成本过高的成因做一分析主要从三个方面来分析：一是人的主观方面的原因；二是国家机制方面的原因；三是政府结构方面的原因。

6.2.1 主观方面的原因

1. 观念性原因

主要表现为缺乏行政成本观念。在市场经济活动中，任何单位和个人都会考虑成本与效益的问题，想方设法地降低成本，以最小成本、获得最大收益。但当前我国政府的工作人员总是认为所花的钱都是国家的，多花少花不会影响自己该拿该得的，只考虑眼前的自身利益。另外这与行政价值观错位不无关系，虽然我国政府行政的价值准则是全心全意为人民服务，但在行政过程中，有的政府部门和公务员优先考虑的不是人民的利益，而是本地区、本部门和个人的利益，由此带来的行政成本是无法估量的。尤其是一些领导为了政绩大搞重复建设，造成财政和资源的浪费，直接导致了行政成本的增加。

观念性的因素要从财政体制演进以及经济社会体制改革的大背景中去认识，既有历史因素的延续，也有现实因素的使然。

（1）历史因素

从历史因素来看，每个社会都有意识形态，作为形成“大众想法”或者共识的基础，它是与一定社会的经济和政治直接相联系的理念、观点、概念的总和。根据马克思提出的“经济基础与上层建筑”社会模型，社会的生产方式是基础，上层建筑在经济基础之上形成，并组成社会的意识形态。经济基础决定着上层建筑的结构，因为统治阶级控制着社会的生产关系，上层建筑结构便取决于什么对统治阶级最为有利，因此一个社会的意识形态便有巨大的重要性。我国传统的权力制度是皇权专制制度，这种专制制度持续了两千多年，再加上地域的封闭性，使这种制度在发展的过程中很少受到外来文化的影响。统治者不信任民众，如《论语》所说：“民可使由之，不可使知之。”治国理政强调的是保密，似乎越神秘越

有效，所谓“刑不可知，则威不可测”。计划经济下沿袭的我国政府传统的政府行政理念使得政府组织的许多活动都处于不公开状态，从行政部门的机构设置、人员安排、资金使用乃至工作程序均被视为国家机密，很难为外界所知。而且，绝大部分政府部门都形成了重视保密而忽视透明的习惯做法。尽管实行改革开放以来，市场已经逐步成为资源配置的主要机制，我国经济融入全球经济的程度越来越深，制约预算公开透明的基本土壤已经不复存在。但时至今日，有些地方和部门还习惯性地吧政府预算视为高级机密，预算的透明度还远远不够。

（2）现实因素

从现实因素来看，行政部门官员思想观念转变不到位，没有充分认识到预算透明的重要政治意义。斯蒂格利茨认为政府透明度应该是信息经济学在政治中重点应用的领域——政府官员有较强减少透明度的动机，因为更高的透明度缩小了他们的行动范围，更高的透明度会暴露出渎职和腐败。从而，官员都具有很强的激励去人为制造政府与公众之间的信息不对称（保密）。我国情况错综复杂，如果政府高层缺乏坚定的旨在增进预算透明度的政治意识，预算制度改革的将会步履维艰。

①行政部门官员有预算最大化企图。尼斯坎南指出，官员的效用函数包括薪金、机构或职员的规模、社会名望、额外所得、权力或地位。一个官员可能追求下列目标：“薪金、职务津贴、公共声誉、权力、任免权、机构的产出、容易改变事物、容易管理机构。”除了最后两项外，其余的目标都与政府预算规模有单调正相关关系。因此，作为“理性经济人”的官员也是预算最大化者。同时，在预算收入一定的情况下，可自由支配预算的份额越大，官员所能获得的效用也就越大。^①政府或者可以从所掌握的信息资源中获得收益，或者通过隐瞒信息避免损失，因此，政府的这种利益相关性使得它在披露信息时不可避免地带有机会主义。斯蒂格里茨(Joseph E. Stiglitz, 1999)在大赫国际论坛的演讲中一针见血地点明了问题的要害所在：问题并不在于公众被剥夺及时获取信息的权利，而在于政治家和政府官员利用自己对信息的控制去扭曲信息以从中获益。^②行政部门的管理者明白，如果预算彻底公开，他们谋求单位和个人利益的空间也会缩小，

①李炜光，姚丽莎.财政腐败原因的制度分析[J]. 经济与管理研究，2011，（4），p. 115-119.

②王雍君. 全球视野中的中国财政透明度---中国的差距与努力方向[J]. 国际经济评论，2003，（7-8），34-39.

所以就以保密为借口来推延公共预算透明度改革。

②行政机关缺乏公开预算的诚意。虽然学术界与新闻媒体都期待政府行政部门能够如实公开财政收支，但行政官员们却不会如此做想。他们需要考虑的问题是：为什么要公开财政收支？公开财政收支对他们有什么好处？如果公开财政收支，会因此付出何种代价？在没有形成普遍性的制度之前，公开财政收支无异于政府自断手臂。特别是在发布与政策相关的数字时，政府往往会借口“数字有脱离实际的危险”而拖延信息的公开，其目的是逃避核心部门的监督和控制。确实，预算公开改革有技术问题，比如编制预算的程序、科目细化等问题。但预算是否公开，首先不在技术，更多的是政治决心问题，是敢不敢公开、愿不愿意公开接受人民监督的问题。只有在解决了想不想、愿不愿公开预算的态度问题以后，才能讨论技术上如何改进的问题。如果内心压根就不想公开预算，或不想把真实的情况告诉公众，那么技术、专业等就会成为障碍，成为“看不懂”的借口。反之，则不会成为障碍。确实，国防、外交和国家安全等方面的预算是国家机密，但绝大多数公众并不想了解这些方面的预算支出，他们主要关注的是预算资金的分配原则、分配目标和分配方向，“三公消费”、预算资金的使用效益以及有无寻租的问题。例如，“三公”消费是政府自身的花销，这种消费支出越细化公开越透明，出现的漏洞就会越少。但现实已经证明，这种花销从奢到俭难，依靠政府自身的改革和内部监督动力不足。“三公”消费之难，不仅难在于统计上的条件是否具备，更难在公开的意愿是否足够。将政府的每一项预算支出进行细化的统计技术，世界上并非没有成功的经验。“三公”消费是一片模糊还是亮出一本明白账，说到底还是公权力是否能够真正斩断自身利益，真正站到公共利益的立场上来。

此外，行政部门不屑公开预算。这是因为行政部门认为公众不感兴趣、公众无法对之进行正确理解、甚至会因而陷入恐慌、且有可能将公众引入歧途。但从极端的角度讲，这是认为公众无知，政策必须由优秀的精英人士来策定的想法。在这种认识的指导下，预算就成为只需要少数人了解和知道的事情了，“公共财政”就变成了“政府财政”或“精英财政”，广大群众被边缘化了。^①预算编制确实是一项技术活，需要具备一定的专业知识，才能真正看得懂。但是，它与预算

^①许光建. 提升预算透明度的挑战与出路[J]. 人民论坛, 2010, (281), p. 10.

公开并不存在因果关系，并不是只有所有人都看得懂了，预算才能公开。

2. 行为性原因

行为性原因主要表现在以下几个方面：一是盲目追求政绩的行为。当前，我国政府行为多注重短期效益，缺乏长远考虑，政府官员单纯追求政绩的现象严重。主要表现在无视当地的财政经济能力，一味建楼、修路，大搞形象工程。这既浪费大量的人力、物力、财力，又在一定程度上增加了人民群众的负担。

二是消费奢侈行为。主要表现为一是吃饭型财政，行政开支过大，官员消耗占去了财政支出很大部分。包括了所谓的“三公”消费。有关机构分析，每年公车消费达 3000 亿元，公务接待消费达 2000 亿元，公务出国培训考察费达 2500 亿元。二是生产型财政，大量投入生产建设，用低效的政府投资代替更有效的社会投资。而就业、教育、医疗、社保、安全等民生公共物品的支出比例还不够，一方面钱花了很多，另一方面，公众需要的服务却提供不足，财政支出迫切要加速向公共财政转变。

三是盲目追求预算最大化的行为。政府自身其实也有追求利益最大化一面，而另一方面，政府有关单位和部门为了保障下一年度的“正常”经费，确保下一年度预算经费不削减，即使本年度有节余，也会把每一分钱都花掉。这样做主要为了使下一年度在本年度的基础上再争取追加预算经费。

6.2.2 结构方面的原因

1. 政府机构庞大，内部管理效率低下

一方面，部门与部门之间存在职责、权限划分不清的问题；另一方面，部门单位内部在岗人员也存在职权和责任不明确的现象。由于我国行政行为规范化程度低，不确定性、随意性和惰性较大，导致政令执行不畅，大大提高了行政成本。另外，对干部职务消费没有明确的控制额度，没有公开透明的使用程序和监督措施，严重缺少刚性的制度约束和有效的监管。政府机构多、工作人员多，维持其营运的办公成本也居高不下。

政府结构与功能划分不清晰，一方面体现为各级政府之间，同级政府的各个主体之间职责权限不清晰。我国的各部宪法，对于何种权力完全由中央政府独立行使，何种权力可以由地方政府相对独立行使，那些在中央的领导下行使等事项，

一直没有得到明确的划分。与此同时，即使在推行市场经济的过程中，政府与企业和一些事业单位之间的职能也并没有得到清晰的划分。这使得即使在 1994 年开始推行分税制之后，各级政府之间的预算权也没有能够得到明晰的界定。正是在这种背景下，地方各级政府的预算实际上相当缺乏预算的自主权。我国高度集权的财政体制正好与公民参与预算形成了矛盾。基层公民要参与预算、要权力，可是权力偏偏不在基层，是在上层。现代公共预算制度，需要完成从行政控制到法制化，从法制化到民主化的过程，最终实现对预算的民主控制。目前主要的问题是公共财政制度性缺陷，特别是民主财政机制的缺失，导致基层公民无法充分参与预算，也就无法通过参与来了解监督和预算情况，并促使预算透明。

在政府内部，预算权力结构极度“碎片化”。除了财政部门之外，还存在其他拥有资金分配权的准预算机构，例如计划部门和科技部门等。同时，由于预算外财政盛行，各个部门都控制着一部分自由支配的预算外资金。在预算执行中，实行分散的财政管理体制，致使财政部门无法监督、控制各个部门的支出行为。这些都使得在政府内部缺乏集中的行政控制。如果忽略预算的全面性原则，那么，预算就将碎片化，预算开支就会陷入混乱，财政资源就无法有效利用，即财政资源的配置效率就无法保障，从而使预算缺乏透明度（Meyers, 1996）。

2. 五级结构不合理

五级结构指的是我国政府组织的设置，包括中央、省级、市级、县级以及乡镇政府。层级太多，遇事层层上报，容易造成事件处理上的延误，不利用工作的及时开展。在实际运行过程中，各级政府又下设了一些其他行政阶层，使得本来就很复杂的组织变得更加复杂。何况这些行政机构的办公经费也多来源于公共财政，无形中就加大了行政成本的负担。

3. 员工结构不合理

主要表现在员工数量结构的不合理和质量结构的不合理这两个方面。比如现在很多政府机关、事业单位都聘请了大量的临时工作人员，由临时人员来做本来应是正式工作人员来做的事情，让一些正式员工很少有事去做甚至无事可做的局面，这无形中就增加了行政成本的开支。并且，一旦出现了问题，大多都是以临时工作人员所为进行开脱。

以吴君亮为代表的申请预算公开的志愿者们发现，尽管公开预算的观念已渐

成燎原之势——不少接受申请的政府部门负责人私下均十分支持志愿者们的工作，同时对预算公开的效果有着清晰的认识。但是，一旦进入正式申请流程，其结果就变成了“不予公开”或“恕不公布”。这或许不仅来自观念差异，更来自一种巨大的制度惯性。因为预算公开的基本条件是预算制度本身的规范以及相关制度的相对稳定。而我国尚处于经济政治体制转型时期，相关制度尚未调整到位。

6.2.3 机制方面的原因

1. 缺乏与预算透明度相关的法律依据

（1）预算信息公开主体及相关权责分配规定欠明确

我国现有的法律法规对预算信息公开的主体及相关权责分配的没有清晰的规定，体现不出责、权、利三者的统一和区分。在公开的主体界定上，应突破《政府信息公开条例》仅界定为各级政府及政府指定的政府信息公开机构的规定，没有明确其他相关部门，如财政部门、预算编制办、立法部门等部门的责任，以及共同责任下各自的权责问题。现行的《预算法》虽然是我国目前为数不多的财政基本法，但它在性质上更接近一部程序法。其中大量的篇幅是有关预算编制的基本程序，而对于预算的管理、内容、调整、审查等实体性标准规定得过于简单和粗略。而且原本的一些程序性规定也很不完整和细致，也没有真正实现从程序上规范和控制权力的目的。其最大缺失之一是预算活动封闭运行，缺少过程控制和公众参与，欠缺透明度、民主性。总之，预算过程透明度的脆弱与善治理念在预算法中的缺失密切相关。

（2）财政预算信息公开范围规定笼统的问题

《政府信息公开条例》仅规定“财政预算、决算报告”属于政府信息公开的范围。但由于我国综合的政府信息公开法律制度尚未建立，政府信息公开的程度和范围方面还有着局限性，存在着形式上公开多，实质上公开少；原则方面公开多，具体内容公开少；公众被动参与多，主动参与少的现象。在进行财政预算信息公开时，政府部门具有较大的自由度和随意性，自由裁量权较大。因而容易造成政府部门笼统信息予以公布，对预算明细信息和“三公”消费等敏感信息、热点信息则给予保留的不正常现象。这与建立现代法治政府、保障个人知情权的宗旨尚有较大差距。

(3) 相关惩戒及救济措施在实践中难以操作的问题。对逃避义务行为的惩处措施规定弹性较大，惩戒方式不具体，实践中较难操作。导致原本赋予政府部门信息公开义务的信息公开条例却成了政府部门逃避义务的挡箭牌。

2. 评价考核机制不合理

当前的考核评价机制是形式大于内容，数据大于实际，近利大于远虑。基于此，各地形象工程、政绩工程纷纷上马，重复建设亦层出不穷。这样，对盲目发展带来的负面影响缺乏严格有效的测评机制、审批机制以及问责制。在项目启动前，往往只看重该项目能拉动多少 GDP 的增长，可以增加多少税源，能新增多少就业岗位，而忽视了对环境生态的评估与保护。这样产生的长远影响所造成的巨额成本，最后买单的还是政府，这是行政总成本增长的重要原因之一。

3. 监督机制不健全

我国目前的监督方式包括下面几种主要形式：行政、法律、舆论以及群众监督。但是我国当前的行政监督没有非常奏效的方式，而法律监督也很落后；人大监督更是没能起到应有的作用；舆论监督亦远远不能满足实际需要；群众监督也缺乏有效的途径。这不能不说是造成我国行政管理成本攀升的重要外在因素。我国财政收支缺乏监督的状况主要表现在下面几个方面：一是预算编制有缺陷，我国的预算编制是在以前预算年度的基础上，按新的预算年度的经济发展情况加以调整之后来确定的。这种预算时常带有滞后性，无法客观的反映行政管理的发展动态。使得年初预算到年中才能开始执行，这样就使预算编制对资金使用的约束失去了作用。二是对预算外资金的使用缺乏有效地监督，如大笔的资金可以通过中介人或中介组织从一些中央部委流向下，而使高达百分之几十的中介费用成为中介人囊中之物。三是腐败问题严重，在 2010 年监视世界政府腐败行为的非政府组织“透明国际”公布的当年各国政府的腐败排名中，我国在 178 个参评国家中排名第 78，与上一年基本持平，说明我国政府的腐败问题是一个长期性问题——长期存在、难以根除，腐败严重使政府行政管理费用增加，政府的最终消费支出呈现刚性。四是政府采购缺乏监督，商业贿赂盛行。虽然政府采取了统一采购的方式，但采购成本却常常比单一采购的成本更高。

4. 人事制度不科学

现行的人事制度诱使各级行政官员简单地追求政绩，搞短期行为，浪费了大

量的资源。形式主义、浮夸作风不仅造成了人力、物力、财力的极大消耗，而且带来了极其不良的示范效应。另外，德才兼备、用人唯贤的用人标准在实际操作过程中被扭曲，“才”路变成了“财”路，于是给某些人以可乘之机。

人事制度不科学的一个突出表现是非正式规则盛行。一项正式规则的产生将导致其他正式规则以及一系列非正式规则的产生，以补充和协调这项规则发挥作用。与一个国家正式规则（“形式规则”）相关的文化，就是那些不成文规范和习俗（“实质规则”），这些是政府官员们嘴上不说，心里却必须遵守的。实质规则的干涉常常使某些正式规则失去意义。这些“实质规则”导致腐败和官官相护对预算体系有极大的破坏作用。长期以来我国实行的保密制度以及生活在这种制度下的人们的价值观念、法律意识、道德意识形成了一股强大的势力使得政府信息公开制度的任何尝试，尤其是预算信息的公开都会变得举步维艰。由于政府官员缺乏预算法制观念，财经纪律极其弱化。预算领域充满了各种非正式制度，而不是法制原则，预算中随意挪用、浪费和腐败等现象不胜枚举，每年由审计部门查出的财政违法资金都难以计数。如果预算透明改革不把这些非正式规则考虑在内，那它十有八九不会成功。

6.3 预算透明度与政府行政成本

前文关于政府行政成本的分析，阐明了我国政府行政成本居高不下的原因，在此本课题将从预算透明这个角度出发，来阐明预算透明对政府成本控制的影响。其中主要从预算透明能对政府行政成本直接控制和间接控制这两个方面经行阐述，其中直接控制是预算透明起主要作用的，间接控制主要表现在预算透明与其他政策联合实施起辅助作用并对政府行政成本进行控制。

6.3.1 预算信息公开透明的相关概述

公共预算公开透明是指预算的依据以及预算的编制、审批、执行、决算、内容整个过程都必须依法通过相应方式向社会公开。预算是人们依法对政府财政收支行为进行有效控制，使之最大限度满足人民对公共物品和服务需要的工具。政府财政的钱取自人民，政府只是受人民委托来管理和使用纳税人的钱。因此，作为受托人的政府理所当然应向所有公民公开涉密内容以外的预算信息。

基于目前我国政府预算活动主要法律文本(即预算报告和决算报告)的编制现状,结合政府预算编制的基本原理和方法,本课题认为政府预算信息公开透明应当分为三个层次:政府预算基本信息、政府预算基础信息、政府预算基准信息。

1.政府预算基本信息

政府预算基本信息反映和体现政府预算活动的概貌,披露政府预算活动的重要宏观数据,总结政府上一财政年度财政政策落实执行状况,表明政府下一财政年度财政政策的基本立场,其一般为政府预算报告、决算报告。政府预算基本信息可以综合反映某一级人民政府预算活动的全貌,能够较为直观地反映政府预算收支科目间的对比关系、政府预算整体收支平衡状况,有助于分析政府财政收入的特点水平财政支出偏好,有利于揭示当地或者我国社会经济发展的基本态势和轨迹。

2.政府预算基础信息

政府预算基础信息是财政预算法律文件中宏观数据的具体组成部分。就地方政府预算而言,通过各级乡(镇)、县、市、省级政府预算的逐级汇总,相应的各县、市、省级地方预算以及地方政府总预算就浮出水面,这样便可以从横向和纵向两个角度作出对比,反映出各级地方社会经济发展的总体态势。就中央政府预算而言,以不同科目为预算编制基本单位,经过各部门数据汇总,最终形成各个科目的预算收支结论,进而以此为根据形成全部预算收支数据。

3.政府预算基准信息

预算编制的科目分类、统计口径、相关数据群以及最终择取的数据均应属于政府预算基准信息的范畴。就政府预算编制的具体程序而言,一个前提工作就是首先确定预算编制的科目分类和相关数据的统计口径。如果政府预算编制采用不同科目分类、不同统计口径,就极有可能得出较大差异的政府预算基础信息,然后经过汇总预算,导致最终形成的政府预算基本信息有可能大相径庭。只有向社会公众公开政府预算编制的基准信息,才能揭示政府预算编制的真实路径、轨迹,从而在最大程度上公开政府预算的客观真相。

6.3.2 预算透明对政府行政成本的直接控制

1.预算透明对腐败成本的控制

控制政府成本、创建低廉政府是马克思主义政权建设学说的重要内容。一些学者研究表明：一方面，“预算改革使得中国的腐败治理开始进入一个通过制度建设来减少腐败动机与机会的新阶段”，“预算改革以来，预算内资金在适用过程中出现违规的比例开始大幅下降”，^①我国一些地方推行的“阳光财政”也对政府的廉政建设起到一定的促进作用；^②另一方面，我国当前的财政预算透明总体水平偏低又在很大程度上制约了我国廉政水平的建设，根据我国的财政透明度报告——《2009 中国财政透明度报告——省级财政信息公开状况评估》的披露，我财政透明度总体情况仅为 22%。^③

对于预算透明对政府行政成本的控制，主要基于以下方面的理解：政府官员代理行使公民的财权，势必拥有部分公共权力和公共资源，若加之信息不对称，缺乏有效的监督机制，就形成了腐败滋生和蔓延的温床。在这种“阳光”照不到的地方，必然会产生“暗箱”，政府官员很可能出于自身利益做出损害公共利益的行为，但却没有受到法律的惩戒和民众的舆论谴责。政府预算信息透明能从根本上解决此类问题。预算作为政府行为的源头，将其暴露于公民的眼球之下、接受其监督，把财政资金的来源和用途向公众交代明白，汇总各方面意见，尽量避免“领导预算”，这样方能达到正本清源，从而从根本上铲除腐败的土壤。本课题主要从公开预算基本信息，基础信息和基准信息这三个维度，从整体到局部，从横向到纵向这几方面对政府腐败进行成本控制，基本信息主要是从整体和纵向角度各级政府每年的预、决算执行情况，使大众从整体上把握政府预决算情况，基础信息主要是比较不同地区省份的预决算情况，看看同一个项目不同省的资金运用情况，结合考虑当时情况考察是否有腐败贪污现象，基准信息主要是从小的科目，局部考察资金的运用情况，其也是整个预算信息透明中最重要的一环，从各个科目源头遏制腐败产生的可能。政府预算透明对腐败成本控制的相关机理见图 6-2。

① Ma, J & Ni, X.(2008). Toward a Clean Government: Does the Budget Reform Provide a Hope? *Crime, Law & Social Change*, 48(2).

② 高培勇，马蔡琛．打造反腐成廉的制度基础，载李秋芳，杨海蛟编《反腐败思考与对策》，中国方正出版社，2005．

③ 蒋洪．2009 中国财政透明度报告——省级财政信息公开状况评估[M]．上海：上海财经大学出版社，2009．

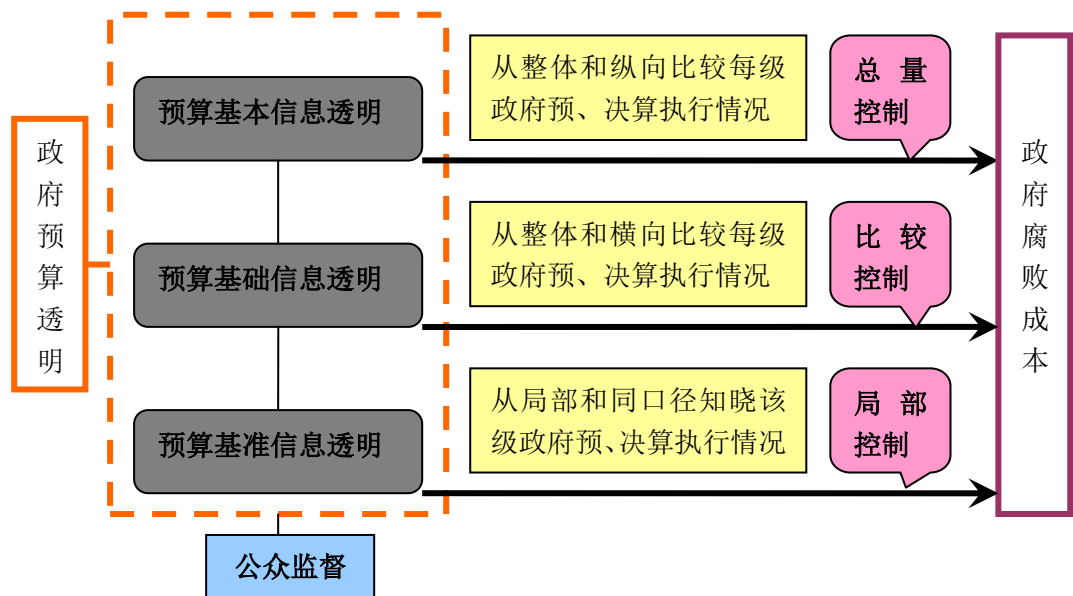


图 6-2 政府预算透明对腐败成本控制的相关机理

2.预算透明对政府采购成本的控制

我国《政府采购法》第十一条规定：“政府采购的信息应当在政府采购监督管理部门指定的媒体上及时向社会公开发布，但涉及商业秘密的除外”。2008 年《政府信息公开条例》和《财政部关于进一步推进财政预算信息公开》相继出台后，大多数地区也编制了财政信息公开目录（见表 6-1）。

表 6-1 部分公开政府采购项目预算的地区

省份	开始公开年份	公开范围	公开形式
北京	2007	竞争性指标项目	招标信息公告和招标文件
浙江	2008	竞争性指标项目	招标信息公告和招标文件
内蒙古	2008	公开招标项目	招标信息公告和招标文件
江西	2008	公开招标项目	招标信息公告和招标文件
吉林	2009	所有政府采购项目 (第一来源方式除外)	招标文件

政府预算信息的公开透明对政府采购成本的控制主要表现在基准信息的透明上，其主要表现在以下几个方面，表现机理见图 6-3。

一是预算编制前技术指标透明。规范的技术指标是双方调整采购行为的共同基石。从政府部门来说，不同政府部门职能不同，即使采购同一采购项目，各自的技术指标要求也会有不同的侧重点。对供应商而言，任何一个采购项目，他们

在技术、服务等方面也各有优缺点。因此，提前公告技术指标，能将产品或服务不符合指标要求的供应商预先排除，使得政府采购过程中的交易成本大大降低。

二是预算文件内容公开。作为部门预算的一个有机组成部分，采购信息的公开透明又依赖于部门预算的公开程度，二者间的“相融性”不可或缺。采购预算内容应充分公开，除了采购金额与品目外，数量、型号、单价、采购项目截止时间等相关内容应充分披露，而不是只公开针对招标采购狭义的项目预算。这样可以避免在相关的管理和监管不健全情况下产生的“寻租”行为，大众可以从采购预算源头实行监督管理职能，提高采购工作的公平性和透明度，从而降低政府采购中由于寻租产生的行政成本。

另外，在执行以上信息公开时，还要辅之以执行过程公开和采购结果公开这两点内容，使大众和生产商从中标信息公告中可以追溯到预算文件、采购价格、评价标准、评审程序、供应商名称等信息内容的公开。

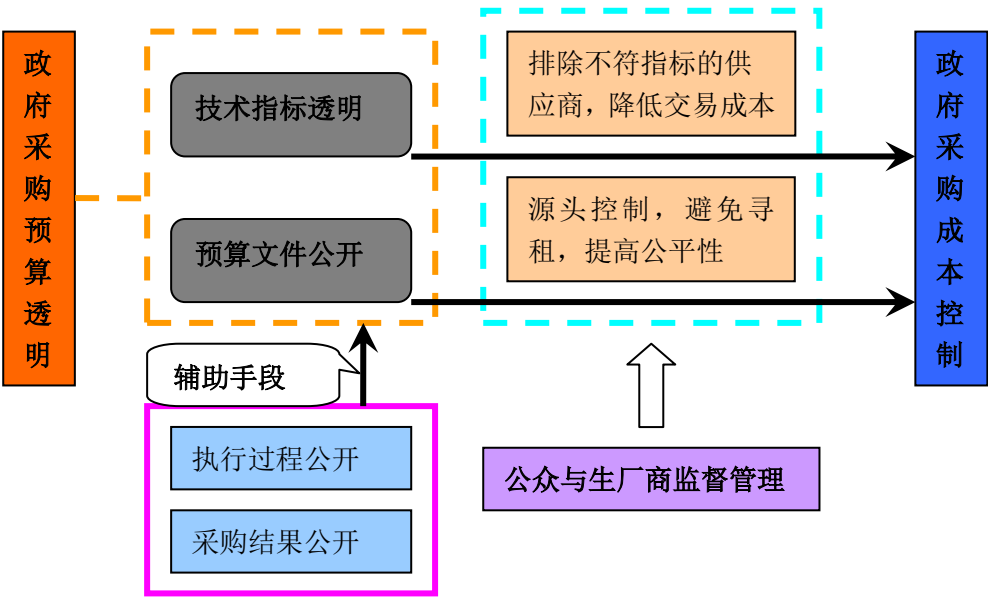


图 6-3 预算透明与政府采购成本控制

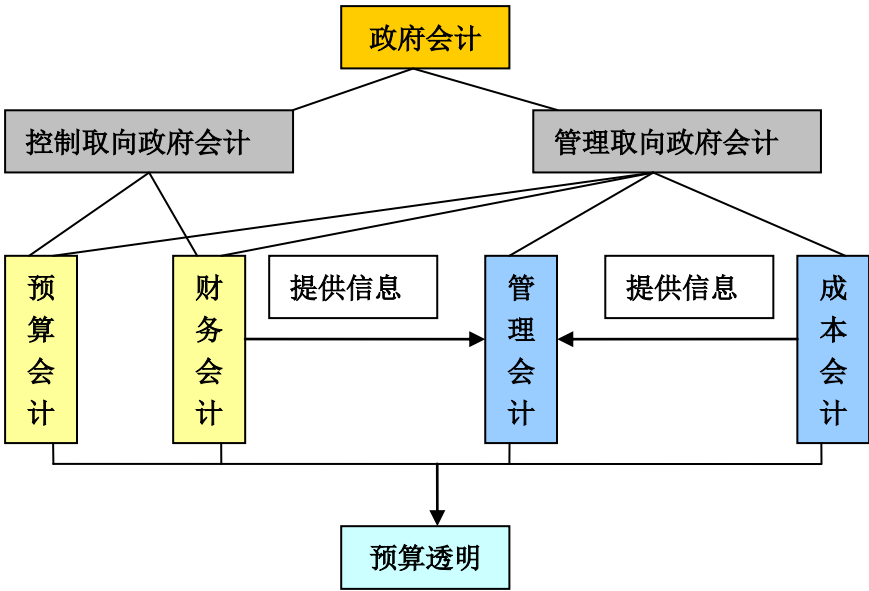
6.3.3 预算透明对政府行政成本的间接控制

1. 预算透明与构建政府会计体系

政府预算公开透明离不开政府会计体系的构建，特别是政府内部的管理会计和成本会计的构建，其为政府预算公开透明提供了重要的信息，因为政府通过税收再向公众提供服务等，该过程离不开政府会计的跟踪。不然很容易产生腐败，

寻租等问题，对政府的三公经费的支出也可以进一步控制。

预算透明与构建政府会计体系对政府成本控制机制见图 6-4，预算透明需要与政府成本会计、管理会计和财务会计相协调，才能真正实现服务于成本控制的初衷。政府成本会计的作用不仅表现在为预算透明的编制和实施提供必要的成本信息，而且通过管理会计的协调将效益管理和成本管理融为一体。政府管理会计的核心问题是计量和评价组织机构中业务活动、部门、管理层和其他工作人员的绩效，为政府（部门）制定战略规划和绩效规划提供依据。政府管理会计提供相关决策依据的基础中很重要的一部分是成本分析和成本控制，而恰当的成本控制建立在成本分析的基础之上。成本分析是利用成本核算及其他相关资料，对成本水平与构成的变动情况进行分析评价，以揭示影响成本升降的各种因素及其变动的原因，寻找降低成本的潜力或使用成本较低的替代方案。由此，政府管理会计需要成本会计提供相关信息，通过对这些成本数据的加工、整理和分析而最终服务于政府战略和管理决策，而这恰恰是预算透明的起点。因此政府会计为政府预算透明提供基础和信息，从而更好地为政府总体的运营成本和服务成本提供信息支持，更好地控制政府的行政成本。



2.预算透明与机制方面成本

前文对政府行政成本过高的原因分析中提到的机制方面的成本，主要表现为行政决策成本高以及绩效考核机制不健全，形式大于实质，所以要求政府预算透

明达到成本控制就要健全政府决策和绩效考核机制，使机制成本得到控制（见图6-5）。

（1）健全科学的决策机制。行政决策是行政管理的核心，政府在决策制定和执行中完成行政管理。所以，决策的正确与否，决定着行政管理的成败，决定着行政成本的高低。政府权利依法设定，政府行为依法运作。目前，我国政府行政管理中的失误很大部分出自于决策失误。所以应不断完善政府对重大公共事务的科学决策机制，完善国际、国内专家顾问咨询制度和政务公开机制，扩大政务公开范围，提高行政行为的透明度，保障公众的知情权、参与权和监督权。建立对行政权力的制约和监督机制，充分发挥行政系统内部监督、媒体舆论和社会监督三方面的积极作用。强化人大监督，完善重大事项报告制度、质询制度、民主评议和政府规章备案审查制度，尤其要建立重大决策失误责任追究制度。对于领导干部在决策中存在的严重失误以及失职行为，必须依法追究其领导责任。从法律的角度规范和约束政府决策者，以提高政府的责任性和效率。另外，应提高公众参与度。在做出任何一项涉及社会全体利益的重大决策之前，应充分利用社会智力资源和现代信息技术，广泛听取社会各界的意见，提高公众的参与程度，增强决策过程的透明度，实现政府服务决策的科学化、民主化和规范化。

（2）建立科学的绩效考核体系。必须建立一套科学的组织绩效评估和领导干部的政绩考核体系，实现绩效评估的最终目的。彻底改变以往考评只重视行政结果，不重视行政成本的状况。政府绩效必须具备经济、效率、效益三特征。具体说，可从如下几方面着手：一是设置科学的绩效考核指标。考核指标包括定量和定性指标。定量指标如恩格尔系数、教育普及率等；定性指标如政府依法行政程度、政府公共服务质量和水平等。指标要综合反映经济发展和社会进步、资源利用和环境保护等符合科学发展观的要求。二是严格考核，加强监督。既要制定严格考核程序，保证考核工作公开、公正，又要加强考核的监督过程，避免形式主义。三是做好考核后的总结、反馈。四是建立公务员的目标责任制。把节能降耗指标纳入公务员任期目标责任制中，定期跟踪检查，避免体制性浪费。五是考核对象的创新。明确各级政府行政预算执行的第一责任人，增加降低行政成本的内在动力和外在压力。将考评的重点放在领导工作期间，政府成本与效果的比值和服务对象的满意度上。同时将行政执行主体的职务升迁、奖惩相结合。这样才

能客观、公正地评价行政效果。六是政绩考核的主体明确是社会公众或是非政府组织。

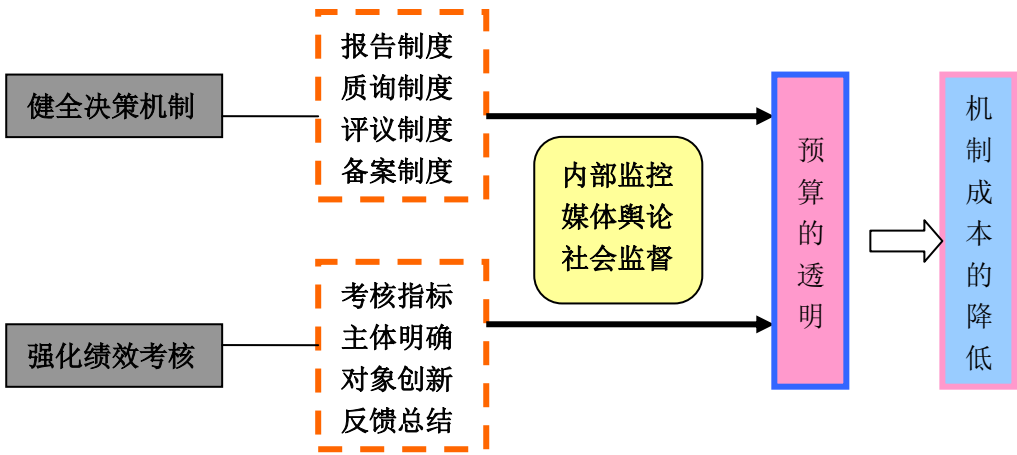


图 6-5 预算透明与机制成本的控制

6.3.4 预算透明与政府行政成本模型分析

本课题主要运用 Uzawa (1968) 的内生时间偏好理论来分析预算透明与政府行政成本之间的关系，主要分析短期关系。假设公众的瞬时效用函数是 $u(c(t)) : \mathbb{R}_+ \rightarrow \mathbb{R}_+$ 为非降的、边际效用递减的二阶连续可微函数，满足 Inana 条件，假设时间偏好率 $\Delta(s)$ 是跨时效用的函数，即 $\Delta(s) = \int_0^s \beta(u(c(t)))dt$ ，这里 c 表示公众的消费。进一步假设，对任意 $u > 0$ ，有

$$\beta(u) > 0, \quad \beta'(u) > 0, \quad \beta''(u) < 0 \quad (1)$$

$$\beta(u) - u\beta'(u) > 0 \quad (2)$$

条件 (1) 中前两个条件表明随着消费水平的上升，折现率会随着上升，最后一个条件表明对两个消费路径来讲，公众偏好与更高效用。条件 (2) 为了保证消费函数的连续性。这样公众的效用贴现可以表示为 $\max \int_0^\infty u(c)e^{-\Delta t} dt$ ，考虑到 $d\Delta(s) = \beta(u(c(s)))ds$ ，对优化问题变换，得到 $U = \int_0^\infty \frac{u(c)}{\beta(u(c))} e^{-\Delta(t)} d\Delta(t)$

设生产函数是连续可微的、递增的、边际产量递减的以及一次齐次的，其形式为： $y = f(k)$ ， k 为资本量。

设政府的行政支出 b 的行政成本为 $h(b)$ ，为单调上升函数，即 $h'(b) > 0$ ，

$h''(b) > 0$ 。

设政府预算透明以变量 a 表示，则公众预算约束为：

$$w = k - b = f(k) - c - h(b) + a, \text{ 即 } \frac{dw}{d\Delta(t)} = \frac{f'(k) - c - h(b) + a}{\beta(u(c))} \quad (3)$$

初始条件为 $k(0) = k_0$, $b(0) = b_0$ 。

利用 Hamilton 方程求解上述优化问题，Hamilton 方程为：

$$H = \frac{u(c)}{\beta(u(c))} + \lambda \frac{f'(k) - c - h(b) + a}{\beta(u(c))} + \mu(k - b - w) \quad (4)$$

我们得到最优条件为：

$$u'(c) = \frac{u + \lambda\{f'(k) - c - h(b) + a\}}{\beta(u(c))} \beta'(u(c)) + \lambda \quad (5)$$

$$\frac{d\lambda}{d\Delta(t)} = \lambda - \frac{\partial H}{\partial w} = \lambda + \mu \quad (6)$$

$$\lambda \frac{f'(k)}{\beta(u(c))} + \mu = 0 \quad (7)$$

$$\lambda \frac{h'(b)}{\beta(u(c))} + \mu = 0 \quad (8)$$

和横截条件 (TVC) $\lim_{\Delta \rightarrow \infty} \lambda w(t) e^{-\Delta(t)} = 0$

(5) 式的左边为边际效用，右边为社会资源的边际效用为时间偏好率的降低所带来的现值的边际收入的增加之和，在均衡时这两个值相等。

$$\text{从 (7) 和 (8) 式我们得到, } f'(k) = h'(b) \quad (9)$$

上式表明在均衡时，资本的边际生产率等于边际成本，结合 (7) 和 (8)，我们得到

$$\frac{d\lambda}{dt} = \lambda(\beta - f'(k)) \quad (10)$$

$$\text{由 (4) 和 (9) 我们可以得到: } b = b(k), \lambda = \lambda(b, c, k) \quad (11)$$

其中：

$$b_k = \frac{f''}{h''(b)} < 0, \quad \lambda = \frac{(\beta - \beta' u) u_c}{\beta + \beta' u_c (f'(k) - c - h(b) + a)};$$

$$\lambda_c = \frac{(\beta - \beta' u)u'' - \beta'' u_c^2 u}{\beta + \beta' u_c (f(k) - c - h(b) + a)} - \frac{(\beta - \beta' u)u_c (f(k) - c - h(b) + a)(\beta'' u_c^2 + \beta' u_{cc} + \beta' u_c)}{(\beta + \beta' u_c (f(k) - c - h(b) + a))^2}$$

$$\lambda_b = \frac{(\beta - \beta' u)u_c^2 \beta' h'(b)}{(\beta + \beta' u_c (f(k) - c - h(b) + a))^2}$$

$$\lambda_k = -\frac{(\beta - \beta' u)u_c^2 \beta' f'(k)}{(\beta + \beta' u_c (f(k) - c - h(b) + a))^2}$$

由此得到动态系统：

$$\dot{k} = \frac{h''}{h'' - f''} (f(k) - c - h(b) + a)$$

$$\dot{c} = \frac{\lambda}{\lambda_c} (\beta - f'(k)) + \frac{\lambda_b}{\lambda_c} (f(k) - c - h(b) + a)$$

我们进行短期分析，讨论预算透明对政府成本控制的作用，设均衡时预算透明指数为 a^* ，没达到均衡时为 $a = a^* + \varepsilon z(t)$ ，其中 ε 为参数，函数 $z(t)$ 表示一个暂时变化。上式代入动态方程，得：

$$\dot{k} = \frac{h''}{h'' - f''} (f(k) - c - h(b) + a + \varepsilon z(t))$$

$$\dot{c} = \frac{\lambda}{\lambda_c} (\beta - f'(k)) + \frac{\lambda_b}{\lambda_c} (f(k) - c - h(b) + a + \varepsilon z(t))$$

这样系统的解将依赖于参数 ε ，我们记为 $(c(t, \varepsilon), k(t, \varepsilon))$ ，在系统对 ε 求全微分，我们得到

$$\begin{bmatrix} \frac{dk_\varepsilon(t)}{dt} \\ \frac{dc_\varepsilon(t)}{dt} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \phi_{11} & \phi_{12} \\ \phi_{21} & \phi_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} k_\varepsilon \\ c_\varepsilon \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \frac{h''}{h'' - f''} z(t) \\ \frac{\lambda_b}{\lambda_c} z(t) \end{bmatrix},$$

其中， $\phi_{11} = \frac{h''}{h'' - f''} (f' - h' b_k) > 0$ ， $\phi_{12} = -\frac{h''}{h'' - f''} < 0$ ，

$$\phi_{22} = \frac{1}{\lambda_c^*} \frac{1}{\beta^2} (\beta - \beta' u) u_c^2 \beta' (\beta - h'(b))$$

对方程取 Laplace 变换，用相应的大写字母表示该变量的 Laplace 变换：

$$s \begin{bmatrix} K_\varepsilon(s) \\ C_\varepsilon(s) \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \phi_{11} & \phi_{12} \\ \phi_{21} & \phi_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} K_\varepsilon(s) \\ C_\varepsilon(s) \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \frac{h''}{h'' - f''} Z(t) + k_\varepsilon(0) \\ \frac{\lambda_b}{\lambda_c} z(t) + c_\varepsilon(0) \end{bmatrix}$$

因为资本存量为状态变量，它出的路径是连续性，所以有 $k_\varepsilon(0)$ ，而当特征根 $s = \mu$ 时 $K_\varepsilon(s)$ 和 $C_\varepsilon(s)$ 为有界变量，所以

$$\begin{bmatrix} \frac{h''}{h'' - f''} Z(\mu) & -\phi_{12} \\ \frac{\lambda_b}{\lambda_c} z(\mu) + c_\varepsilon(0) & \mu - \phi_{22} \end{bmatrix}, \begin{bmatrix} \mu - \phi_{11} & \frac{h''}{h'' - f''} Z(\mu) \\ -\phi_{21} & \frac{\lambda_b}{\lambda_c} Z(\mu) + c_\varepsilon(0) \end{bmatrix} \text{ 的行列式为 } 0.$$

我们得到 $c_\varepsilon(0) = -\left(-\frac{\lambda_k}{\lambda_c} \left(1 - \frac{f' h'}{h'' f''}\right) + \frac{h''}{h'' - f''} \frac{\phi_{12}}{\mu - \phi_{22}}\right) Z(\mu)$ ，这样我们有

$$\begin{bmatrix} \frac{dk_\varepsilon(0)}{dt} \\ \frac{dc_\varepsilon(0)}{dt} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \phi_{11} & \phi_{12} \\ \phi_{21} & \phi_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 0 \\ c_\varepsilon(0) \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \frac{h''}{h'' - f''} z(0) \\ \frac{\lambda_b}{\lambda_c} z(0) \end{bmatrix}$$

所以有 $\frac{dk_\varepsilon(0)}{dt} = \phi_{12} c_\varepsilon(0) + \frac{h''}{h'' - f''} z(0) > 0$,

$$\frac{dc_\varepsilon(0)}{dt} = \phi_{22} c_\varepsilon(0) + \frac{\lambda_k}{\lambda_c} \left(1 - \frac{f' h'}{h'' f''}\right) z(0) < 0$$

$$\frac{db_\varepsilon(0)}{dt} = b_k \frac{dk_\varepsilon(0)}{dt} < 0$$

综上所述，我们有以下结论：当政府预算透明度提高时，短期内政府成本行政降低，所节省的资源使社会资本存量增加，公众的消费水平和效用水平增加。

第 7 章 国际经验与启示：基于“金砖国家”的比较研究

7.1 “金砖国家”作为分析样本的意义

基于对预算透明重要意义的考虑，国际投资者将其列为投资的重要考察条件，较低的预算透明程度将不利于一个国家吸收国际投资^①。随着世界经济一体化进程的推进，我国与世界各国的联系日益密切，提升预算透明度将有助于提高我国对国际资本的吸引力，进而提高我国的国际竞争力，促进经济发展。因此，本课题选择“金砖国家”作为预算透明度国际比较的研究对象，其时代意义具有某些不言自明的特点。

“金砖国家”的前身是“金砖四国”。美国高盛公司（Goldman Sachs）于 2003 年 11 月借用“brick”一词，将四个经济前景被普遍看好的国家（巴西 Brazil、俄罗斯 Russia、印度 India、中国 China）英文的第一个字母组合在一起，提出了“金砖四国”（BRICs）一词。2010 年 12 月，“金砖四国”成员一致商定，吸收南非作为正式成员加入“金砖国家”合作机制。2011 年 4 月，在中国三亚举行第三届“金砖国家领袖”峰会上，正式吸纳南非为正式成员，“金砖四国”变为“金砖五国”，并更名为“金砖国家”（BRICS）^②。作为新兴经济体的代表，五国正成为世界经济增长的重要推动力量。

高盛公司较早对“金砖四国”的经济情况进行了比较研究与预测，指出 2041 年，中国的经济规模将有望超过美国；2035 年，印度的经济规模可能会超过日本；2030 年，俄罗斯的经济规模会超过欧盟。^③“金砖国家”保持着较快的经济增长率，按照世界银行的最新数据，2010 年经合组织国家平均增长率为 2.7%，而南非、俄罗斯、巴西、印度和中国的增长率则分别为 2.8%、4%、7.5%、8.8% 和 10.4%。^④提出“金砖四国”概念的高盛首席经济师奥尼尔预测，到 2018 年，“金砖国家”国内生产总值有望超过美国。“金砖国家”的快速发展已经成为全

^① 具体阐释参见 Drabek, Zdenek and Warren Payne, 2001, “The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment,” Staff Working Paper ERAD-99-02, (Geneva: World Trade Organization).

^② 2010 年 10 月，南非总统祖马访华，表示希望加入“金砖四国”；11 月，二十国集团会议在首尔举行，南非在此次会议上申请加入“金砖四国”；12 月，中国作为“金砖国家”合作机制轮值主席国，与俄罗斯、印度、巴西一致商定，吸收南非作为正式成员加入“金砖国家”合作机制；2011 年 3 月，在第三届“金砖国家领袖”峰会上正式吸纳南非为合作机制正式成员。

^③ 详细内容参见 Dominic Wilson and Soopa Purushothaman, Dreaming with the BRICs: the path to 2050, Global Economics Paper no.99, New York: Goldman Sachs, Oct.2003.

^④ 这里的增长率指名义 GDP 增长率，来源于世界银行公布的世界发展指数，见 <http://www.worldbank.org>

球经济增长的有力动力，同时，它们的发展展示出的一种全新的发展理念^①。2012年3月28日至29日，第四届“金砖国家领袖”峰会在印度首都新德里举行，巴西、俄罗斯、印度、中国及南非金砖国家领导人出席峰会，峰会主题为“金砖国家致力于稳定、安全和繁荣的伙伴关系”。峰会就鼓励金砖国家研究机构进行知识共享，呼吁进一步加强对国际金融监管和改革等问题展开讨论，发表《新德里宣言》。

“金砖国家”同属新兴经济体，处于经济的市场化进程中，面临着转轨时期社会非均衡发展、各方矛盾突显等问题。在这样的时代背景下，包括提升预算透明度在内的财政预算改革，对于其促进社会民主、抑制贪污腐败、建立高效善治政府无疑具有重要的理论价值和现实意义。而对这些总体发展态势和经济社会发展水平具有较多共性特征的国家进行比较分析，则可以避免一些因中外政府治理环境差异及经济发展阶段差距所导致的研究结论误差。根据国际预算合作组织（IBP）^②的研究数据，南非、巴西预算透明水平处于全球前列，巴西和印度的预算透明度也比较高，这为中国提升预算透明的措施借鉴提供了良好的基础。

国外虽然较少有针对“金砖国家”的财政预算问题的专题研究，但新兴经济体已被各国学者所重点关注，“金砖国家”的相似性也为比较研究提供了基础，将“金砖国家”成员国的两个或多个进行对比研究、类比研究的文献中，也不乏精彩之作。Carlo（2005）的研究中对巴西、印度、南非的多边合作、审计制度问题均有涉及。Paolo、Pamela和Sheppard（2009）在分析资源依赖型国家预算透明与发展问题时，对南非、印度以及俄罗斯的相关情况进行了介绍。Laura（2010）对巴西、欧盟、日本、南非的电子政务互用性框架和所推荐的最佳做法进行研究，指出要加强技术保障实现预算的公开、透明，提出了发展电子政务的总体框架及开放标准。

而对于“金砖国家”的预算透明问题，研究视角主要集中在电子政务、立法促进以及公众参与等三个方面。同时，针对不同国家还有以传统区域划分为依据的比较研究，如将巴西融入拉美地区进行分析，将俄罗斯纳入东欧的分析体系，将南非作为撒哈拉以南非洲的一员等。随着中国经济的发展，世界地位的提高，

^① 新发展理念是指“新自由主义”改革。以东南亚等地区为代表的出口拉动、吸引外资模式一直被认为是发展中国家经济发展模式的样板，而巴西、俄罗斯、印度等国“新自由主义”改革则一直是被批判的对象，很多研究认为“华盛顿共识”为代表的新自由主义改革是拉美困境的原因。而目前巴西、印度、俄罗斯较好的发展态势在一定程度上证明了“新自由主义”改革的成效。参见张勇，《“金砖四国”的改革与发展模式比较——基于投资与制度视角的实证分析》，《经济与管理研究》，2008（12）。

^② IBP组织成立于1997年，全称为International Budget Partnership，总部设在华盛顿。这一组织基于“开放预算，改变生活”的理念，为了促进全世界的预算合作和预算透明，旨在促使政府为大众提供信息和参与预算过程的机会，为公民、社会提供技术支持，使他们能够理解和使用这些信息来有效地倡导更好的政策。这一组织通过主动合作、主动公开预算、培训和技术支持、建立扩展国际网络、提升公民社会预算工作的内涵、指导政府计划来引导世界各地的民间社会组织来对抗贫穷、改善治理政府预算制度改革、影响预算政策，从而使政府预算更具透明性和参与性。

全世界对中国的关注度普遍提高，但国外对中国预算透明问题的研究较少，相关外文文献多为中国学者所撰写，因此本课题拟将其归入国内研究部分进行叙述。

Greg (2009) 对拉美地区加强预算透明度、推进信息公开的法律进行了分析研究，在考察巴西的相关问题时，提及巴西1998年开始在宪法中赋予公众获得财政信息的权利，但目前巴西媒体的信息覆盖相对薄弱。Mônica (2005) 对巴西开展电子政务的情况进行了总结分析，指出制度保障在确保信息公开中的作用，并对地方政府进行了具体分析。Carlos (2005) 在考察巴西议会对预算的作用时，指出议会在预算编制执行过程中的监督地位，认为应加强议会在预算透明度和财政问责制中的重要性，加强立法以全面保证预算效率。

Jack (2002) 在对俄罗斯新的预算体制^①进行论述时指出，建立透明的财政管理体系对俄罗斯具有重要意义，进而具体指出了建立透明财政体系的方式方法。T. Vinogradova (2002) 在对俄罗斯部分地区的参与预算进程分析中，指出参与式预算为预算透明的推进提供了良好的手段，促进了预算效率的提升。

Mark (2006) 在分析印度地方转移支付关系和财政现状时指出，目前印度中央与地方间财政关系透明度很低，这导致了预算低效率以及其他社会问题。Leonid和 Paul (2010) 对印度加强预算透明与防止腐败的影响分析中，肯定了加强信息公开有助于公共参与，可以有效抑制腐败，促进社会公平。Sandeep (2009) 列举了印度开展电子政务的具体措施，分析了这些措施产生的效果，并动态的提出了电子政务的展开将促进法律的完善和监管的加强。

根据IBP组织的《2010预算透明指数》，南非以92分高居榜首，成为世界预算最为透明的国家。文章中分析指出，其信息公开程度较高与其电子政务的良好开展密切相关。Albert和Marritt (2005) 对包括南非在内的九个非洲国家的预算透明问题进行了比较研究，从立法、公众参与、预算编制流程等方面系统勾勒了南非预算透明的框架。Maria和Chris (2006) 对南非电子政务的开展情况进行了分析，并对电子政府对信息公开透明，促进民主的促进作用做了分析。

目前国内对“金砖国家”的比较研究主要集中在总体情况与共同面临的问题上，还没有关于“金砖国家”预算问题的系统性研究，针对单个国家的财政预算研究也集中在改革情况介绍、管理经验介绍上，对于预算透明问题或有零星的提及，但没有以之为题的完整介绍及论述。张勇 (2008) 指出投资、出口与消费对拉动“金砖四国”经济增长中的不同地位。雍新春和翁陆野 (2011) 从制度重建视角研究了“金砖四国”面对的发展困境。袁红娜和赵增锋 (2012) 对“金砖国家”的对外竞争力进行了比较分析。林跃勤 (2011) 以发展报告形式

^① 2000年以来，俄罗斯以明确预算资金管理者的职能和权限为核心，从宏观、中观和微观三个层次进行预算制度改革。宏观上改革政府间预算关系，由“划分财政资金”转变为“划分财权”；中观上改革预算过程，实施中期预算；微观上改革预算系统结构，以强化法律权能和改造预算单位为方向，推行新的预算拨款方式，以提高预算服务质量和民众满意度。进一步阅读参见童伟，《俄罗斯预算制度改革的政治影响分析》，当代世界社会主义问题，2007年第3期。

考察了目前“金砖国家”的总体状况。2010年至2011年，王思（2010）、杜娟（2011）、李维维（2011）、黄慧丽（2011）等分别在硕士毕业论文里研究了“金砖四国”的性别预算过程、议会对预算的监督过程、审计结果公告制度以及绩效审计情况。童伟（2008）等人对俄罗斯预算体制改革进行比较系统的研究，张梅（2005）等人对巴西参与式预算情况进行了介绍。

7.2 “金砖国家”预算透明概况

在 21 世纪的最初十年，“金砖国家”均呈现出较好的经济增长态势。1990 年至 1999 年，俄罗斯大多年份的经济呈负增长，但自其预算改革以来，GDP 年均增长率已达 7% 左右。巴西于 2000 年实施了《财政责任法》，政府积极改进了财政账户，十多年以来的财政收入盈余，使巴西的内债和预算赤字呈现出下降趋势，近十年来的 GDP 年均增长率达到 3.6%。南非自 1994 年消除种族隔离以来，进行了一系列改革，实行审慎的财政政策，经济出现良好的增长势头。而中国与印度一直保持着较快的经济增长态势，国民收入水平逐年提高。“金砖国家”20 世纪 90 年代以来的 GDP 增长率参见图 7-1：

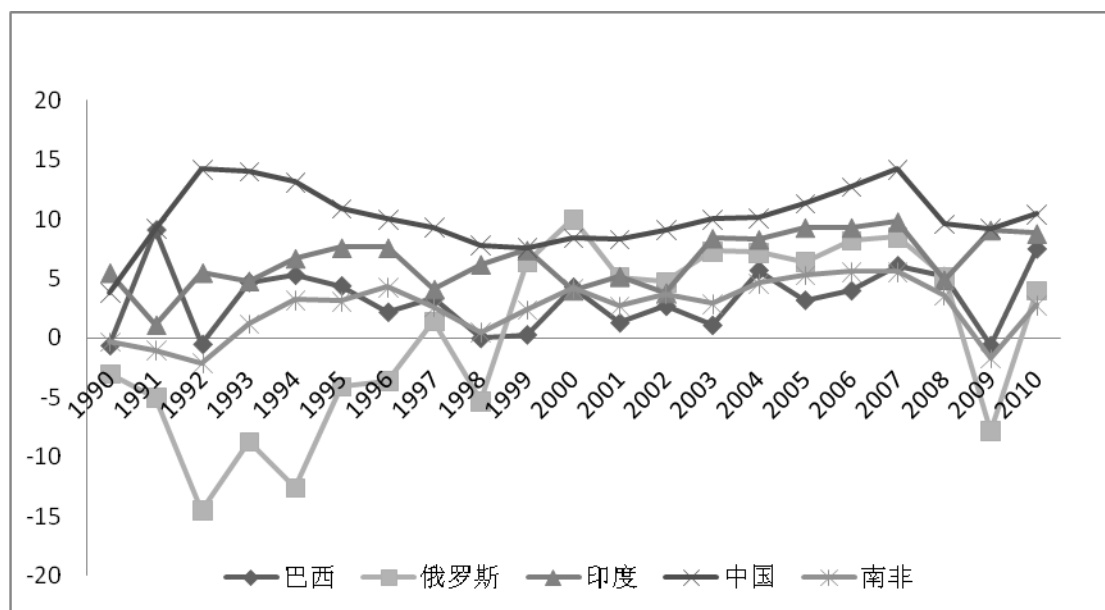


图 7-1. “金砖国家” 1990 年以来的 GDP 增长率情况

数据来源：世界银行数据库。http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG

7.2.1 “金砖国家”的预算透明行动

20 世纪 90 年代以来，由于经济动荡产生了对财政信息的迫切需要，以及政府善治的要求，预算透明问题在全球得到广泛关注。与之相应，各国提高预算透

明度的措施也纷纷出台，而“金砖国家”的预算透明进程，也大抵兴起于此时。

1. 巴西的预算透明行动^①

为加强预算收支管理，提高工作效率，巴西财政部于 1987 年建立了以计算机网络为基础的财政管理统一体系，连接并涵盖预算编制、税收、国库、银行账户、预算单位等涉及预算收支的所有环节，用于监控预算收支的增减变动情况。1998 年，巴西开始实施绩效预算，注重预算信息的评估。2000 年 4 月颁布的《财政责任法》，规定将预算信息全面公布于大众。巴西进行了政府会计制度改革，严格政府机关账户管理，设计了公布预算执行报告、预算管理报告，并明确了相应制裁措施的规定。随着网络的普及，巴西政府建立了透明导向的政府门户网站，中央各机构均需要设立各自的透明网站，公布其预算执行情况、合同、采购招标情况及各项行政开支情况，各地方政府也应在网络上公布大型工程和社会项目的投资及资金使用情况。2009 年颁布的巴西《新自由信息法》，也为政府信息公开提供了较为完善的法律保障。

此外，巴西作为参与式预算的重要策源地，其参与式预算开展情况得到联合国的好评。1998 年的参与式预算活动，被认为是预算透明在地方实践的“破冰之旅”。如今，在巴西全国广泛展开的参与式预算，为公民和民间组织参与预算决策、监督预算资金使用情况提供了便利条件，进一步促进了预算的公开透明。

2. 俄罗斯的预算透明行动

俄罗斯的预算透明、信息公开进程伴随着社会走向自由、民主而生。前苏联以及直接受到其模式影响的国家，由于特殊的政治文化因素，预算透明意识以及预算透明度普遍较低。近年来，伴随着社会转型步入稳定阶段，公众参与预算决策的机制也逐步得到保证。

众多的 NGO^②组织意识到参与政府预算的重要性，圣彼得堡人文和政治研究中心（SPCHPS）^③等非政府组织在评估政府预算效率、促进公众参与、编制居民预算、推动预算信息立法、对公民进行预算知识培训等方面做了重要努力。由于具体法律依据的缺失，NGO 组织运用技术手段有计划地开展了推动预算公开的工作。1998 年，由民间组织发起、OECD 组织支持的“公民与政府——走在合作的路上”开展，这一项目也称“预算透明进程”，旨在促进预算过程中的民主参与以及公民权利的保障。顺应公众要求预算信息的呼声，俄罗斯进行了预算过程和预

^① 在进行国别比较时，均按照巴西、俄罗斯、印度、中国、南非的顺序进行，与 BRICS 的顺序相对应。

^② NGO 组织的全称为 nongovernmental organization，直译为无政府组织，是民间组织的一种。民间组织（civil organization），是指社会上通过某种方式参与公众事务的一系列的组织。它不仅包括非政府组织（NGOs），还包括其他公民社会组织（CSOs），如行业协会、研究机构、政策中心、慈善基金会、社区组织等。媒体、工商界组织和工会也是公民社会的组成部分。

^③ 圣彼得堡人文和政治研究中心的英文全称为 Saint-Petersburg Center for Humanities and Political Studies "Strategy"，该组织对促进俄罗斯预算公开及公众参与做出了积极努力。

算信息披露的改革。目前，俄罗斯已经将 OECD 组织推荐公布的预算文件在网上予以公布。2009 年 2 月，俄罗斯颁布了《关于保障获取有关国家机关以及地方自治权力机构活动信息》的新法案，详细规定了政府信息公开的基本原则、信息利用者的权利、政府信息提供的方式及违法责任和救济措施等内容。这部法律为俄罗斯预算信息公开提供了详细的法律依据，也为促进预算透明提供了保障与便利。

3. 印度的预算透明行动

近年来，印度的预算信息公开有较大进步，公众在推动印度预算透明的过程中发挥了重要作用。民间组织和个人在致力于推进预算信息公开的同时，还推动着政府信息公开立法的进程。Jenkins 和 Goetz 于 1999 年致力于印度拉扎山邦内一个工农联盟的“赋权工农运动”（MKSS）^①的工作^②，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^③。

2005 年，印度在《信息自由法》的基础上，修改颁布了《信息权利法》。这为公众全面参与预算提供了依据与便利。自《信息权利法》实施以来，公民社会在监督政府财政透明、监督司法公正等各方面取得了很大成效。近年来，DISHA^④，PROOF^⑤等组织积极分析国家预算内容，宣传预算知识，展开预算追踪，争取公民权利，推动着预算透明进程。印度的信息公开主要是靠 CSO^⑥组织和媒体推动的，印度比较健全的民主制度（包括独立的司法以及政党竞争制度等）是信息公开法律能够得以运行的重要基石。

4. 中国的预算透明行动

新中国政府的信息公开大体可以分为三个阶段：第一阶段自新中国建立到改革开放前，此时的信息是较为封闭的，但“人民监督政府”的理念仍旧则对公开政府信息具有积极的意义；第二阶段是从改革开放到 2007 年，这一阶段的信息公开制度处于有限调整阶段；第三阶段是 2008 年之后，伴随着《信息公开条例》的颁布实施，中国的预算信息公开步入高速发展阶段。

^① MKSS 为 Mazdoor Kisan Shakti Sangathan 的简称，是印度拉贾斯坦邦的一个工人与农民联盟组织。该组织的工作重点包括要求政府公开支出信息，编制劳动开支资料，搜集项目开支的凭证跟踪政府支出，监督政府官员是否存在腐败行为等。资料来源：Ms. Vinod Kotwal. “Gender Budgeting – An Indian Perspective”. Management in Government, July-September, 2007.

^② 这一运动最初是为争取获得官方对公众工程项目的记录的权力，要求政府组织公开听证会，使得地方各界能够对工程项目情况进行核实，揭穿舞弊等各种腐败行为。

^③ International Budget Partnership. (2008) “Open Budgets, Transform Lives, The Open Budget Survey 2008”, IBP, Center on Budget and Policy Priorities, Washington DC.

^④ DISHA 是 Development Initiatives for Social and Human Action 的简称，是印度一个专门分析预算情况的组织。

^⑤ PROOF 为 Public Record of Operations and Finance 的简称，是班加罗尔市的一个民间组织，旨在提升城市预算过程的公民参与性。其主要工作包括全面分析、评估预算的组织，努力使预算过程公开并使普通公众容易接近，并积极开启公民与预算编制、执行者之间有关预算资金分配、资金使用优先性和预算执行情况的对话。

^⑥ CSO 是 civil society organization 的简称，直译为公民社会组织。

在现时的中国，有关预算透明的早期事件，可以追溯到 1999 年，审计署公布了《关于 1998 年中央预算执行情况和其他财政收支的审计工作报告》。这份报告就中央政府预算执行中存在的挪用专项资金、救灾款物，挤占社保资金，投资不合理导致经济损失等诸多严重问题，做了真实系统的公布。2000 年之后，应全国人民代表大会常务委员会要求，中央各部委在呈报原有预算文件的基础上，增加对本部门预算情况的汇报。与此同时，近年来我国建立并完善了国库集中收付制度、规范改进政府收支分类和预算科目、推行以公开招标为核心的政府采购制度，定期出版财政公告，为预算透明提供了技术上的支持，从不同侧面推进了我国财政透明度完善的进程。步入 21 世纪之后，中国地方预算公开在一些地区得到长足发展，例如，河南省焦作市自 2000 年起逐步全面公开预算信息，2007 年广州市也在网上公开了本级预算。

除此之外，与预算公开相关的具体政策法规相继颁布，确保《宪法》规定的公民知情权的真正实现。2004 年 3 月，国务院印发《全面推进依法行政实施纲要》，把行政决策、政府信息公开作为推进依法行政的重要内容。2005 年 3 月，《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步推行政务公开的意见》出台。2008 年 5 月 1 日起正式实施了《中华人民共和国政府信息公开条例》。至此，中国政务信息公开进入有法可依的时代。

在中国预算透明进程中，除政府主动出台改革措施促进预算透明外，社会公众也发挥着积极的作用。新闻媒体对预算公开的呼吁日益强烈，成为推动我国财政信息公开的重要力量；普通公民对财政信息的关注及要求，也促进了中国预算公开的进程；人大、政协代表的政府信息立法提案，也直接促进着信息公开的立法进程。

5. 南非的预算透明行动

在取消种族隔离制度后，南非逐渐建立了比较完善的法律体系保证信息公开与公众对预算过程的参与。1996 年《宪法》、《公共财政管理条例》(PFMA)，2003 年开始实施的《地方财政管理法令》(MFMA) 以及 2001 年 3 月开始生效的《信息公开促进法》等法律，共同支持着南非的预算透明度的进程。

在南非，民间组织积极参与预算活动，推动着政府信息公开。例如，1999 年底，南非工会理事会、南非教堂理事会和南非非政府组织协会组成了“人民预算联盟”。为提高公众对经济政策的关注，推动政府在消灭贫困和提高就业方面的努力，让公众更多参与预算过程，联盟在 2000 年 11 月发起了“人民的预算运动”。联盟每年都会对政府预算方案进行评估，其中重点在于预算方案对低收入群体的影响，是否为弱势群体提供更平等的服务以及更多的社会保障。

2001 年，南非民间组织开始发布年度《公民预算》，在消灭贫困等领域给政

府预算提出建议。后来，财政部门则于预算草案发布的同时也公布《公民预算》。在其预算的准备阶段，全国非政府组织联盟经常就穷人的利益需求问题举行听证会，对相关群体的偏好进行排序，并将其提交给政府预算准备机构。政府也主动召开预算听证会，听取公众意见。例如，每年的9月~10月，南非中央和地方财政机构下属的中期预算委员会将就各自的预算展开听证，然后向财政部提交预算建议。听证的结果将成为财政部修改预算的基准，并制定《中期预算政策声明》。由民间组织建议，审计部门具体实施的追踪审计更加强了对预算资金使用的监督控制。经过多年的努力，南非的预算公开取得了可喜成果，最终跃居预算公开排行榜榜首。

7.2.2 “金砖国家”预算透明度的总体比较分析

为打造预防腐败的财政制度基础，顺应预算公开的世界潮流，“金砖国家”也开始关注本国预算的公开透明问题。各国积极开展了针对预算公开问题的研究与制度建设，理论与实践相结合促进政府预算公开透明。由于政治经济体制以及观念等原因，各国的预算公开情况存在显著的差别。

一些研究者对各国预算公开情况进行了对比研究，分析各国的预算公开情况，预算公开与经济发展的关系等。对各国预算透明情况的研究中，最为全面且权威的当属 IBP 组织。自 2006 年始，IBP 组织每隔两年发表一次《预算公开调查报告》，至今这一报告已有三份，首份研究报告涉及的国家为 59 个，其后研究国家逐渐增多，2010 年达到 94 国。这个报告是唯一一个独立自主比较衡量政府预算的研究成果，其严谨性受到国际公共经济专家的赞赏。

IBP 组织公布的预算透明得分依据调查问卷而来，这份调查问卷重点关注每个国家最重要的几个预算文件的可获得性^①、及时性、可读性。同时，调查问卷还考察了立法机关和最高审计机关监管的有效性，以及公众是否参与预算决策过程。问题判定标准综合运用了 IMF 组织颁布的《财政透明度手册》^②、OECD 组织的《预算透明最佳实践》^③以及 INTOSAI^④组织的《利马宣言》^①的要求，同时它

^①第一份调查问卷准备了三年时间，主要关注了行政机关预算报告、预算前报告、年内报告、年中报告、年终报告、审计报告、居民预算七大预算报告的情况，2008 年和 2010 年的调研报告中使用的问卷中则增加了对出台的预算的关注。

^②《财政透明度手册》，IMF 组织于 2001 年首次发布，2007 年进行修订，其中明确了财政透明的四个核心原则：明确职责，公开预算程序，方便公众获得信息，确保真实性。

^③《预算透明最佳实践》即 OECD Best Practices for Budget Transparency，颁布于 2001 年，是 OECD 组织指导其成员国规范预算过程、提高预算透明度的文件。《预算透明最佳实践》分为三个部分，第一部分指出了政府应该编制并公布的主要预算报告，第二部分明确了这些报告应该包含的具体内容，第三部分重点说明确保报告质量和完整性的具体实践方式。

^④ INTOSAI 的全称为，International Organization of Supreme Audit Institutions，即世界审计组织，创建于 1953 年，是一个由联合国成员国及其专业机构成员国的最高审计机关组成的专业组织，在开展对政府财政收支审计、政府绩效审计以及促进良好财政、财务管理和政府责任机制方面发挥着重要作用。

还根据前期调研经验及专家建议，融入了新的细化标准^②。众多国际组织和专家参与了这些报告的资料收集与分析，每个国家的调查都由与政府无关的两个中立的预算专家完成。IBP 组织还邀请了大多数被调研国家的官员对调查结果进行核对评测，终于形成公开预算的得分与排名。

在预算公开指标排行榜中，英国、新西兰、美国、法国等发达国家一直名列前茅，而苏丹、尼泊尔、民主刚果共和国等经济较为落后的国家，则排在倒数的位置上。就“金砖国家”而言，2006 年的报告中没有包含中国的信息，其后的两期调研报告涵盖了巴西、俄罗斯、印度、中国、南非五国的相关情况。五国的预算透明得分，散见于排名榜的各类水平上，其差别较大（详细数据见表 7-1）。

表 7-1 “金砖国家”预算透明综合指标

	2006 年得分	2006 年排名	2006 年调整 后得分	2006 年调整 后排名	2008 年得分	2008 年排名	2008 年调整 后得分	2008 年调整 后排名	2010 年得分	2010 年排名
巴西	73	10	74	9	74	8	74	8	71	9
俄罗斯	47	28	47	27	58	22	58	22	60	21
印度	52	17	53	17	60	20	60	20	67	14
中国	-	-	-	-	14	63	14	64	13	79
南非	85	4	86	4	87	2	87	2	92	1

注：2009 年，问卷调查的标准有了一些变动，IBP 组织根据新的标准对 2006 年以及 2008 年的问题进行了新的考评，得出了调整后的得分及排名。2006 年的报告中包含了 59 个国家的内容，2008 年包含了 85 个国家的内容，2010 年包含了 94 个国家的内容。

资料来源：作者根据 IBP 调查结果整理所得。

从表 7-1 可以发现，南非排名靠前，巴西、印度和俄罗斯的预算透明情况也比较良好，而中国的预算透明度极低，一直处于平均得分之下。尤其值得注意的是，南非作为一个新兴的经济体，其预算透明得分一直很高，2010 年甚至成为了预算最为透明的国家。具体来看，南非自首次接受调查时，就在向公众提供广泛的预算信息，并且得分不断增加，排名不断提升；巴西虽然得分下降了一分，排名有升有降，但一直属于“提供大量信息”的一类^③；印度得分不断增加，在 2010 年的调查中从“提供部分信息”国家变为“提供大量信息”的国家；俄罗

^①《利马宣言》，是《审计规划指南》的简称。1977 年，由 INTOSAI 在秘鲁首都利马举行的第九届代表大会通过。它包括原则声明、行动纲领、关于发展中国家要采取的措施和发展中国家要求“发达国家”采取的措施的联合声明以及会议后发展中国家的关系等内容。

^②例如：在预算讨论期间立法机构的公众听证会的种类及开展程度；在国家预算制定时，最高行政长官对预算讨论的控制范围及程度；最高审计机关是否具有良好的沟通机制，能否利用收集获得的民众意见帮助制定实施审计程序；公民能否通过居民预算获得包含重要的预算、审计信息以及预算词汇简要信息在内的重要信息；预算信息的综合公布，尤其是对贫困人口有益的政策措施的公布。

^③根据 IBP 组织的规定，预算透明得分 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。

斯的得分与排名也一直上升，虽然还处在“提供部分信息”的国家行列，但它已经达到这一级别的最高分 60 分；中国一直处“提供极少信息或者根本不提供信息”国家行列，并且 2010 年的得分比 2008 年还低 1 分，在排名退步的同时，其相对排名也在落后，由前 75%下降至前 84%^①。

而就预算参与情况和监管而言，“金砖国家”间也呈现出一定的差异。巴西审计机关具有较强的权力，而议会对预算的影响则不完善，也没有召开适当的听证会以听取公众的意见。印度的情况与巴西类似，审计机关应加强与公众的沟通联系，为公众参与提供机会。俄罗斯的审计监督能力和议会监督能力都很强，但联邦政府没有针对预算草案召开听证会，审计也缺乏后继的跟进监督。中国审计机关的预算监督能力，强于人大监督能力，在听取公众意见方面则仍有待改进。南非的议会与审计机构都有着较强的权力，在预算编制、审议、实施、评价各个阶段都为公众提供了参与预算的机会，但审计机关的工作与公众沟通比较欠缺。

虽然 IBP 组织的预算透明度调查，采取了专人负责、各国专家参与的方式，并建立了各国政府对调查结果进行反馈核实的机制，但在执行过程中其目标未能全面实现。例如，在 2008 年调查报告的编制过程中，IBP 的工作人员邀请了 61 国政府官员对问卷结果发表评论，但回复者仅有厄瓜多尔、危地马拉、挪威、南非和瑞典五国，这五国的官员对调查结果的满意程度不尽相同，但绝大多数未能实现完全的一致性。对一个国家的预算公开问题，各国研究者和负责问卷填制的评论员之间，也存在意见的不一致性，这种情况在预算公开得分较低的国家尤为显著。^②此外，由于各国预算制度、社会传统的差别，全球性标准在一些国家会显现出不适应性，难以真实有效反映各国预算公开的真实情况，尤其是进展情况。同时，作为一项针对各国中央政府预算公开情况的调查，未能关注方兴未艾的预算公开地方改革试点，而巴西、中国、俄罗斯等国的预算公开，均呈现有地方试点现行的特点，故而调查结果难免具有一定的局限性。但不能否认，IBP 组织为全世界提供了一个衡量预算透明的标准，其调研报告比较全面地反映了各国的预算公开情况，其中反映出的问题值得我们重视并设法改进，其他国家的改革经验与措施也值得我国借鉴。

7.2.3 “金砖国家”提升预算透明度的动力机制研究

1. “金砖国家”提升预算透明的动力机制

关于政府信息公开的动力机制的大致包括：引力模式、压力模式、推力模式

^①2008 年的透明度排名中共包含 84 个国家，中国的名次为 64， $64/85=0.75$ ，为前 75%；2010 年的透明度排名中共包含 94 个国家，中国排名为第 79，为前 84%。

^②International Budget Partnership, The Open Budget Survey 2008, IBP, Center on Budget and Policy Priorities, Washington DC, www.openbudgetindex.org/files/Final_Full_Report_English1.pdf.

以及耦合模式，虽然不同研究者对各种模式的界定不尽相同，但实质内容却大同小异^①。引力模型是指，在现代社会中，政府信息资源能够对企业和个人带来精神与物质上的满足感，从而吸引市场和公众对政府公开预算信息的关注。压力模式主要包括三种情况：第一，由于社会进步、公民民主意识觉醒、社会分配不公等现实问题，使得公众对信息要求的意识增强，向政府施加压力，要求公开信息。第二，政府迫于提升公信力的压力，主动公开政府信息。第三，国际组织对成员国提出公开信息的要求，参与国政府被动公开预算信息。推力模式则是指，由于科技发展及网络工具等技术手段用于政府公共管理，为政府信息公开提供了良好的载体与途径。而耦合模式则是指以上三种模式共同施力，促进政府信息公开进程。

一国的政府信息透明与预算公开，一般是多种作用力共同影响的结果。仅就“金砖国家”预算透明的动力机制而言，无疑均具耦合模式的特色，即压力、推力等多种作用力，综合促进了一国的预算透明程度。预算透明度包含信息公开和公众参与两方面的内涵，而预算透明度的提升涉及政府、国际组织、向政府提供捐助的非政府组织或个人等多个主体。政府作为预算的编制和执行者，掌握着预算信息，并直接决定着预算过程中的公民参与程度。公众对信息公开及预算参与的要求、政府公信力下降的压力以及国际组织、捐赠者的要求，同时形成政府提升预算透明度的压力。经济发展、社会进步带来的公民意识觉醒，社会资源分配不公等问题引起公众不满，则是带来这种压力的深层次原因。政府满足公共需要、实现善治的愿望和改革行动，则进一步推动着预算透明度的提升。政府善治的实现，主要通过建立健全法律制度、运用高科技手段，管理政府事务等方式实现。同时，媒体的积极宣传报道、政府对国际组织的承诺，也对预算透明度的提升形成推力。各种力量形成耦合模式，共同促进着预算透明度的提升，总结来看，其作用机制如图 7-2 所示。

结合前文中对“金砖国家”预算透明实践的介绍，可以发现，社会经济发展不平衡、公众不满、政府公信力下降、随着经济发展觉醒的民主意识，以及国际组织的要求，共同构成了对各个国家政府预算透明的压力。俄罗斯的圣彼得堡人文和政治研究中心寻求同地方政府合作，要求预算信息公开，要求政府在预算草案审批前召开听证会听取公众意见。印度“赋权运动”呼唤了《信息公开法》的出台是公众要求预算透明的例证。从印度的案例中也可以看到，社会问题的出现，公众的积极关注会促进政府的制度改革，进而对预算透明度的提升提供更大的推力。俄罗斯在运用世界银行贷款时被要求具体使用方向及信息是国际组织对政府施与压力，促进预算透明的代表性形式。

^①段尧清、汪银霞.政府信息公开的动力机制[J]，《电子政务》，2005，（4）。

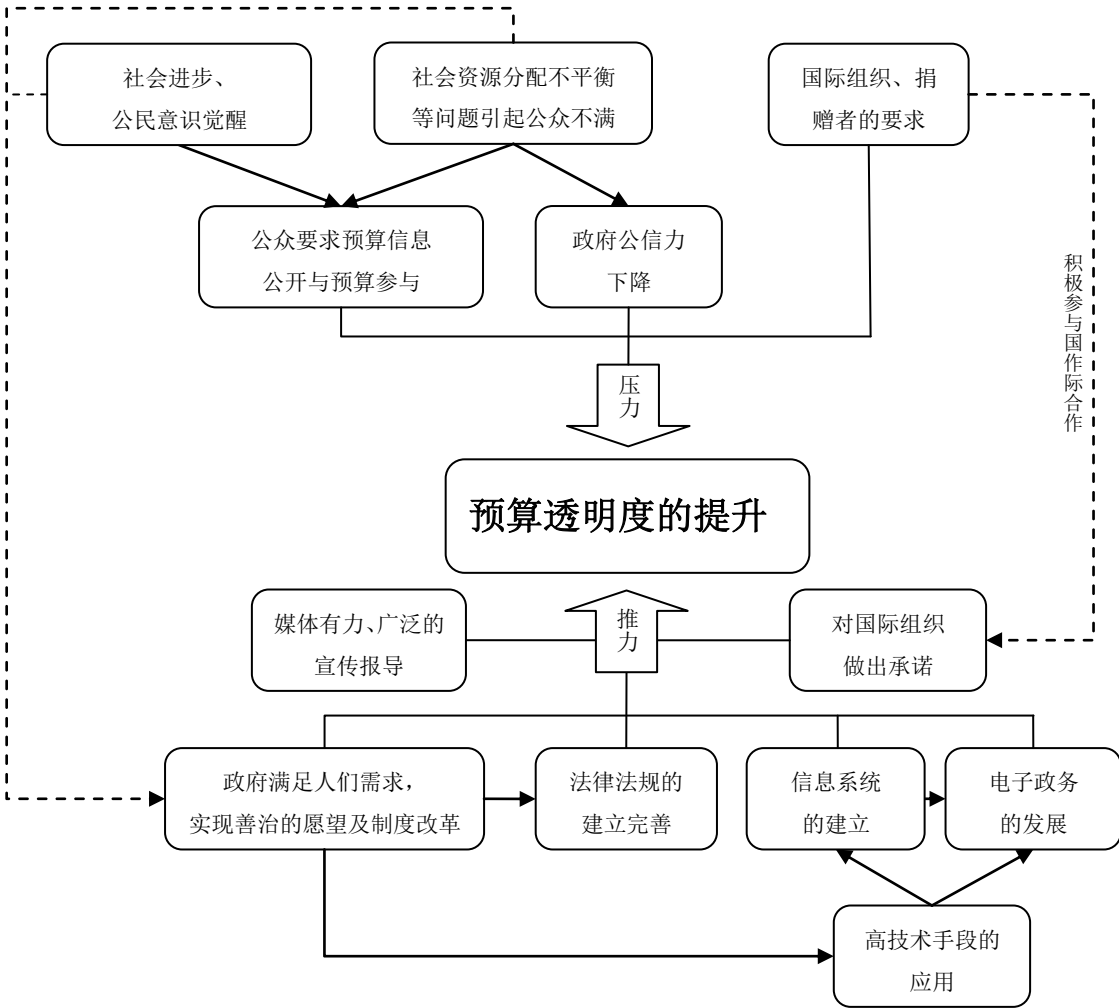


图 7-2. 预算透明的动力机制

同时，各个国家的预算制度、法律制度完善，公众预算知识提高以及高科技手段在电子政务、媒体领域的运用，积极向国际组织做出承诺，并落实直接推动了预算透明进程。金砖国家都建立了信息公开法律，来保证政府信息的公开透明，南非、巴西更在预算法律中要求公开预算草案等文件。中国焦作等地的预算听证制度，也为公众获取预算信息、参与预算提供了途径。各国的信息系统建设为电子政务的实施提供了重要保障，与电子政务制度一起为公众获取信息，参与预算过程提供了便利。而巴西和南非在 IMF 组织的号召下分别作出承诺，巴西承诺要公开失业救济资金和自然灾害救助资金花费情况，召开中央及地方会议讨论公共参与机制，南非承诺加强与民间组织的合作，为公众跟踪预算提供便利。它们对承诺的践行，会有力提升本国的预算透明程度。而各国民间组织的活动均注重与媒体的合作，借助媒体力量向公众广泛宣传。

2. “金砖国家”预算透明机制的异同

“金砖国家”的预算透明实践，涵盖了各方的力量，均呈现耦合模式。各国政府建立健全预算、信息公开法规，加强电子政务建设，主动公开预算文件，展开参与式预算的尝试。而民众也积极要求预算信息，参与政府预算过程。研究机构或民间组织展开对本国预算透明度的调研，分析本国的预算文件，宣传预算知识，推动着预算透明的进程。

然而，在不同国家中，各种预算透明促进因素的作用却不尽相同，公民在预算过程以及预算透明改革中的地位差别很大。

俄罗斯由于建立了相对民主的制度，建立了较为完善的财经管理制度，从而确保了预算工作的可辨识度。而民主与法律保障又使民间组织在受到制度保障后，顺利开展工作，进而参照 OECD 的《预算透明最佳实践》要求，公开了各类预算报告。而民间组织更进一步加强预算研究，致力于影响政府预算编制。印度民间力量尤其是个人对预算透明的促进，表现得更为突出。由于较为民主的制度作为基础，民间力量很好的发挥作用，在预算透明改革初期，个人甚至成为主力。各地的非政府组织开展各类活动，要求预算公开。在中国，人大监督机制的失灵以及民主意识的提高，公众对预算情况产生了强烈的诉求，而实质性的改变则源于政府内部的反省。中央及地方政府努力建立制度，作出预算公开的改革实践。目前，全方位的落实预算公开制度成为一个难题。南非，则体现为上下联手推动，追踪预算执行情况；民间组织针对贫困或妇女儿童等个别问题展开调研，向政府提供预算建议；政府颁布完善的法律，提供广泛的预算，通过听证会或设立机构听取公众意见的方式，切实有力的保证了预算过程的透明。在巴西，参与式预算改革则是明确保证了公民的直接参与，为各方监督大开便利之门。政府作出的尝试为公众参与预算提供了保障，民间组织则加强对政府网络、信息系统、法律法规的考量研究，与拉美地区民间组织加强合作，指出政府在预算透明方面存在的问题，呼吁预算信息的公开透明，促进着巴西预算透明度的提升。

7.3 “金砖国家” 确保预算透明的行为研究

7.3.1 “金砖国家” 预算透明的法律依据

与预算透明相关的法律大体包括宪法、与预算相关法律、信息公开法以及其他可能涉及预算公开的具体规章，以及公众参与政府活动的相关法律法规，前三项中的规定尤为具有普遍约束力。而与预算相关的法律包括政府管理预算的法律、法案与法规，具体称谓在各国则有所不同。这些法律规定为预算公开透明提供了直接的法律依据，其出台与落实是政府保证和促进预算透明的重要手段。金砖国家针对预算公开及参与的立法，也有着各自的探索，由于篇幅所限，下面我们仅就五个国家宪法、与预算相关法律、信息公开法中有关预算透明的规定加以梳理和说明。

1. 金砖国家预算透明法律依据比较

(1) 巴西预算透明法律依据

巴西的《宪法》(1988)、预算管理相关法律都对信息公开做出了规定，2009年11月18日，总统迪尔玛罗塞夫颁布了《新信息自由法》^①，进一步为巴西政府信息公开提供了法律保障。

巴西《宪法》第5条规定：“任何人都有权基于私人利益、集体利益或整体利益，要求政府机关提供相关信息，政府机关有义务在法定的期限内提供相关信息。但对于社会和国家安全至关重要的信息，需要保密，不在公开之列。”

巴西在预算法规中广泛提及了有关预算透明、公开及参与性的问题。巴西2000年出台的《财政责任法》^②第九章的标题为：透明度、控制与监督，在这章中明确规定，财政管理透明的工具必须广泛公开，即使在电子公共媒介中也必须广泛公开包括计划、预算、预算指令法律在内的内容，总结报告预算执行和财政管理报告，提供这些文件的简化版本。并在更具体的法规中规定要公开先期预算陈述、居民预算、立法预算、年度报告、年终报告^③。在财政责任法中，还规定公众参与预算过程是预算透明的重要部分，要鼓励公众参与并在预算草案讨论阶段召开听证会。

《新信息自由法》要求政府广泛公开包括政府职员信息在内的多种信息，对不公开的内容做出了规定，明确了政府答复提问的时间限制，建立了申诉机制与

^① 巴西《新信息自由法》的英文全称为 new freedom of information law

^② 巴西《财政责任法》的英文全称为 Fiscal Responsibility Law

^③ Paolo de Renzio and Verena Kroth,(2011),Transparency and Participation in Public Financial Management: What Do Budget Laws Say, IBP, Center on Budget and Policy Priorities, Washington DC, <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Research-Note-1-Transparency-in-Public-Finance-Laws1.pdf>

较为细致地对违法行为的规定及处理处罚规定。但是，该法没有具体规定信息公开的实施机构与监督机构，规定的申诉答复时间仓促且上诉机制缺乏有效性。^①

（2）俄罗斯预算透明法律依据

俄罗斯也用《联邦宪法》（1993）、预算管理法律、《信息、信息化和信息保护法案》（1995）同时保证政府信息公开和透明。

《联邦宪法》第 24 条第 2 款规定：中央和地方自治政府应当向公民提供所有涉及公民个人权利和自由的文件和材料，法律另有规定的情况除外。

俄罗斯的预算法规较为广泛的提及了预算透明。1998 年出台俄罗斯《预算法典》中对预算透明做出定义：强制向大众传播媒体公开已经批准的预算案及其执行情况，提供执行预算的详细信息，以及可及时获取联邦政府和地方自治政府立法机构其他信息。

俄罗斯联邦的《信息、信息化和信息保护法案》，也对信息公开也作了规定。该法律规定政府信息资源以公开为原则、保密为例外。2009 年 2 月 13 日，俄罗斯官方报纸《俄罗斯报》公布了一则《关于保障获取有关国家机关以及地方自治权力机构活动信息》的新法案。根据这一法案的规定，信息公开主体包括立法机关、司法机关及行政机关。一旦公民遭遇官员试图隐瞒信息的情况，可以向国家检察机关投诉，由检察机关立案查处；对政府官员试图阻挠公民获得信息的行为，有严厉的惩罚规定，除了将对官员撤职查办外，还将处以最高 20 万卢布的罚款。此外，该法案还要求各级政府机关在接受公民登记查询的 30 天内，应为公民免费提供相关资料的复印件，如遇特殊情况延迟，最长延迟不得超过 15 天^②。

（3）印度预算透明法律依据

印度的宪法缺乏有关知情权的具体条款，但预算法律比较广泛地涉及了预算透明问题，《信息权法案》（2005）为信息公开提供了比较完善的法律依据。

印度的宪法没有明文规定保护知情权，但 1982 年最高法院裁定，宪法第 19 条提及的保障言论与表达自由之中，隐含获取公共机构所掌握信息的权利，保密是例外情况，且只有在公众利益需要时，保密才是正当的。

2003 年出台的印度《财政责任和预算管理法》^③把明确责任以确保中央政府财政运作透明度，作为该法的重要目标。然而，该法没有对透明做出明确的界定，也没有关于预算信息公开制度及公众参与性的具体规定。

《信息权法案》一共六章，详细规定了中央和邦信息委员会的组成、产生方式、任期、任职条件、工资津贴标准、去职条件，以及信息委员会的权力和处理程序，确保了委员会的相对独立以及类似于专门法庭的地位。这一法律还详细规

^① 参见 <http://observingbrazil.com/2011/12/13/analyzing-brazils-new-freedom-of-information-law/>

^② 参见 <http://www.chinatransparency.org/newsinfo.asp?newsid=3027>

^③ 印度《财政责任和预算管理法》的英文全称为 Fiscal Responsibility and Budget Management Act

定了政府应公开的信息，包括决策形成时的内部过程、负责人员信息。对政府信息公开的范围、政府信息公开申请和申诉、负责信息公开的部门免于公开的信息和不适用于该法的机构、违法官员的处理处罚、第三方机构以及年度实施情况总结 and 培训等问题进行了规定。值得注意的是，该法鼓励政府开展培训项目，为政府培训公共信息官员，提高政府官员和公众的政府信息公开意识，提高公众对该法案的理解和认识。

（4）中国预算透明的法律依据

我国的《宪法》及《预算法》均没有对政府信息公开情况进行规定，而 2008 年 5 月 1 日起开始实施的《中华人民共和国政府信息公开条例》首次以行政法规的形式规定了政府公开信息的义务，为政府信息公开提供了依据。

我国宪法没有对知情权的具体规定，但第 27 条 “一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督” 等内容，则间接反映了知情权的内涵。

我国的《预算法》没有提及预算公开、透明的内容，也没有向公众公开预算报告的规定。而国保发[1997]5 号文件《经济工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》中，将 “全国财政收入、财政支出”，“国家年度预算草案、中央年度预算草案及其收支款项的年度执行情况”，“国家年度决算草案、中央年度决算草案和未公布的国家决算、中央决算收支款项”，“不公布的国家预算、中央预算收支款项以及动用中央预备费的情况” 等事项划定为绝密或机密事项，根据《保密法》规定不予公布。这与预算公开透明的思想相背离，也与正在推进的政府预算公开要求不相符，显得不合时宜。

《政府信息公开条例》对政府信息公开的内容、范围、方式、程序进行了系统的规定，要求政府部门主动公开预算、决算报告。但这一条例没有具体的申诉机制，公开时限及对违法官员的惩罚规定也不够具体。

（5）南非预算透明的法律依据

南非有较为完善的法律体系保障预算过程的透明性，这一法律体系由一系列法律法规，最为重要法律包括：1996 年颁布的《宪法》，1999 年颁布在后来不断完善的《公共财政管理条例》（PFMA），2003 年开始实施的《地方财政管理法令》（MFMA）^①以及 2001 年 3 月开始生效的《信息公开促进法》。

宪法中规定保障公民获取国家所掌握的信息的权利，保障公民为行使或保护自身权利可以获得所必须的任何私人机构所持有信息的权利，并规定要用具体可实行的操作去实现透明的理念，并对各部门的角色、职能做出了明确规定。

^① 参见 http://www.idasa.org/countries/output/budget_transparency_and_participation/

而 PFMA 与 MFMA 则构成了对宪法中这些规定在财政、预算领域的具体支撑，为预算信息的公开奠定了基础。PFMA 将确保透明、责任、与本法协调的完善的收入、费用、资产和负债管理机制作为该法的目标。该法中还对立法预算、年度报告、年终报告、审计报告的公开做出了要求。其中第 32 条规定，财政部门要在每月结束后 30 天内公布每月资金使用情况，并且要求公告应该涵盖该阶段政府收支情况、债务情况及其他细节。第 78 条规定国家预算通过之前必须公布并交由公众讨论。而 MFMA 则要求政府会计官员向公众公开预算执行情况报告以及所有支撑性文件，并邀请民间组织对预算状况进行品评。

南非的《信息公开促进法》详细的规定了公民对信息的知情权力以及例外规定，并对答复时限等程序问题做出了具体规定。要求部门主管根据规定向社会公布部门信息，同时，它规定了要求信息受到拒绝时的申诉机制，在申诉无效时可以提起司法诉讼。有相关法律条文针对违法行为做出了比较严厉的惩罚措施。

2. “金砖国家”预算透明法律依据评析

从以上比较可以看到，金砖五国都建立了信息公开法律以确保信息公开工作的进行，而宪法和预算法对于透明、公开则不一定有明确的规定，及时有所提及，也多仅仅作为预算管理的目标或原则出现。根据上一部分的内容，对金砖国家预算透明法律依据进行梳理对比，对比结果参见下表 7-2。

表 7-2. 金砖国家预算透明法律依据比较

	宪法	预算相关法规		信息公开法			
	有无明确提及	明确提及状况	有无对预算报告的具体要求	法律级别	立法时间	所管辖的主体	是否规定专门机构管理信息公开工作
南非	有	广泛	有	议会立法	2001 年	立法、司法、行政机关	是
巴西	有	广泛	有	议会立法	2009 年	立法、司法、行政机关	否
印度	无	较多	无	议会立法	2005 年	立法、司法、行政机关	是
俄罗斯	有	较多	无	议会立法	2009 年	立法、司法、行政机关	是
中国	无	无	无	行政法规	2008 年	行政机关	否

注：国家顺序按照 OBI 排名由前向后排列，明确提及状况的判断依据参考那篇有关法律的文章

南非、巴西的金砖国家预算透明法律依据较为完善，而我国金砖国家预算透明法律依据则明显不足，即使存在相关的规定，也较为笼统，法律法规间协调性不足，现行规定甚至出现了相悖的情况。仅就金砖国家来说，在预算法中明确提

及预算公开的国家的预算透明程度较高，广泛提及信息透明的南非、巴西排在 OBI 排行榜的前列，较为广泛提及透明度的印度、俄罗斯紧随其后，而我国的预算透明排名比较靠后；对具体预算报告有要求的南非、巴西的确公布了很丰富的预算报告，在预算透明得分上的确具有很大优势。而宪法中明确提及政府信息公开的国家预算透明得分也基本较高。法律明确保障的确可以促进预算的透明化进程，保证预算信息的公开透明。各国的信息公开法中，南非的信息公开法颁布较早，缺乏对政府主动公开要求；巴西没有指定负责信息公开的部门；印度几乎把各类情报和安全机构完全排除于其管辖范围之外，缩小了法律的约束范围^①；但只有中国的级别较低，为行政法规，且规定较为笼统，没有申诉机制的说明，没有指定信息公开负责部门，没有对回馈信息时间的具体要求，没有严格的对不公开事项的说明，也没有对违法行为的明晰规定及具体惩处规定。

但是，即使是南非，也没有对 IBP 组织建议公开的八个主要预算报告的全面规定。而在现实社会中，五个国家公布的预算信息远比上述法律法规规定的信息丰富。所以，预算公开与透明不只依赖于法律保障，还依赖与公民对预算信息的主动要求，政府的预算公开努力，参与国际合作等方面因素。所以，完善法律规定并确保执行可以成为保障和推进预算透明的有力措施，但预算公开与参与性提高更直接依赖于一国的预算报告制度与预算参与制度，而现行的报告制度与参与制度也是值得政府积极努力的方向。

7.3.2 “金砖国家”预算报告情况比较

预算报告包括预算前报告，预算草案报告，审批通过的预算报告，预算执行情况阶段性报告以及预算执行情况的年终报告。其中预算执行情况阶段性报告可能为月度报告，也可能是季度报告，一些国家还提供年中报告。而这些预算报告的公开程度、公开内容直接决定着预算透明程度。为了提高预算报告的公众可读性，一些国家还提供居民预算报告。本节参照 OBP 组织，对金砖五国的先期预算陈述、行政预算提案、居民预算、立法预算、年度报告、年中回顾、年终报告在预算透明考核时所使用的七种预算文件进行对比分析^②

1. “金砖国家”预算文件编制、公开情况比较

在预算编制、实行的整理过程中，对于 IMF、OECD、OBP 等国际组织专家建议公开的预算报告，一些预算文件可能编制但仅供内部人员使用，而一些预算文

^① 托比·曼德尔著，龚文库等译，《信息自由：多国法律比较》，社会科学文献出版社，2011 年 1 月第 1 版，第 76 页。

^② IBP 用八种预算文件的具体情况考核一国的预算透明程度，但审计报告作为结果考核报告，具有特殊性，又具有重要的意义，在下一节单独讨论，故不在此列出。

件没有被编制。金砖国家对上述预算文件的公开情况见下表。

表 7-3. “金砖国家” 预算文件公开情况比较

	先期预算 陈述	行政预算 提案	居民预算	立法预算	年度报告	年中回顾	年终报告
巴西	编制并向 大众公开	编制并向 大众公开	没有编制	编制并向 公众公开	编制并向 公众公开	没有编制	编制并向 公众公开
俄罗斯	没有编制	编制并向 公众公开	没有编制	编制并向 公众公开	编制并向 公众公开	仅供内部 使用	编制并向 公众公开
印度	没有编制	编制并向 公众公开	编制并向 公众公开	编制并向 公众公开	编制并向 公众公开	编制并向 公众公开	编制并向 公众公开
中国	没有编制	仅供内部 使用	没有编制	仅供内部 使用	编制并向 公众公开	没有编制	编制并向 公众公开
南非	编制并向 公众公开	编制并向 公众公开	编制并向 公众公开	编制并向 公众公开	编制并向 公众公开	编制并向 公众公开	编制并向 公众公开

需要特别说明的是，上表中的行政预算提案一栏仅指预算主题报告情况。巴西不但提供行政预算提案的主体报告，还向公众提供预算提案的概要性报告，一份预算编制依据的报告；俄罗斯则向公众公开预算提案主题报告、概要性报告以及两份预算编制依据报告；印度、南非的行政预算提案报告提供情况与俄罗斯相同；中国的预算报告主题报告以及编制预算的依据报告都仅供内部使用，不对公众开放，仅在每年年初人代会上向公共公开概要性报告，即的年度预算草案报告。

由上表可以看出，巴西的预算文件缺乏对年中回顾和居民预算的编制；俄罗斯向公众公开了行政预算提案、立法预算、年度预算与年终报告；在印度除了先期预算陈述没有编制外，其他文件均编制并向公众公开；中国仅有较好的年度预算与年终预算报告情况；南非编制并公开了全部七份文件。金砖国家中，五国均编制了行政预算提案、立法预算、年度报告以及年终报告，并且全部向公共公开了行政预算提案概要报告、年度报告以及年终报告。只有巴西和南非编制并向公众公布了先期预算陈述，印度和南非公开了居民预算，俄罗斯、印度、南非编制了年中回顾。中国行政预算提案、立法预算方面，俄罗斯在年中回顾方面出现了预算文件仅供内部使用的情况。

2. “金砖国家” 预算文件内容对比分析

(1) 巴西

巴西在前期预算陈述和行政预算提案中，对行政分类、功能分类、项目分类做了较好的报告，但在前期预算陈述中缺乏按照经济分类的预算安排情况，支出的细致分类也被涵盖在内。但明显缺乏对现有债务水平、债务构成、利息支付水

平以及政府持有资产情况的预见和说明。预算编制需要与议员协商，但不与公众进行协商。

在预算审批过程中，对宏观经济形势、预算框架及部门预算情况开展听证活动，但基本没有得到听证建议。议会提案具有修改权，但权力很小，但议会会细致的讨论提案并进行表决。

在预算执行过程中，在预算执行过程中，巴西政府每月提供报告，报告包含所有资金的使用情况及所有收入的细致情况，将预算执行与原定预算做出比较。巴西的追加预算占原预算的 50%至 100%，且在支出后才会由议会审议。

在年终报告中，会对年终执行情况与年初编制数目之间的差异进行详细的比较，但绩效情况缺乏细节解释，没有对预算外资金的报告。对涉及贫困人口的资金使用情况有详细的说明。

（2）俄罗斯

在俄罗斯的行政预算提案中，对部门分类、具体项目分类的报告全面，但对经济分类及功能分类的报告则不全面，对支出会有做详细分类的说明，但报告缺乏细致的依据支撑，对收入水平的评估也缺乏详细支撑。虽然对债务明细状况缺乏报告，但对债务利息情况有详细的说明。大部分议员参与预算编制讨论，但公众对预算编制的影响则微乎其微。

在预算审批过程中，但不会针对宏观经济形势和财政政策框架以及中央机关部门预算情况召开广泛的听证。立法机构对预算草案有一定的修改权。

俄罗斯的预算执行报告较为完善，有对收支情况、部门预算、债务情况、执行预算与原定预算案之间对比的详细内容，每个月会进行公告说明。但是缺乏年中报告与总结。

在年终报告方面，会详细对比年终执行情况与年初编制数目之间的差异、税收水平与实际情况的差异，对预算外资金有较详细的报告。没有对绩效情况做出解释，也没有对涉及贫困人口的资金使用情况有详细的说明。

（3）印度

印度的预算草案对功能、项目、部门进行全面的划分报告，但没有针对经济分类的报告，且收入、支出报告都缺乏细节的支撑。对债务结构、未偿还债务、债务利息支出情况也有较为详细的报告。大部分议员参与预算编制讨论，但公众对预算编制的参与与影响较小。

在预算审批过程中，对宏观经济形势、预算框架及部门预算情况开展有限制的听证活动，且不公布听证结果。议会对预算草案有较大的修改权，并会对预算草案的详细情况进行表决。

印度的每个月进行预算执行报告，缺乏对部门预算的详细说明，但会对收支

情况、债务情况、执行预算与原定预算案之间做比较详细的对比说明。每个月都会进行报告。

在印度的年终报告中，对年终执行情况与年初编制数目之间的比较较为细致。不过，与俄罗斯相似，没有对绩效情况做出具体的解释，也没有对涉及贫困人口的资金使用情况有详细的说明。同时，印度的年终报告没有对预算外资金情况的说明。

（4）中国

中国不公开预算草案的细节内容，仅向人大提交概要性的预算草案并向社会公布。

在中国的预算审批过程中，人大不会针对宏观经济形势和财政政策框架以及中央机关部门预算情况召开听证。人大对预算草案只有表决权，没有修改权。由于不公开预算草案的全文，人大代表也无法对预算细节进行详细讨论。

中国虽然也对预算执行情况进行每月报告。会根据收入科目进行详细的收入状况报告。但报告涵盖资金在全部预算资金的 2/3 左右，且没有有关债务情况、部门预算的详细说明。

中国的年终预算中对年终执行情况与年初编制数目之间的比较是概括性的，对预算外资金情况虽有涉及，但较少。没有对绩效情况做出解释，也没有对涉及贫困人口的资金使用情况有详细的说明。

（5）南非

南非有比较完善的预算报告制度，其预算文件也有较为完善的内容。在预算年度前，南非会公布未来年度的先期预算陈述。在先期预算陈述和行政预算提案中，按照行政部门、功能分类、经济分类规划预算支出情况，按照类别进行未来收入预算，有对税收、非税收收入的具体报告。介绍宏观经济政策和财政支出框架，并对优先支持事项做详细说明有对收入水平、层次的具体分析，对收入及支出状况会做详实的报告，提供具体的数据及编制依据，对未来负债（如养老金情况）、政府持有金融资产与非金融资产情况、未来利息、其他债务的情况也做详细的说明。与议员协商，与公众协商都是预算编制过程的重要内容。在行政预算提案中，提供绩效考核指标，但缺乏不同宏观经济假设对预算编制方面的影响。

在预算审批过程中，议会会针对宏观经济形势和财政政策框架以及中央机关部门预算情况召开广泛的听证，但不会对听证结果做公告公开。议会对预算草案具有修改权，议会会对预算草案做细致的讨论并表决。

在预算执行过程中，南非政府每月提供报告，报告包含所有资金的使用情况及所有收入情况。将预算执行与原定预算做出比较。追加预算少于原预算案 20%，议会在在资金使用之前审议预算追加情况，在应急预算的支出发生之后给予审批

过程。但按照部门进行分类的报告则不够细致。同时，南非提供详细的年中报告，对半年的预算情况进行回顾。

在年终报告中，会对比年终执行情况与年初编制数目之间的差异，提供较为全面的预算外资金报告，预算绩效情况，并对关系贫困人口的资金使用情况进行解释。

3. “金砖国家”预算报告时效性比较

在预算审批之前，巴西和俄罗斯的议会在三个月之前就可得到行政预算提案，南非的议会可以提前一个月至三个月得到行政预算提案，而中国和印度的立法机关得到行政预算提案的时间不早于预算提案表决的六周时间。对年度预算的公布上，巴西、俄罗斯、中国、南非均能在每月结束后 30 天内给出预算公告，而印度在每月结束 60 天之后才能公布预算数据。而除印度外的四国均能在预算年度结束后六个月内提供年终预算公告，而印度则在十二个月之后才能提供相关报告。

针对所有的预算文件，南非、巴西、俄罗斯在公告一个月之前会提前告知媒体公告时间，并按照告知时间向公众进行信息公告。印度也会对七份预算报告提前一个月以上告知媒体公告时间，但对预算草案的公告时间与告知媒体时间不同。中国不会提前告知媒体预算文件公告时间，但在预算文件公告的当天会向大众公布预算信息。

4. “金砖国家”现行预算报告情况综合评析

从上面分析可以看到，南非提供了有关预算全部流程的公告，印度缺少先期预算陈述，巴西缺少居民预算和年中回顾，俄罗斯没有编制先期预算陈述与居民预算，年中回顾作为内部资料，而中国只向公众提供较为详细的年度报告和年终报告。

就时效性而言，印度公布预算文件比较滞后，而其他四国均比较及时。但中国缺乏对预算公告时间的提前告知活动。

在所提供的预算文件的内容涵盖面上，南非表现出极大的优势，巴西与印度的预算文件质量整体也较高，俄罗斯年度预算文件的内容较为丰富，而中国年度预算报告的及时性很好，内容却有待完善。预算收入、支出情况缺乏细节支撑是俄罗斯、印度预算草案的普遍缺陷，而巴西预算草案中对债务的相关报告显得不足。对预算听证会公众意见缺乏公开是南非、巴西、印度、俄罗斯听证意见公开方面的不足，而中国不召开类似的听证会。除中国外的其他四国，在年度报告中均涉及全部预算内容，而中国年度预算中涉及预算资金在三分之二左右。除南非外，其他四国均缺乏对预算效果的细致考评。没有国家在预算报告中对预算外资金情况做全面说明，南非和俄罗斯比较全面但仍非全部内容，中国虽有涉及但涉

及极少，印度与巴西缺乏对预算外资金的报告。

7.3.3 “金砖国家”审计结果公告制度比较

审计部门作为国家机构之一，对政府资金使用起监管作用。各国审计机关的地位、具体职责、权限有所差异，但都具有监督公共资产使用方向、效果、效率的核心任务。政府审计公告制度是指，国家审计机关将被审计单位资金使用存在问题的事实、结论及审计建议等，运用适当的方式向社会公众进行公开，并接受社会监督的制度^①。审计结果公告是对公共资金使用情况、效率的分析，审计结果公告的公开是预算资金监督方面的公开，是预算公开透明的重要内容之一，也为公众品评政府资源使用情况提供了直接的依据。金砖国家的审计结果报告制度各有特点，公告范围、时间各有不同，下面就这些问题展开分析。

1. “金砖国家”审计制度简介

一国的审计结果公告制度是审计制度的重要组成部分，而审计制度的其他方面内容，如审计机关的独立性等问题影响着结果公告制度。

巴西实行的是司法型审计制度，最高审计机构为审计法院，审计法院独立于立法机构、最高法院与行政机关之外，自主决定审计项目，具有处罚的权力。^②审计法院的院长的产生及更换必须经过议会的审议，部门预算决定与拨付不受行政部门影响，根据审计法院工作需要划定。

俄罗斯的审计机构设立在议会之下，为立法型体质，俄罗斯联邦和组成联邦的各州市的国家审计属于杜马^③。审计院代议会对预算进行审计监督。经费由议会审议批准，满足审计工作需要。审计院长更换需要立法机构作出决定。法律规定审计院对审计方向、项目的展开具有决定权。

印度审计制度为比较典型的独立型的审计制度，主计审计长公署独立于立法权、司法权和行政权之外，直接对公众负责，但它并不拥有处理权和最终审判权。现实落实中，审计部门倾向于向立法部门汇报工作。如果总审计长出现行为不当或失职等情况，需要议会两院以 2/3 票数以上通过才能罢免，程序与最高法院大法官和总检察长的罢免相同。

中国实行的是行政型审计体制，由政府机构最高领导人领导审计工作。审计署的预算资金审批、拨付受到行政机构的影响。虽然法律规定审计长的任免需要立法机关——任免代表大会进行决定，但在实际操作中，政府首脑等可以对其任

^① 李维维，“金砖四国”审计公告制度的比较研究[D]，河南大学。

^② 在巴西，设立审计法院的同时，政府内设内部审计机构，局长有总统任命，负责内部监督。审计法院的工作更具代表性，这里主要对其工作进行分析。

^③ 国家杜马，是指俄罗斯联邦议会的下议院，于 1993 年建立，有 450 个席位。“杜马”一词，是俄文(дума)音译，意为“议会”。

免产生重大影响，审计机关工作的展开也受到政府的很大影响。

南非的审计机构独立与行政机构之外，也不属于议会，审计长由总统提名，经议会审议通过，其变更也需要议会的审议。审计署向议会做审计项目报告，其部门预算不受行政部门干预，对审计方向和项目具有很大的量裁权。

2. “金砖国家”审计结果公告对象范围的比较

审计结果公告对象的范围分为三个层次：第一，是对被审计单位的公开，主要通过发布审计报告、公报或召开职工大会的形式，向被审计单位人员公开审计目的、程序、内容、结果等内容；第二，是对相关主管部门进行公开，主要以文书或会议形式进行通报，对军队、情报机构的审计结果公告会到这个层次为止；第三，是向社会公众公开，主要通过电视、广播、报刊、新闻发布会、网络公开等形式对审计结果进行公开。

针对非涉密的资金使用情况的审计结果，金砖国家的法律都做出规定，要求其向公众公开，就目前看到的研究结果及收集到的案例看，各国均对包含项目审计、专项审计、绩效审计等非涉密审计项目的结果进行了第三层次的公告。例如，俄罗斯海关项目，巴西大豆项目，印度对环境和森林部门的审计项目中^①，审计机关均对项目审计的时间、内容、资金使用情况、审计意见等向社会进行了公告。广东审计南非工作启示中提到，在南非，除涉及保密、国防内容的审计报告外，其他审计报告都要以公报形式公开发布，接受公众的监督。而我国自 2003 年，审计署发布第一号审计结果公告——《防治非典专项资金和社会捐赠款物的审计结果》以来，到 2007 年，已经做到所有审计和专项审计调查项目的结果，除涉及国家秘密、商业秘密及其他不宜对外披露的内容外，全部对社会公告^②。

各国都利用媒体、报纸、杂志、网络向社会公开审计结果公告。除这些方式外，巴西审计法院每年对审计报告汇编成册，形成公共报告并进行摘编加以公开出版，方便公众了解和监督政府，加大了审计结果公告的效果与审计监督的震慑力。印度在审议审计结果公告后会召开新闻发布会，审计长会向公众公布年度审计的重点，改成通俗读物印制并广为散发。

3. “金砖国家”审计结果公告内容及公告建议落实情况比较——以中央机关年度预算执行情况审计报告为例^③

金砖国家的最高审计机关都需要向立法机构呈交预算执行年度审计报告，这一审计报告是对中央财政资金在每个财政年度使用情况的全面考评。我们可以通

^① 李维维，“金砖四国”审计报告制度的比较研究[D]，河南大学。

^② 陈尘肇，中国国家审计结果公告制度问题研究与机制设计[D]，重庆大学，第 24 页。

^③ 本部分的内容依据为 2009 年 OBI 预算透明调查问卷第 111-123 题的调查结果，调查问卷具体内容参见 International Budget Partnership (2009b), “Open Budget Questionnaire: Brazil”, “Open Budget Questionnaire: Russia”, “Open Budget Questionnaire: India”, “Open Budget Questionnaire: China”, “Open Budget Questionnaire: South Africa”, IBP, Center on Budget and Policy Priorities, Washington DC. www.openbudgetindex.org/files

过对这一共有的审计报告的内容情况及落实情况进行比较,从而透视金砖国家审计结果公告内容及审计建议落实情况。

巴西审计法院在财政年度结束 6 个月之内向议会提交年度预算执行情况报告,今儿向社会公布。根据 2009 年的调研报告显示,虽然很多财政资金被审计,但能够估算的被审计的资金占全部财政资金的比例仅为 20%。而针对预算外资金的审计情况,调查专家认为只公布不到三分之二的预算外资金的审计结果。在审计报告文件的前面,审计法院会对该年度预算资金审计的总体情况进行概要式表述,之后对各部门的预算执行情况进行分部门的报告。而针对审计报告指出的问题,政府部门公布了一小部分整改措施、步骤,审计法院对整改情况进行审计报告,但这一报告缺乏细节内容。

俄罗斯联邦审计院一般在财政年度结束 9 个月后向议会提交审计报告,全部预算资金与预算外被审计,并被报告。审计结果公告中会包含该年度资金使用情况使用概要,对全年预算资金使用情况做全面解析。然而,针对审计机关指出的问题,政府部门并不公布其整改步骤以及措施,审计院也不对整改情况进行后记的报告、公告。

印度主计审计长公署在预算年度结束后一年至两年之内提交审计报告,报告通过总统提交给议会。与俄罗斯相类似,有确切数据显示,所有预算资金与预算外资金都被审计。在分部门报告的前面部分,公告对审计的总体情况做简要介绍。针对审计院指出的各部门资金使用情况的问题,政府部门作公开部门整改步骤、措施,而审计院则会对其整改情况做全面、细致的审计追踪,并对大众进行公告。

中国国家审计署在预算年度结束 6 个月左右之后提供审计结果报告。在每个预算年度结束两年之内,所有预算资金的使用情况都能被审计,且审计结果会向公众公开。根据法律规定,审计机关应该对预算外资金情况进行审计,但在现实中,审计机关对这部分资金情况缺乏监管能力,审计资金占总预算外资金的百分比也无法确定。在审计公告中,审计署并没有提供有关审计工作概要的内容。针对审计署提出的问题及整改建议,虽然政府部门极少公开自身的整改措施,以及整改的进度,但审计署会对审计结果落实情况做追踪审计,并在每年年初公布整改情况公告。

南非审计署在预算年度结束后 7 个月左右的时间内提供审计报告。在南非,所有的预算资金与预算外资金都被审计,并有向大众公开审计报告,显示审计结果。审计署也提供年度预算执行情况审计报告的概要性说明。但对于审计署指出的问题,政府部门虽然会公布整改措施、步骤,但提供的信息极少。而审计署也不对其整改情况做进一步的审计报告。

4. “金砖国家”审计结果公告制度评析

比较而言，金砖国家中，中国是审计机关唯一隶属政府管辖的国家，其对审计项目、方向的选择权受到行政权力的制约，部门预算资金及审计长的任职情况也受到政府首脑的影响，独立性较差。而巴西、印度、南非的审计机构则具有很高的法律地位与独立性，独立于立法、司法和行政权力之外，审计工作开展不会受到来自行政力的太多干扰。俄罗斯的审计机构则属于立法型，对议会负责，但独立于行政权力的地位也较好的保证了它的独立性。

目前，就最高审计机关的工作而言，金砖国家基本都实现了对非涉密审计结果的社会公告。在审计结果公开期限上，中国年度预算资金审计报告提交在六个月之后，与巴西一样，是比较高效的国家。在对审计结果落实情况上，有着跟踪审计，并有详细的审计报告。虽然中国的审计署在法律地位上比其他四国逊色，但经过近些年的努力，中国的审计结果公告制度取得了很大的进步。在报告及时性、报告所涉及的内容、报告范围以及报告追踪上，中国的年度预算执行情况审计报告都处于 OBI 问卷调查的最优行列。巴西缺乏对审计项目涉及资金的情况上的相应统计，巴西、俄罗斯、南非对审计报告整改意见的落实情况缺乏相应的追踪审计报告，而中国针对预算外资金的审计需要加强，确保对财政资金的全面监督审查。

不过也有研究指出，中国地方审计机关公布的审计结果公告还较少，审计结果公告的影响力也有待增强。同时，虽然审计署公布了许多审计结果公告，涉及公告涉及内容较广，但在具体内容上还存在诸多不足。巴西、印度的审计结果公告都有较长的篇幅，页目在几十页左右，不仅涉及在年度末或项目重点的财政资金的使用情况，还列示了具体使用的方向、相关会计报表，提供大量的图表和绩效考量，使公众能够全面了解预算资金的使用情况，而我国的审计结果公告篇幅则较短，以文字说明为主，形式单一。^①就公开手段而言，也应更加注重通俗性、广泛传播性与社会影响力，积极发挥审计结果公告的作用，借助公众力量、媒体力量促进问题整改，弥补独立性不足导致的审计结果建议执行力不足。

7.3.4 “金砖国家”公众参与预算情况比较

1. 巴西参与式预算开展情况

巴西是参与式预算的源起国，其参与式预算模式得到了联合国的推广。1998年，巴西巴西南部诸州的首府——阿雷格里港地区的南里约格朗德首先展开。其后，这种模式迅速传播到巴西的其他城市，截止到2008年，已经有超过200个地区开展了参与式预算实践，而阿雷格里港地区的参与式预算在发展中不断完

^① 李维维，“金砖四国”审计报告制度的比较研究[D]，河南大学。

善，成为巴西参与式预算的代表。总体来说，巴西的参与式预算呈现政府推动，民间组织等积极参与的模式。

巴西的参与式预算领域开始出现在公共项目工程预算上；随后有扩展到了对主题项目，如增加医疗卫生预算的参与；随着时间的推移，目前参与式预算领域已经扩大到一般社会政策上。在巴西，政府负责起草预算草案，而公民对预算的参与主要通过直接参加社区会议实现。这个会议贯穿全年，但预算决策基本集中两个阶段。首轮会议从三月到六月，这阶段要充分传播信息、初步讨论政策并确认选举代表人数，第二轮从七月到九月，决定政府在下一个年度要执行的政策和项目，市民参加地区会议，对政策和市政工程提出建议。在预算执行过程中，市民还要对项目进行现场监督，每周要与市预算委员会代表进行一次会谈。参与预算的流

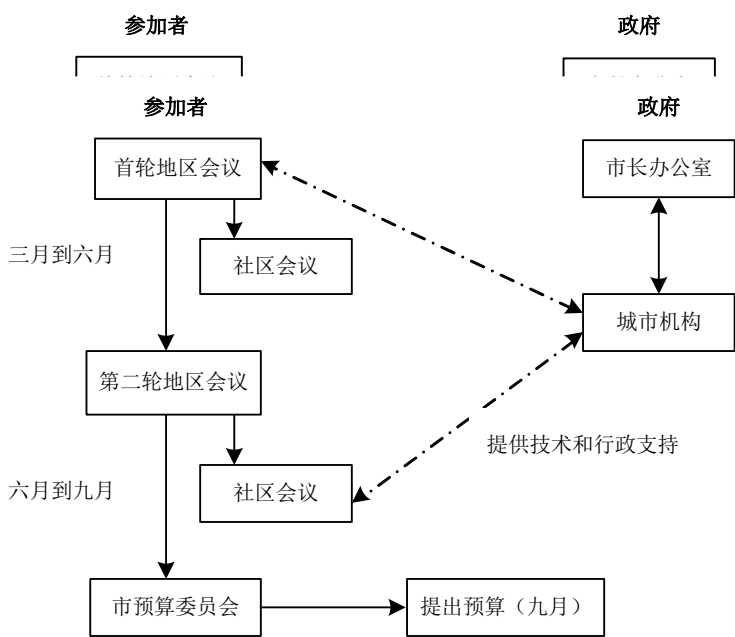


图 7-3. 巴西阿雷格里港地区参与式预算过程

资料来源: Anwar Shah (ed.), (2007), ” Public Sector Governance and Accountability Series Participatory Budgeting”, Working Paper 39498 , The World Bank, Washington DC.

这种参与式预算模式有比较完整的步骤，保证了参与的广泛性，同时具有公开性、互动性。为世界各国展开参与式预算提供了良好的范本。公民和民间组织积极参与预算活动，并研究分析本国预算透明法律，电子政务情况，以求参与式预算得到更好的保障，起到更大的作用。不容否认，巴西的参与式预算依旧存在一些不足与需要改进之处，参与社区会议的多是较为贫困的人员，这固然有助于保护贫困人口的利益，但也应注重阶层间的协调；由于公众对参与的认识不足，

讨论结果容易被操控等。

2. 俄罗斯参与式预算开展情况

传统预算管理方式在俄罗斯出现了等问题，专家建议其进行参与式预算的实践。^① SPCHPS 等民间组织在推动公众参与预算方面起到了重要作用，1998 年，SPCHPS 开始促进参与式预算的项目，而参与是预算主要集中在城市甚至是更低层次的行政区划内展开。

这些民间组织参照世界其他地区的成功案例，研究城市级别的预算透明，寻求预算公开；它们以没有有效信息与参与机制就无法有效品评预算资金使用情况为逻辑起点。2002 年，这一行为有了法律依据，它们拓展了行动，与地方政府合作，探寻参与式预算的机制^②。NGO 组织对预算的参与是俄罗斯参与式预算的主要内容，而 NGO 组织对预算的参与涉及组织预算公开及参与式预算项目邀请地方政府参加、自身参与政府有关预算的听证会、主动获取预算信息、分析宣传预算信息、推动为参与式预算立法、推动公众参与预算、以及努力使政府接受其预算分析与意见等方面。具体过程见下图：

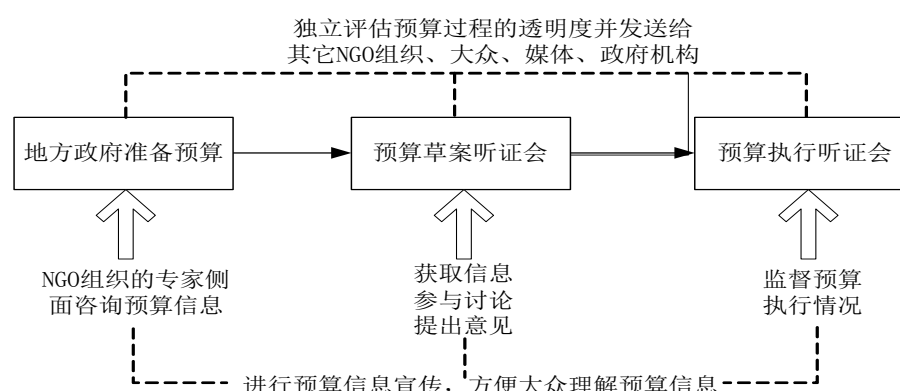


图 7-4：俄罗斯参与式预算过程

NGO 组织对政府预算产生影响主要通过两种方式，即参与政府的预算听证会；以及做出有关预算案的独立分析并努力使其建议得以接受。在听证会中，他们努力获得预算信息，参与预算讨论，协调不同意见，努力使政府接受他们的建议。同时，他们对预算案展开全面细致独立的分析研究，并把研究结果发送给政府部门、各大媒体以及其他 NGO 组织，努力通过宣传使他们的研究结果得到使用。

经过十几年的努力，一些城市的预算参与情况有了较大改善，公众对预算信息的获知及理解力、对参与式预算的认可度也有提高。然而，并没有直接的证据

^① Nikolai Jounda ,(2004.4)“Local Development in Russia: from Administrative Planning to Participatory Policymaking”, Final Policy Paper ,<http://www.policy.hu/jounda/far.pdf>

^② Anwar Shah(ed.), (2007),” Public Sector Governance and Accountability Series Participatory Budgeting”, Working Paper 39498 ,The World Bank, Washington DC.

表明参与式预算的展开促进了预算资金的优化使用。目前，虽然有上百个城市参与了 NGO 组织的相关项目，但只有极少数地区的参与式预算有较好的进展。^①另一点值得注意的是，在村级的参与式预算效果则比较让人满意。世界银行打报告研究显示，让公众参与预算的的迈科普村庄等地，村民良好的管理了他们的财务及资源，确立优先使用公共资金的目标，提高了资金分配效率，促进了当地贸易、经济的发展及村民的生活水平。

3. 印度参与式预算开展情况

印度的公民组织对推动印度的信息公开化及参与式预算起着极其重要的作用。在印度，CSO 组织的行动成为推动其参与式预算发展最重要的主体。基于关注财政投入不足领域研究、弱势群体维权、性别预算、预算控制及监管等不同目标的各个 CSO 组织进行相应的努力，分析联邦、地方预算问题，努力探索公众和社会团体参与政府预算过程的方式、方法，而不同组织的不同预算参与又呈现出不同的特点。

在 DISHA 最初的预算参与中，他们努力呼吁政府为公众尤其是贫困人口投资，并且取得了一定效果。然而，他们发现，由于缺乏监督和预算追踪，预算资金却不能真正落实到他们要求的方面。于是 DISHA 开始尝试新的方式参与政府预算过程，努力对预算资金真实使用情况起到积极影响。该组织追踪预算的真实花费情况，分析哪些支出有利于贫困人口，指出财政原则上的错误并公诸媒体。同时，DISHA 将事实和数据提供给当地立法委员，为其评估支出的效用提供依据，进而使其分析成果影响下一个预算周期的预算编制及审批。预算追踪成为印度参与式预算的代表性方式，追踪过程见下表：

表 7-4. 印度追踪预算的过程

预算阶段	内容
信息收集	通过政府公布的预算草案立法预算你等文件取得预算信息
信息分析	根据审计、会计标准进行计算机编码
	分析调查预算信息与帮助贫困人口公平、民主等方面的关联
预算追踪	通过实地走访询问地方政府官员或与地方建立长期合作关系的方式了解预算真实使用情况
信息应用	向立法部门、审计机关提供调研信息； 向公众进行宣传 and 解释； 借助媒体向政府部门施加压力影响预算资金分配

当然，DISHA 对预算的参与还包括对预算进行全面分析，传播预算信息，对

^① Nikolai Jounda ,(2004.4)“Local Development in Russia: from Administrative Planning to Participatory Policymaking”, Final Policy Paper ,<http://www.policy.hu/jounda/far.pdf>

公众、媒体进行预算信息培训，协调公众、媒体力量形成合力，影响预算编制与监管。

此外，PROOF 在印度班加罗尔地区实施了预算网上追踪模式，为预算监管与追踪提供了新型的方法。网上追踪的基本策略是，建立一个公开论坛，NGO 组织的专家以及大众在论坛上对城市预算表现问题进行细致的定期讨论，收集公众意见。在季度会议上，他们通过网络讨论本阶段政府财务报告情况，对比预算执行与最初编制的预算之间的内容，讨论资产负债的具体情况；讨论基金收入、支出的绩效指标；并对预算的总体趋势及预算资金在例如卫生、教育部门的分配情况进行绩效考核。在讨论过程中，PROOF 人员对预算术语进行通俗化解释，方便公众理解，使大众在讨论中熟悉预算知识。2000 年之后班加罗尔的基金基础会计改革，每个季度及时准确公布预算执行信息为网上追踪讨论提供了信息保障。

由于讨论内容与公众利益息息相关，许多市民参与了论坛的活动，并展开了广泛的讨论。这种机制分享了信息，增加了公众的预算知识，提高了其预算参与度。但这一机制也存在很多不足之处。例如：调查显示，参与者多是能够理解预算的社会精英；作为预算编制者议员并没有广泛参与讨论。而公众预算参与能力的培养也成为保证这样机制有效性的必要性前提工作。网上追踪目前尚处于积累经验阶段，它为我们提供了一种在众多人口地区公众广泛参与预算的可能性方式。

4. 中国参与式预算开展情况

中国在浙江温岭、哈尔滨、无锡、焦作等地有一定的参与式预算实践，通过在预算过程中引入民众参与、听取专家意见，以期实现预算编制的科学化。总体来看，中国的参与式预算呈现出从基层开始尝试，政府推动的模式。

温岭的参与式预算主要通过民主恳谈的方式进行。在恳谈的准备阶段，由基层干部搜集民意确定讨论议题，而后贴出告示请群众自愿参加。在恳谈会一般由镇党委书记召集、主持，镇长介绍恳谈会的议题；由相应的人大代表、政协委员、所涉及的相应群体以及群众参加。当恳谈会意见能达成共识时，由镇人大代表按法定程序进行表决产生最后决策，而后对预算草案进行修改。而焦作在市级财政预算审议前召开听证会，开展专家论证活动，听取公众意见。

哈尔滨、无锡、焦作在一些民生项目上开展了参与式实践。由政府机关宣传组织发动，由公众选出重点建设的民生工程项目，给予财政拨款组织实施，在项目实施过程中群众给与跟踪监督。

这些活动提高了公众对当地预算的参与性，但总体而言，我国的参与式预算还是零星的尝试，没有形成广泛的实践，也没有形成刚性、可复制的制度，民意听取的规范性也不强。

5. 南非参与式预算开展情况

参与式预算在南非的最初实践与性别预算有关。1994 年，IDASA 开始试图在预算中反应妇女儿童的诉求，并对这部分资金进行追踪。经过十几年的努力，公民组织的很多努力都得到了政府的认可与保障，政府也积极进行公众参与决策机制的探索。现在南非的参与式预算已经具备了比较全面的法律框架，形成了多种参与机制，有了广泛而全面的参与式实践。

目前，南非 1996 年宪法为公民参与预算提供了依据，而 1998 年《市政结构法令》(Municipal Structures Act)，2000 年《市政系统法令》(Municipal Systems Act)，2003 年《地方财政管理法令》(MFMA) 中都提及了预算过程中的公民参与问题，共同为参与式预算提供了法律保障。南非地方政府的参与式预算实施体系主要有监护委托系统 (Ward Committee System) 和次级理事会参与系统 (Subcouncil Participatory System)。前者通过建立论坛向公众公开信息并收集公众意见，后者则深入社区搜集居民意见和城市发展信息，让更多的人参与到决策中来。此外，公民还可以通过听证会、公民大会、协商会议等方式参与预算过程。

南非的议会制度为公民对预算的参与提供了广阔的空间。国民大会和委员会会议的大部分会议都对公众开放；议会必须为政策问题和立法草案召开听证会；公民可以通过申请等方式提高自身对现有法律、政策的理解；公民可以参与预算周期的多点内容，包括收支框架、收入建议；低级别政府中，公民还可以干预政府的资源分配问题。行政机构首脑要定期向议会提交预算报告，而报告一旦提交就会被以纸质、电子等多种方式公开，社会团体会被邀请为预算报告提供意见书。于是，公民对预算的参与会影响到预算编制、审批、执行、监督的全过程。南非公众参与预算过程的流程见下图：

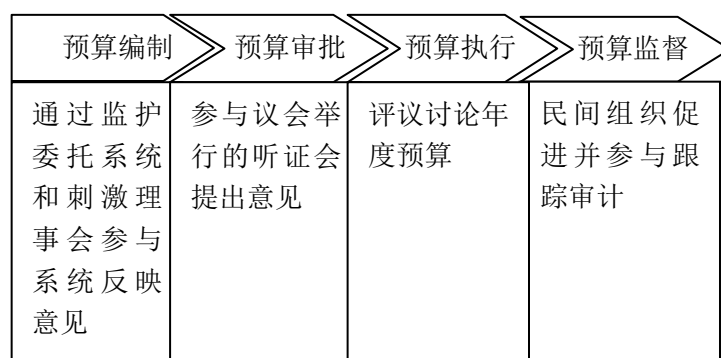


图 7-5. 南非参与式预算过程

南非的参与是预算不只在地方政府进行了实践，由于要求议会会议及报告信息公开，它甚至渗透到了中央预算过程中。参与是预算的实施促进了公民对预算

的参与，但依旧存在着一定问题，正如学者 Adrienne Shall 提到的：监护委托系统和理事会能力不足，参与人员背景差异太大导致沟通不畅，参与实施时间不当，监控和评估不到位等。^①

6. “金砖国家”参与式预算实践总结与评述

从上述分析可以看到，在巴西和南非，展开了比较广泛的参与式预算实践，其实践中有着政府、民间组织共同的积极努力；印度和俄罗斯的参与式预算则主要由 NGO 组织推动实施；在中国，参与式预算则是个别地方政府推进预算改革的积极尝试。巴西和南非的参与式预算涉及到预算审批、执行和监督过程，甚至渗透到预算编制过程，涵盖内容很广；印度的参与式预算的特色在追踪预算，即对预算执行情况的监督方面，同时努力影响政府的预算编制；俄罗斯的民间组织在预算审批听证会上积极发挥作用，同时通过预算分析影响政府预算编制；在温岭和焦作的实践中，公众参与了预算的审批阶段，而哈尔滨、无锡、焦作有关民生项目的尝试则基本实现了预算使用方向、执行、监督方面的参与。虽然缺乏预算参与对预算资金使用效率和提升之间的相关证据，但各国的尝试都提高了本地区居民对预算的参与程度，增进了他们对预算的了解，使预算或多或少反映了他们的要求。各国 NGO 都注重对预算的分析，提升公民对预算的理解度，联合媒体共同给政府施加压力，而我国目前还缺乏类似的组织。

通过比较我们发现，而预算参与的展开情况与预算透明得分呈正相关关系。预算的可参与性本身就是预算透明的重要内容，参与式预算的落实对推动预算信息及时公开，提高预算参与性起着重要的作用。但我们也应注意到，除南非外，各国参与式预算都只是在地方开始实施的，而俄罗斯的案例也说明在小范围内开展参与式预算可以取得较大的成功。这说明参与式预算适合在小范围、涉及人口少的地区开展，在更大的区域内落实公民对预算的参与性则可以借鉴印度网络追踪预算的方式，在涉及民生的领域由公民在网上分享项目执行情况的信息，展开讨论，监督预算执行。

^① Adrienne Shall, Civic Participation in Sub-national Budgeting in South Africa, World Bank, Washington DC, http://www.worldbank.org/socialaccountability_sourcebook/Regional%20database/Case%20studies/Africa/South%20Africa%20-%20civic%20participation%20in%20sub-national%20budgeting.pdf

第8章 中国地方财政透明建设的比较分析：

基于河南省焦作市和浙江省温岭市的考察

财政乃庶政之母，为民是理财之本。财政信息公开透明是现代财政的一个重要特征，也是财政变革的重要因素。自2000年以来，预算透明度建设在现今的中国取得了一定成绩，一些地方政府也开始进行以预算公开为导向的改革，让公民越来越紧密地关注和了解到政府的预算信息和财政运行。河南省焦作市、浙江省温岭市和上海市闵行区等地方政府开始的财政变革，为我们提供了成功的素材，在财政公开透明建设中，地方政府财政变革表现出了方兴未艾的态势。

就地方政府开始进行财政变革和预算改革实践而言，河南焦作在2000年就成立了财政信息服务大厅，允许公众可以进入并了解政府部门预算；浙江温岭在2005年开始试点“参与式预算”，公民可以对政府预算进行审查。作为中国两个进行财政透明改革较早的城市，焦作市和温岭市在预算透明度建设方面表现出了路径选择的差异，也具有更多的共性因素。在本课题中，通过基于以上两个城市深度调查上的对比分析，自然具有显著的启示性价值。

8.1 焦作与温岭预算透明度建设的共性特点

8.1.1 高层持续与支持 and 具体管理者的相对稳定

国际经验表明，一个国家抑或地方的预算透明建设进程，需要高层决策者的持续性支持，尤其是相关财政或是预算部门积极配合。焦作市和温岭市的预算透明度建设能够取得较大的成就，离不开其高层准确地决策支持以及具体管理者的稳定。这是因为：地方政府推进财政透明度建设进程，相对来说是一个中长期的过程，需要持久性的努力，才能取得一定的效果。

在前述国内两个早期推进财政预算透明改革的城市中，均体现了决策者和管理层对财政透明建设的高度重视与政策保持的连续性。焦作市从2000年成立“财

政信息服务大厅”，到 2008 年把部门预算、政府债务预算等八大预算向全社会召开，再到如今“财经沙盘”的普遍应用^①，经过了大约 12 个年头，这一系列财政透明建设和预算公开的进程，需要一个稳定的领导班子进行调度和指挥，并且得到了财政领导高层的大力支持。比如，早在 1998 年，焦作市为了应对产业结构变化的冲击，就大胆创新地提出了“资金回笼”和会计委派制。

而温岭市从 2003 年开始探索民主恳谈与人大预算监督结合的可行性，并在 2005 年，将民主恳谈机制导入了预算决策过程。与此同时，现实地选择了温岭市泽国镇和新河镇作为预算改革试点。到 2008 年，温岭市将新河模式和泽国模式成功进行了推广，将试点扩大到六个镇^②，而且预算改革从镇一级延伸到了市一级。这同样离不开稳定的决策者的理性推动。因为，将过去一直由政府内部进行的预算过程内容，改变为向社会公开，接受公众的监督，难免会影响到部分人员的利益。新河和泽国地方政府也担心一旦预算公开后，公众会针对政府官员的招待费用和公车开销等提出批评，担心公众的指责。这需要极大的勇气，离不开温岭市决策主体的持续稳定支持和理性推动。

可以看出，地方财政透明建设，尤其是预算公开，在中国超过 10 年的发展历程，从萌芽到生长，难免会呈现某种“英雄史观”的色彩，这就需要依靠具有远见卓识的领导者进行稳定准确的决策指挥，甚至需要地方政府间的互相合作。所以，结合焦作市和温岭市的财政透明建设经验，至少在早期，需要一个稳定的指挥和高层准确持续的支持，才能完成以“星星之火”到“可以燎原”的成功转型。

8.1.2 普通大众参与的途径拓宽和话语权提高

一切公共权力是属于社会公众的，阳光是最好的防腐剂，预算信息公开透明是现代财政转型的必然要求。如何提高普通大众获取财政信息的及时性和准确性，是目前政府为推进财政透明建设进程需要考虑的重要问题。

20 世纪末，信息网络风靡全球，计算机得到了前所未有的飞速发展。信息化开始渗透到各个领域，并衍生出了一系列新鲜事物（如电子商务）。这就给现代社会财政转型提出了新的要求。河南焦作在推进财政透明建设的同时，注重了

① 申相臣. 焦作：财政变革 12 年间. 北京：中国财政经济出版社. 2011，P.30. .

② 陈文正. 乡镇参与式预算改革-浙江温岭的经验[J]，人大研究，2010，（9）. .

财政公开信息的管理和大众获取信息途径拓宽的相结合，提高了公民的话语权。焦作市从 2009 年开始，创造性地在政府各部门应用“财经沙盘”，将政府各部门主要信息，尤其是预算信息放入财经沙盘。在焦作市财政局的网站上，社会公众可以通过财经沙盘准确、及时、便捷地了解相关的政策和预算信息。此外，焦作市财政部门在地方电视台设立专题栏目，在主要广场设立电子屏幕，社会公众可以通过多种渠道了解到相关的政府信息，同时，政府的财政运行和预算信息也得到了人民的监督，提高了财政透明度的建设。

浙江温岭市虽然一直致力于拓宽公众参与途径，但由于受到技术制约，不能做到像焦作市那样在全市推广信息化的财政管理模式。不过，温岭市设计公众参与预算信息的多样性得到了拓展，并且渗透在预算管理的各个环节。新河镇在人大组织预算初审前，会在各村招贴通告；在预算评审阶段，社会公众可以直接对政府就相关预算草案提出建议和意见；在预算审查阶段，可以向代表直接口述自己的意见或是要求。泽国镇则采取了“乒乓球摇号”的抽样方式，按照 1000 人以上每村 4 人、1000 人口以下每村 2 人的原则，确定了民意代表分配比例^①。但是温岭市在公众参与途径上还有待加强，主要原因是：预算改革还存在着一些技术性的限制，例如预算编制的转型、投票程序的设定、预算知识的普及，以及参与能力的提高等。因此，可以设计一定的程序，引入社会中介组织等一些非政府组织参与，或者通过组建公民志愿参与预算监督人才库等办法^②，邀请预算专家参与，以备预算民主恳谈参加对象的随机抽选、科学抽样，提出相关意见和建议，提高公众参与的积极性和拓宽公众参与预算的途径。

8.1.3 谨慎乐观：焦作和温岭模式的进一步推广

综合研判，河南焦作和浙江温岭的预算改革在过去的财政透明进程中，取得了前所未有的成就。但如何在全国范围内推广，则需要进一步的可行性分析。

从焦作市的预算改革来看，尽管形成了预算编制、执行、监督和评价“四权分离”的预算体系，使得“四权”既相互分离，又相互衔接。但这一创新做法在全国进行推广，还要受到具体改革环境和现实条件的约束。这是因为：“四权分

①李凡.《温岭试验与中国地方政府公共预算改革》第 333 页. 北京：知识产权出版社.2009 年 1 月。.

②张学明. 地方人大预算审查监督能力建设的温岭路径-基于浙江温岭“参与式预算”的实证分析[J], 人大研究, 2011, (8)。

离”是一场财政变革深层次的革命，涉及到的相关利益比较复杂。对于焦作市，实施的时间并不长，积累的经验也不够充分。在推进过程中还是暴露了一些问题，比如上下级的衔接存在困难，绩效评价部门刚刚探索建立，内部监督没有得到充分发挥等^①。

温岭市推行的新河模式和泽国模式在预算透明度建设、重新焕发人大监督权力等方面取得了很好的效果，在乡镇一级财政透明建设中，走在了全国的前列。但是，从温岭的改革来看，财力充足与社会稳定是实施参与式预算的财政基础和条件。泽国镇与新河镇的经济水平在温岭市处于前列，政府有一定的可自由支配的财力。而对于国内经济欠发达乡镇，基本上是“入不敷出”，那么参与式预算改革将受限，即使实行也会举步维艰。

但是不管是焦作的预算改革，还是温岭的新河和泽国模式，虽然就全国范围内推广存在一定的限制，但是可以汲取二者预算改革的一些经验，为今后的财政透明建设打下坚实基础。

8.2 焦作与温岭预算透明度建设的路径差异

8.2.1 预算透明体系差别：各自具有一套特色预算管理体系

政府信息公开的核心是财政公开，而在财政信息公开中，公众最想了解的就是政府各部门预算的信息。焦作市和温岭市各自因地制宜，形成了具有特色的预算管理体系。这其中焦作市形成了预算编制、执行、监督、评价“四权分离”操作，既相互制约又高效衔接的管理机制；而浙江温岭则是形成了一套制度化、程序化、法制化的公民“参与式预算”体系。

Kopits 和 Craig（1998）将预算透明概括为最大程度地公开政府的结构、职能、财政政策目标、公共部门账目和政府的投资项目，并且认为一个国家预算透明的实现，将会受到方式、时间甚至体制等因素的制约。

河南焦作市的预算管理体系创新之处在于预算编制、执行、监督和评价的“四权分离”管理和“扁平化大办制”，这在中国是没有先例的。所谓“四权分离”，

^①申相臣.《焦作：财政变革12年间》，第449-450页，北京：中国财政经济出版社，2011年9月。

是指在预算的编制、执行、监督和评价，分别由政府不同的部门进行负责；扁平化大办制，是为了避免“四权分离”机制制约财政部门自身的权利，保证机制顺畅运行，利用外圆内方的“大办制”，来优化人员配置，方面上下级的工作对接。

焦作市之所以形成这样一套预算管理体系，主要基于以下原因：从现代地方财政管理模式和内部组织来看，大部分依然是在计划时代形成的，并伴随着市场经济体制改革的逐步调整，但是地方财政管理仍然不适应市场经济和现代公共财政建设的要求。在我国，财政预算、执行和监督相互制约和促进的财政管理框架和监督机制虽然建立，但一些职能并没有真正得到履行，尤其是财政内部监督管理相对滞后。在某种情况下，以权力制衡权力，才可能避免权力的滥用，而独立的权力才能进行相互制约。因此，焦作市创新性的将预算编制、执行、监督和评价“四权分离”，保证“四权”既相互分离，又相互制约和监督，形成了一套科学的管理框架。针对“四权分离”中上下级可能存在的衔接困难，焦作市又推行了“大办制”，围绕财政发展的任务和阶段性重点，适时适度地进行跨越领导分工和工作界限，优化了人员配置。

相比于焦作市，浙江温岭市的预算则主要是一种“参与式预算”方式。所谓“参与式预算”，就是让公众参与预算的编制，公民以民主恳谈为主要形式参与政府财政年度预算方案讨论，人大代表审议政府财政预算并决定预算的修正和调整，实现了公民实质性地参与预算审查监督。温岭的参与式预算包含了公众参与预算编制，人民代表大会审查与批准预算，预算执行与监督三个部分。

参与式预算是一种新型的政策制定方案，是保证公民直接参与与自身利益休戚相关的决策过程，这是一种民主化的形式。1989年，参与式预算最早开始于巴西，但是参与式预算具有不同的表现形式，实施的程度也是不尽相同，之后，在一些拉美国家和某些欧洲国家也开始实行了参与式预算的试验。

温岭市参与式预算的创新之处在于民主恳谈和人大监督的有机结合。2005年，温岭将民主恳谈机制导入了预算决策过程，开启了乡镇参与式预算的大门。民主恳谈的基本特征是公民参与，而预算的审查、决定和监督的权力属于人大，温岭的参与式预算是民主恳谈和人大监督最佳结合点。温岭市“参与式预算”主要分为三个阶段：一是群众与政府对话、协商，参与政府预算编制。政府在召开预算编制民主恳谈会之前，会在前五天于村中张贴通告，通知何时何地讨论的主

要内容,让群众可以提前了解到将要讨论的具体的信息;二是在人代会召开之前,政府组织公民参与,并邀请财政预算相关的专业人士参加预算编制;三是在人大会议期间,人大代表通过分组与集中审查,对预算草案提出意见和建议,政府要答复和解释人大代表的询问。预算草案公布前,也会将预算的细化信息通知给公众,使其完全公开透明给群众。这样就实现了在公开预算编制、审查过程完全公开透明的状态下,进行预算编制和审查、预算草案修改、提出预算修正案和预算草案的表决。这种参与式预算的价值不仅体现在充分激活了人大的权力,预算监督的实质化得到了加强;而且落实了公众知情权和参与权,有效提升了财政预算透明度。

温岭市之所以采取“参与式预算”的模式,则主要基于以下原因:温岭市处于东部沿海发达地区,乡镇财力雄厚,社会力量比较充足,民营经济相对发达,因此当地政府具有一定的经济基础进行财政变革,尤其是预算公开透明的改革。20 世纪末,国内在农村经济发展和社会出现转型的背景下,随着乡村选举制度的推行,公众表现出了极大的参政意识。1999 年,温岭市的宣传部门发现,基于意识形态的传统政治动员已经难以收到预期的效果,宣传思想政治工作必须适应迅速变革的经济和社会生活^①,因此,温岭市创新地提出了“民主恳谈”。通过推行参与式预算,提高了预算的透明度,使得预算的各个环节都由形式化转变为了实质化,激活了人大监督的权力。

8.2.2 试验方式差别: 焦作的全市推广和温岭泽国新河的试点推广

实现财政透明的基础是做好预算透明,预算信息是政府财政信息的核心内容,将预算编制,审批,执行和监督这四个环节中,涉及的核心信息加以披露是公众迫切希望了解的^②。焦作市和温岭市为推进当地财政透明度的建设,都进行了预算变革,形成了各具特色的预算体系,但是两个城市对于预算体系的改革方式则体现了某种路径差异性。

焦作市采用的方式是全市推广预算改革。以会计管理改革为突破口,全面推进预算管理、财政监督和政府采购等多项改革,对全市各部门预算进行公开。并且配套“财经沙盘”作为信息公布和交流平台,推广在公众中的运用,保证公民

① 李凡.《温岭试验与中国地方政府公共预算改革》第 32 页.北京:知识产权出版社.2009 年 1 月.

② 曹宇.我国财政透明度建设中的问题研究.中国外资.2011 年 8 月.

可以及时方便地了解到政府财政信息。焦作市之所以全市推广，有以下原因：焦作市长期以来是一个资源粗放型经济发展城市。在 1998 年，国家提出产业结构调整策略，这对依赖资源和粗放污染发展的焦作市打击很大，许多企业都面临倒闭，工人下岗现象凸显，这影响到了整个焦作市政府机构的正常运转。面对这样严重的问题，焦作市提出了“管住会计，不做假账，财政资金全部入笼”的会计改革方案^①，并且实行了“会计委派制度”，完成了财权的变革，基本实现了财政资金全部回笼的目标，然后利用这些资金，逐渐缓和了社会矛盾。此后，焦作乘胜追击，继续在全市大力推进提高财政透明的建设：逐步形成了预算“四权分离”操作体系、成立财政项目资金评审中心、建立“财经沙盘”信息服务平台等，在进程中，焦作市注重了在全市范围内的预算知识普及和预算信息获取渠道的拓宽，提高了公众参与的积极性，将预算公开透明推广到了全民中。

相对焦作市，浙江温岭市在改革前期拥有比较稳定的环境。所以，借鉴巴西参与式预算改革的经验，温岭市在初期选择了两个镇进行试点，分别是泽国和新河，以点到面，到成熟阶段，再将其拓展到全市范围。

具体来说，新河模式的特点是会前初审、大会审议和会后监督，主要是指在预算编制和初审中，公众可以参与审议预算草案。新河镇创新地将“民主恳谈”引入到了正式的政治框架内，突出公开性和公众的参与，并且设立了人大财经小组，回归了基层人大的监督权力。泽国模式的特点是参与式预算的民主协商，由民众直接参与预算资金的决策过程，与此同时，公开细化预算项目。并且也将“民主恳谈”引入了人大会议，科学抽样产生民意代表，让代表参与到公共预算的审核和监督过程中，加大了预算过程的透明度，将原来只有少数人知道和人大只负责审批预算，改变成为了人大代表真正的参与和向全社会公开预算^②。2005 年以来，新河和泽国的试点得到了长足的发展，并且取得了显著的效果。因此，温岭市在 2008 年将参与式预算进一步深入，由原来的新河和泽国两个镇扩展到了现在的六个；并且由乡镇一级延伸到了市一级，增加了温岭市主要部门的预算公开。

温岭市之所以采取以点到面，由易到难的推广模式，主要有以下原因：温岭市提出的参与式预算方式是创新的。虽然参与式预算最早实行于巴西等拉美国家，但是具体操作模式与温岭市是大相径庭的。比如巴西参与预算讨论的代表是

①申相臣.《焦作：财政变革 12 年间》第 8 页.北京：中国财政经济出版社.2011 年 9 月.

②李凡.《温岭试验与中国地方政府公共预算改革》第 172 页.北京：知识产权出版社.2009 年 1 月.

选举产生的，而温岭泽国镇是采用随机抽样的方式产生。正因为是创新的预算模式，温岭市需要一定的时间进行考察和评估。选择两个不同的乡镇实行不同的预算改革，也方便进行对比分析，为以后的全市推广打下基础，这样不仅试验了新的预算模式，而且节约了改革成本。当泽国、新河等地区的预算改革取得成功之后，其所显示出来的效果就成了完善推广参与式预算的重要动力。

温岭市之所以选择新河和泽国两镇进行试点，是根据当地的环境所决定的。新河镇位于温岭市的东北方向，2006年，全镇工农业总产值突破100亿，财政收入超过1亿元，农民人均纯收入就高达8020元，综合发展实力排行全国千强镇第532位^①；而泽国镇区域面积63.12平方公里，2007年工农业总产值已达234.6亿元，其中工业总产值230.6亿元，财政收入5.68亿元，农民人均纯收入10946元，是国家建设部小城镇建设试点镇和省综合经济实力百强乡镇^②。综述，可以看到新河和泽国镇都需要良好的经济发展方向，为两镇的预算公开透明改革打下了经济基础；农民的生活比较富裕，对社会政治生活日益关注，民主权力意识日益增强，广泛地产生了要求参政议政的需要。

8.2.3 路径实现差别：不同的技术支撑手段和工具载体

焦作市和温岭市形成的各具特色的预算体系，都需要一定的技术手段和载体配合，从而科学快速地推动了预算公开的制度建设，二者在技术支撑手段和工具载体上，也呈现出某种差异性。

河南焦作市把财政预算公开和公众参与预算，作为财政公开透明建设的主要组成部分，在2008年创新性地规范了8个环节流程和5个运作载体。随着财政透明建设进程的加深，海量的信息蜂拥而至。为了面对如此繁琐的信息，焦作市基于军事沙盘原理和现代财经管理思想模式，创新性的建立了“财经沙盘”，这是一种全新的财政管理与信息决策平台，开启了财政信息化之路，直接反映了焦作市的宏观经济概况以及政府各部门的预算情况。最难能可贵的是，政府的所有财政信息几乎都公布在财经沙盘上，社会公众可以通过财经沙盘全面及时地了解到这些信息。这些信息不仅涵盖了一般性财政收支预算、各部门预算以及国有资

^① 陈家刚，陈奕敏. 地方治理中的参与式预算-关于浙江温岭市新河镇改革的案例研究. 公共管理学报. 2007年7月.

^② 李凡. 《温岭试验与中国地方政府公共预算改革》第172页. 北京：知识产权出版社. 2009年1月.

本经营预算等，还涉及了平时很难得到的预算信息，如社会保障预算。财经沙盘的推出，大大提高了政府内部的财政透明度。另外，财政部门在地方电视台设立专题栏目，在人群集中的地方设立电子屏幕，开展及时地报道，自觉接受了公众的监督。

新河和泽国两镇，由于受到科技和乡镇的制约，不能迅速的推广财政信息化进程，但在有限的条件内，主要采取了乡镇通告和专家参与的方式。公众参与的方式是，在人大组织预算初审的五天前，在各村招贴通告，社会公众可自愿参与。预算初审阶段，参与者可以就预算草案进行询问、提出建议，与代表具有平等的发言权；在预算审查阶段，公众可以进行旁听，向代表口述自己的建议和要求。

新河和泽国两镇还通过邀请专家参与，切实地解决了公众参与的问题。一是，专家可以对公众、人大代表或是相关人员进行预算知识的讲解和补充；二是专家可以在预算评审过程中提供必要的建议和现实和可能。专家的参与不但能增强人大代表和相关人员的预算知识与民主意识，而且也能提高群众与政府间的相互信任程度，对预算的客观分析有利于促进公众和人大的理性思考。这种乡镇通告和专家参与的渠道，保证了公众的参与积极性、及时性和准确性。

但是，目前温岭在乡镇推广的基本上是新河模式，人大作为主体发挥了核心作用，但社会公众的参与则明显不足。因此，在深化参与式预算改革中，还可鉴泽国等其他乡镇的经验，适度扩大公众参与的广泛性与代表性，进一步提高公众参与质量。加强宣传和动员，对公众参与进行连续的动员和专业的培训，激发他们的参与热情，培养参与式预算意识。

第9章 优化预算透明度的技术支撑体系： 政府会计与政府财务报告

预算透明是对公共预算的本质要求，但在我国，预算透明的实现始终是一个难以攻破的问题。究其原因，除受不完善的法律法规影响外，相应的技术支撑体系——政府会计和政府财务报告体系的滞后也是一个重要的因素。现行预算会计在信息披露方面的缺陷及政府财务报告的缺失严重阻碍了预算透明的推进以及阳光财政的建设。对此，本报告首先剖析了现行预算会计体系信息披露方面缺陷，进而提出应在短期内建立预算会计与财务会计相结合的新的政府会计体系及相应政府财务报告体系；并提出了长期内逐步构建政府管理会计及管理会计报告体系的构想，从而优化财务信息披露系统，提高预算透明度，降低政府行政成本。

9.1 现行预算会计体系在信息披露上的问题

我国现行的政府预算会计制度体系于1998年起实行，由财政总预算会计制度、行政单位会计制度和事业单位会计制度三部分构成。在当时的体制下，这种制度基本能够满足各级政府机构、行政单位及事业单位对于财务信息披露和预算管理的要求。然而伴随着社会主义市场经济体制的建立及日臻完善，随着政府规模的扩大、复杂性的增加，政府预算会计的各种问题也逐渐凸显出来，特别是在信息披露方面的不足严重制约了预算透明度的提升。具体而言，现行预算会计在信息披露上的缺陷主要有以下几点：

9.1.1 预算会计只能反映预算的执行情况，缺乏其他方面的信息披露，无力全面反映支出各阶段的信息

由于我国现阶段采用的是政府预算会计制度，其基本功能是追踪预算的执行情况，实行会计监督，为帮助管理者及执行者掌握并监督预算执行情况而向其提供相关信息，因而只是反映了财政拨款及拨款的使用过程（包括分配拨款与拨付

资金、承诺、核实以及付款等方面)^①。预算会计作为政府会计的一个分支，其披露的信息无疑有很大的局限性，若从功能角度分类，政府会计还应包含成本会计、收入会计、经济会计等，而这些会计信息在预算会计体系内都无法得到体现。另外，从预算会计追踪预算资金流动、监督预算执行的角度而言，其披露的信息也并不完整。比如，预算会计中没有对各项支出的预算数进行记录，导致财政管理的核心部门难以掌握实际执行过程所用金额与预算数额之间的差异，也就难以保证支出的合规性。又如，预算单位实际支付资金的情况是在各支出机构体现的，预算总会计并没有披露这些内容，只是通过“以拨代支”的方式反映出拨款的信息，不可避免地导致所披露的支出信息不准确、不全面。

9.1.2 缺乏统一的政府财务报告制度，导致披露内容不全面，所反映资产、负债等情况可信度较低

政府财务报告是披露政府财务信息的最佳渠道。但是，目前我国还没有形成真正意义上的政府财务报告，只是通过预算会计报告实现对政府会计信息的披露。现行的政府财务报告主要由财政总预算会计报表、行政单位会计报表和事业单位会计报表三方面构成，而且这三者并没有统一标准，三套报表自成体系，分别进行编报，无法合并成一套能够全面披露各级政府资产、负债详细情况的报表。这样一来，政府部门便难以及时掌握政府真实的预算执行情况和财务状况，决策有效受到限制，同时也使得政府财务报告无法为社会公众及审计部门实行有效监督提供充足的信息。从披露内容上说，这种财务报告体制所反映的信息在完整性上存在很大缺陷：一是财政总会计没有提供关于固定资产的会计信息，这意味着用于购置固定资产的财政资金在支出后即脱离了政府视线，游离于监管之外，同时资产负债表上的资产不计提折旧，又会产生资产虚增的问题；二是没有对存货进行记录，一些购入的材料直接列入支出，使大量存货在资产中无法体现，造成资产信息的失实；三是没有对股权及有价证券予以记录和报告，而政府买卖有价证券的行为又日渐频繁，因而这一部分信息的缺失对于确定政府资产的影响也不容忽视；四是缺少对隐性债务信息的披露，如基本养老、医疗等社会保障缺口，

^① 王雍君，政府预算会计问题研究，第8页，北京：经济科学出版社，2004年

国债还本付息负担等负债信息在资产负债表上都无从体现，造成负债信息失实，预算透明难以实现。

9.1.3 现金制的会计核算基础制约了会计信息披露的准确性

会计基础按简单的划分方式可分为收付实现制(即现金制)和权责发生制(即应计制)。从实践情况来看，极少有国家采用纯现金制或完全应计制。通常而言，会计基础是一个由纯现金制到完全应计制之间可选的区域，中间的范围是修正现金制或修正应计制。不同的会计基础在提供信息上有不同的侧重点及优缺点。但毋庸置疑的是，随着现金制到应计制的移动，会计的核算范围是逐渐拓宽的，输出信息的含量也越来越丰富（参见图 9-1）。

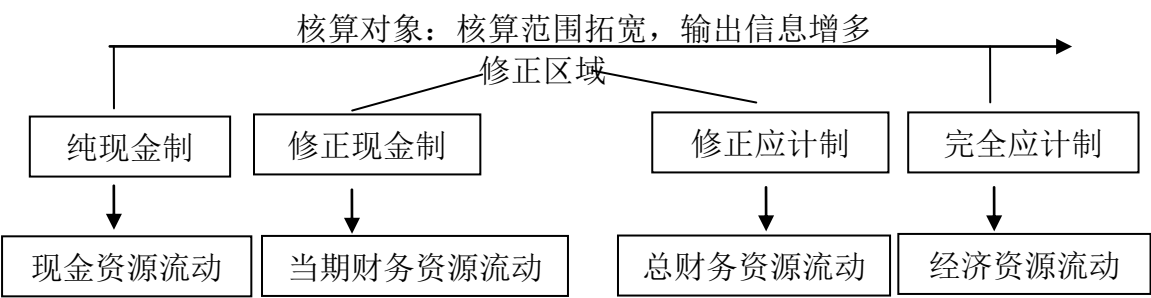


图 9-1

根据我国现行的预算会计制度的规定，政府预算会计基本上采用现金制，只有事业单位经营业务的核算及总预算会计的部分内容可以采用应计制。由于现金制是以现金的实际收付为标准确认交易和事项的，因而能够以较低的成本有效地对预算资金的收支情况进行追踪。且在传统公共管理体制下，政府不同于企业的一个明显区别就是政府的利润不是其追求和关注的重要目标，重点是要保证政府运行的合规性、避免贪污浪费等现象，而现金制会计核算基础对现金的监控恰好能较好地适应这一目标。但同时这也为政府会计信息披露带来了严重的问题，而且，随着新公共管理运动的发展这些缺陷愈发凸显：首先，现金制核算基础所披露的信息涵盖范围过窄，不包含非现金交易的部分及成本费用信息，限制了信息使用者对政府财务信息的全方面掌握，妨碍执行者做出有效决策；其次，现金制

所提供的信息明显滞后，不利于决策者预测风险，及时采取行动，避免不利局面；最后，在现金制下，财务报表中的信息容易被操控，管理者可按个人意愿通过提前或延后收支资金的时间改变财务报表的内容，且管理者通常有动机将收入提前到自己任期而将支出责任推迟给继任者，从而导致报表中的信息不能真实反映政府的财务状况。

9.1.4 政府会计信息使用者范围的界定缺乏合理性

政府会计信息的使用者包括内部使用者和外部使用者，多数发达国家政府会计信息的主要使用者是公众（外部使用者），其政府财务报告的主要职能是报告和解除政府的公共受托责任。而我国现行的预算会计信息的使用者主要是财政部门、上级单位和组织内部的管理者，预算会计信息主要是为了满足国家宏观经济管理和预算单位内部管理者的需要，对于外部使用者只是模糊地使用“相关方面”一笔带过。随着新公共管理运动的发展及公众对预算透明度的要求的提高，我国对政府会计信息使用者的界定也日益显现出其狭隘性，预算会计报告不仅不用向公众公布，甚至不用提交人民代表大会审议，这已严重妨碍到人大及公众行使其监督政府行为的权利。一方面，人大对财政的监督力度不够，也就难以履行其应尽职责；另一方面，社会公众作为政府资金的提供者，理应有权知晓这些资金的流向及用途，除涉及国家安全等方面的信息外，其他预算执行及财务状况信息均应做到向公众公开，只有先做到信息公开，才能实现更高层次的信息透明。

9.1.5 对信息披露的审计机制尚不完善

政府财务报告所提供的政府会计信息的真实性往往需要通过审计机构鉴证后才能确定。许多发达国家都对此做出了规定，要求政府财务报告首先要通过国家审计机构的鉴证，之后出具审计报告，由议会审查，最后才能对公众公布。这种机制对于保证信息披露的质量具有重要作用。随着我国政府经济实力的不断增强，财政资金的使用规模也随之扩大，对审计工作的要求自然就越来越高。然而目前我国还没有建立起良好的审计机制，主要问题有两方面，一是不公开，二是不独立。审计公开方面的主要症结在于法律上缺乏强制性的要求，《审计法》中对审计公开的表述方式是“审计机关可以向政府部门通报或者向社会公众公审计

结果”，这就为审计机构在公布审计结果上提供了选择的余地。不独立表现为政府财务报告不用经过独立审计，审计署隶属于国务院，地方审计机构隶属于地方政府，致使审计机构在履行审计职责时很容易受到行政部门的影响。因此，审计监督工作的职能能否真正发挥出来便十分值得怀疑，政府会计信息的可靠性无法得到保证，预算透明也就难以实现。

9.2 政府会计短期改革方式

9.2.1 建立预算会计与财务会计相结合政府会计体系

名义上我国目前实行的是预算会计体系，但从实际执行情况来看，对于预算会计应披露的信息目前并没有完全反映出来，但同时现行会计制度又包含一些国际上归为财务会计的内容，如对短期债权债务的核算。国内学者普遍认为我国目前实行的是预算会计与财务会计的“混合体”，但各自又都存在严重的缺陷。纵观国际形势，诸如美国、法国等众多西方发达国家都同时设立了两套会计体系：即披露预算执行信息的预算会计和披露政府财务信息的财务会计。无论是为解决我国现行预算会计信息披露不全面、政府会计目标不能全面实现的问题，还是为使我国政府会计更好地与国际接轨，都要求对预算会计制度进行改革，建立预算会计与财务会计相结合政府会计体系（见图 9-2）。完善预算会计，建设财务会计，使二者各自规范，并良好地结合到一起，对于解决上述预算会计披露预算信息不足及无法反映成本、绩效等信息的问题都将起到良好的推进作用。

对于二者结合的途径，理论界提出了两种选择。第一种方式是修正现行预算会计制度，使修订后的预算会计制度同时具备规范预算会计核算和财务会计核算两种功能，实现预算执行和财务状况两类信息的充分披露。第二种方式是分别建立两类会计制度，即预算会计制度和财务会计制度，二者分别负责披露预算执行情况及相关信息和政府部门财务状况的信息。两种方式各有利弊，且各有拥护者。前者主要优势在于变动较小，容易推行，且操作简便，但相应缺陷也十分突出，即期望在一个系统内进行两种分录核算需要兼顾两种情况的特殊性，因而对会计制度的设计要求较高，难度较大。而后者的优势恰好可弥补前者的缺陷，两个系统分别记录可以提供较清晰的信息，且有国际上的成功经验可以借鉴，但

同时也有其局限性，即前提条件要求较高，需要政府财政管理体系足够完善，部门预算、国库集中支付及政府采购等都需要形成规范的模式。目前理论界多认为采取第二种方式更加适宜。

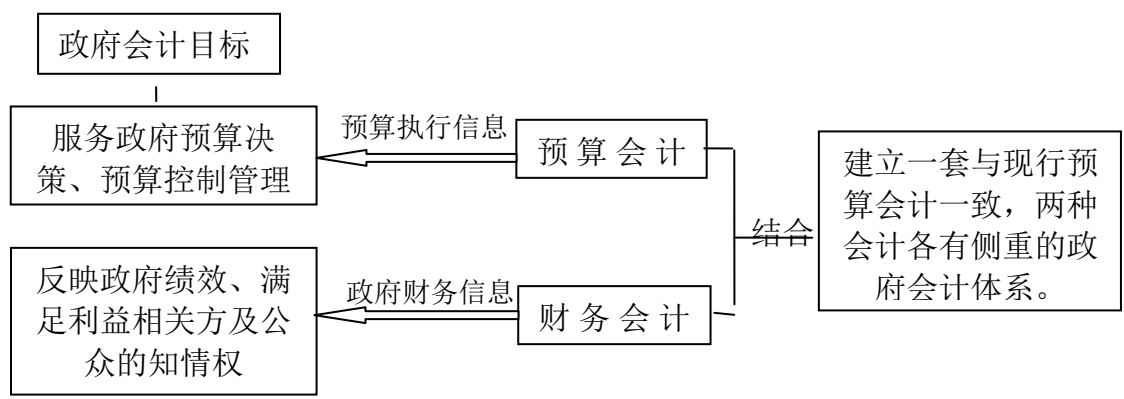


图 9-2

9.2.2 改革会计核算基础

对于修正现行预算会计的改革方式而言，会计核算基础的整体形势应为在保留现金制会计核算基础上，增加应计制的核算基础对财务信息进行披露。对分别建立预算会计及财务会计的改革方式而言，两种会计核算基础都应采用，不同会计制度各有侧重：预算会计宜以现金制的核算基础为主，配合使用应计制的核算基础进行调整，侧重监控现金流向，披露政府预算的相关信息；而财务会计宜以应计制的核算基础为主，配合部分内容使用现金制，从而更准确、可靠地披露政府财务状况。^①总体而言，政府会计核算基础的整体改革趋势是由现金制为主逐渐过渡到应计制为主，以提供更可靠的政府财务信息，实现财政透明。

9.2.3 合理界定政府会计信息使用者的范围

政府会计的目标定位与其面向的主要信息使用者有着密不可分的关系。西方发达国家的会计模式可分为英美模式和德法模式，英美模式以英国、美国为代表，

^① 对于应计制的适用范围，可参见全国预算与会计研究会课题组编写的《政府会计推行权责发生制研究》中的说明。

这些国家的政府会计重点关注向外部使用者提供信息，致力于解除政府的公共受托责任；而以德国、法国为代表的德法模式的政府会计则更加强调向政府内部信息使用者提供信息，政府会计的目标侧重于为决策提供有用信息，可以说其政府会计只是预算体系的附属物。当前国际会计的发展趋势呈现出各国会计模式开始向英美模式归一的趋势，多强调政府会计解除政府受托责任的目标，政府会计信息（特别是政府财务报告）都将社会公众、纳税人、政府债权人、立法机构等外部使用者作为信息的主要使用者。

对我国而言，在当前提高预算透明度、推进阳光财政的大背景下，提高对外部使用者需求的重视程度，重新定位政府会计目标，将具有深刻的意义。考虑到我国的具体国情，我国政府会计目标应做到两方面的兼顾，舍弃任一方面都是不明智的。具体而言，我国政府会计目标应从预算会计和财务会计两个角度进行双向定位，分别侧重不同的使用者。预算会计主要追踪预算资金的使用情况及结果，强调为国家宏观经济管理和预算管理服务，其使用者侧重于各级政府内部信息使用者；财务会计负责提供各种财务信息，披露政府财务活动及结果，目标定位于解除公共受托责任，主要为外部使用者服务。

9.2.4 建立健全统一的政府财务报告体系

在我国预算会计与财务会计结合的大趋势下，政府财务报告也应相应建立两套账户体系：预算会计账户体系和财务会计账户体系，分别负责披露预算执行信息和财务状况信息，使二者构成统一、健全的政府综合财务报告。相应地，预算报告的基础应与预算编制基础一致，采用现金制；而财务报告则以应计制为基础。通常而言，政府财务报告形式上应包含三部分内容，即政府财务报表、政府财务报表附注及文字说明报告。

1.政府财务报表。

面临我国政府财务报告的诸多问题，在建立完善的政府财务报告体制过程中，由于其他因素的限制，不可能一步到位，因而建议从编制预算收支执行表（属于预算报告）及资产负债表（属于财务报告）起步，待信息系统、工作人员专业素质等条件成熟时，再逐步加入绩效报告、运营情况表、成本明细表等报表（由于目前预算会计核算基础以现金制为主，短期内欲改用应计制也是不现实的，因

而预算收支执行表与现金流量表相差不大，故可暂不编制现金流量表)。针对上文提及的财务报表中科目设置披露不完备，导致信息披露失实的情况，建议在报表中逐渐融入固定资产、存货、股权债权等信息，并对隐性负债及或有负债加以细致的说明。另外，除上述报表外，根据我国的具体国情，也可以特别编制其他财务报表，使政府财务报告更全面地披露政府预算及财务信息，从而提升预算透明度。如政府采购部门可编制采购业务明细表，以规范政府采购信息披露，为政府采购搭建阳光平台奠定基础。

2. 政府财务报表附注。

政府财务报表附注是财务报告的重要组成部分，其主要作用是对财务报表无法提供或难以清除阐释的信息加以补充说明，从而帮助使用者更好地理解政府会计信息，保障财务报告的完整性，并提升会计信息的透明度。因此，报表附注除了要包含对报表内容的补充说明外，还应包含一些没有在报表内体现，但对政府经济资源产生较大影响的信息。

3. 文字说明报告。

国际上很多发达国家通过改革，都已建立了较成熟、完善的财务报告体系，其中文字说明报告几乎涵盖了所有有助于掌握政府预算执行情况和财务状况的信息，甚至包含审计报告、管理层声明、未来规划及其对预算及财务状况的影响等内容。而我国政府财务报告的文字说明部分仅停留在以对预算收支情况进行说明的层面上，因而，在这一部分补充一些必要的说明，使披露的信息更加充足而又不致冗余也是未来政府会计改革的一个方面。

9.2.5 完善监督审计机制

审计独立是保障审计职能得以发挥的关键，要实现对政府会计有效的审计监督，就必须改革现有审计机构的设置，使审计部门脱离政府范围，确保其独立性。但从中国政治体制的发展现状来看，彻底改变现有审计机制，使审计机构直接隶属立法部门只能是一种理想中的状态。有部分学者认为，更可取的做法是使审计部门不再对各级政府负责，而是转为对人民代表大会负责。通过这种转变，审计监督工作的有效性及公正性都将得到切实地提高。另外，从保障信息充分披露、

提升预算透明度的角度而言，通过法律形式明确要求审计机构公开审计结果也是十分必要的。

9.3 政府会计长期改革的展望

从会计的构成角度而言，广义上，会计由财务会计与预算会计两部分构成。政府会计作为会计的特殊领域，相应地，也包含政府财务会计和政府管理会计两个方面。虽然，目前国内政府管理会计的提法较少，但归根结底，政府管理会计作为新公共管理的核心工具，其对于提高政府的透明度和降低政府行政成本、提升行政效率具有重要意义。而且，随着新公共管理的发展，政府管理会计的成本计算和绩效衡量的必要性也越来越凸显出来。

从财政透明的角度而言，财政透明包括对内部者透明和对外部使用者透明两部分，通常而言，财务会计主要是满足外部使用者的需求，而预算会计提供的信息无力全面满足内部管理者的需求，因而，内部管理者仍需要依靠政府管理会计及政府管理会计报告，得到关于政府提供公共管理和服务的经济、效率和效益信息，从而做出正确的决策。

可以预见，为切实提升预算透明程度、降低政府行政成本，在完善现有政府会计制度基础上，逐步建立健全政府管理会计及管理会计报告体系，将成为未来政府会计改革的必经之路。

第 10 章 我国预算透明改革的目标、原则及条件

10.1 我国公共预算透明制度改革的目标

民主政体隐含的基本财政前提是：政府得自公众的资源，应取得公众的同意，按人民的意愿分配和使用，并尽可能产生公众期待的结果。作为政治民主的产物，公共预算在宏观范围内把政府对“资源的抽取”和“资源的使用”这两个方面联结在一起，从而成为现代社会联结政府与公众的基本财政纽带。预算透明度一向为公众所关心，毕竟预算支出来自公众的收入。在目前政府日益侧重于“政府再造”，打造“民本政府”和“民生财政”，体现重视民本和民生的儒家治国伦理的背景下，就更应提高预算透明度。所谓提高预算透明度，是指通过一系列的制度安排，努力接近预算信息供求均衡的理想状态。通过政治市场上的互动博弈，预算透明度制度不断演进，实现从一个预算管理活动的点状均衡向另一个更优点状均衡的迁移。

10.1.1 我国公共预算透明制度改革的近期目标

在公共预算日益复杂和专业、信息化手段不断丰富的今天，在最大程度上公开预算信息，确保公共资金使用的合规性，成为公共预算透明制度改革的近期目标。预算透明度概念强调对预算和预算外活动进行全面的、可靠的和及时的报告，确保向公众和资本市场提供关于政府支出结构和融资方面的全面信息，使其能够对财政政策的健全性和合理性做出可靠评估。问题的关键不在于信息的数量，而在于信息的内容和形式，应是相关且易于理解的，并且有适当的渠道让公众关注和获取预算信息。一般来说，预算信息的透明包括四个方面：首先是预算文件的数量，反映信息可获取性；二是非预算部门独立核实预算文件数据和预测假设的可能性；三是使用明晰易懂的语言，采用一般公认的政府会计准则；四是对预算中的数据和说明给予合理的解释。通过预算，公众得以了解政府和支出机构未来将往何处走，目标在哪里，将要花费多少资源，这些资源将如何分配，以及资源

使用可能产生的结果将是怎样的。^①通过预算改善信息管理，以适当的、可以理解的方式，向公众披露充分的相关信息，有助于公众做出更好的公共选择，进而增进经济效率的提升和社会福利最大化。

10.1.2 我国公共预算透明制度改革的远期目标

预算透明制度改革的远期目标是实现预算过程的公开透明确保公共资金使用的绩效性。真正的预算透明不仅指纸面预算文件公开。因为，预算在实质上是一个动态的博弈过程，包括预算编制、审批、执行、监督、审查、决算等一系列动态活动。因此，真正的预算透明包括预算文件内容的透明、预算程序的透明、决算的透明、预算责任的透明、预算执行的透明、预算结果的透明等等。

预算编制的科学化和精细化，预算信息应得到充分反映；预算审查的民主化和程序化，体现公众参与和立法民意机关的审查批准；预算执行监督的广泛化。这是一个系统的预算过程，需要始终贯穿公开透明。在预算过程中，作为公共预算资金的供给者，广大公众及其代议机构（各级人大及其常委会）在多大程度上主导着预算的编制、监控着预算的执行、评判着预算的绩效，是预算能否真正透明的关键。预算管理的透明性要求是由预算管理的终极目标决定的。公众只有拥有充分的预算信息才能切实保障自己作为公共资金供给者的权益，从而有效监督政府行为。如果能实现政府对预算信息的非垄断性，做到任何公众可以不受地点、时间的限制获取其所需要的信息，这样的透明度才是最理想的。预算信息公开透明是对政府和公众都有益的事情，从根本上也有利于社会终极目标的实现。总之，预算公开不是目标，是手段，是让纳税人更多地参与到财政收入和分配过程中一个手段，是社会法律化、民主化的体现之一。

10.2 公共预算原则和预算透明度改革的一般原则

10.2.1 公共预算的原则

目前国内外学者对公共预算的原则已达成基本共识，一般认为公共预算的原则如下：

^①王雍君. 中国《预算法》的修订：精神、理念和核心命题[J]. 经济社会体制比较，2009年第2期。

1.年度性原则

预算每年都必须重新制定一次并只能覆盖某一特定的时期。年度性原则的重点是预算的非连续性，即不得有长期拨款和永久性拨款。这一原则将定期的审查与监督纳入整个政府收支管理框架中，确保政府首脑和财政部门能够定期审查和监督政府各部门的收支活动安排，立法机构能够定期审查和监督政府的收支及相应的活动安排。

2.事前批准原则

政府所有的支出——有时也包括收入——必须获得立法机构的批准。因此，只有那些通过预算程序拨付的资金才能够合法地支出。许多国家甚至把这一要求直接写入宪法，明确规定“非经议会授权不得进行任何开支”。所以，这一原则有时也被称为“拨款原则”。

3.全面性原则

该原则强调所有政府收支必须纳入预算程序，受预算机制的约束。换言之，在政府预算之外不允许政府及其各个部门有任何收支活动。与此相联系的是“排他性原则”，即只有服务于“公共目的”的活动才能纳入预算，绝不能为任何属于“私人目的”的活动提供财政资金。

4.一致性原则

所有的政府收入和支出应该遵循同一决策规则，用同一种方式管理，不能有任何支出享受特殊待遇；而且，预算的各部分应该恰当地联系起来，预算决策必须互相比较，互相竞争，公平考虑所有的预算需求。

5.严格性原则

该原则强调预算一经做出后就必须严格执行，预算必须对政府的行为有约束力。该原则又包括定性和定量两个层面的内容。在定性层面上，预算拨款只能用于预先规定在预算中的目标。从某一个项目（或部门）将拨款转移到另一个项目（或部门）常常被禁止。在定量层面上，该原则规定只有当政府决定在预算中提供某笔资金后，才允许进行支出。

6.透明性原则

为了便于公众监督，预算内容和预算过程必须公开透明，从而减少预算分配中存在的主观随意性与“暗箱操作”。

10.2.2 公共预算透明制度改革的一般原则

基于既存的经验 and 研究，公共预算透明制度受以下原则的驱动，而这些原则又是预算透明制度改革的原因。概括地说，公共预算透明制度应秉持以下原则：完整性、真实性、可比性、及时性、方便公众获取等原则。

1.完整性原则

预算文件（包括决算账户）以及公布的其他财政报告应该涵盖中央政府预算和预算外的全部活动。既包括年度预算和预算执行情况，也包括相关年度预算的比较信息、未来年度的预测情况和预算外资金的明细情况，以及与上述内容相关的所有统计资料和详细说明等。预算文件应该报告地方政府的财政状况以及公共法人机构的财务状况。预算文件应对中央政府税式支出、或有负债以及准财政活动的性质及其财政意义予以说明，并对其他所有的重大财政风险予以评估。年度预算报告应将所有重大税收来源的收入（包括与资源有关的活动以及国外援助）单列。中央政府应公布其债务、金融资产、重大非债务责任（包括退休金权利、担保风险和其他合同义务）以及自然资源资产的水平及构成。

2.真实性原则

（1）预算数据应符合公认的数据质量标准

预算的预测与更新信息应反映最新的收支趋势、重要的宏观经济动态以及明确的政策承诺。年度预算和决算应说明编制和报告财政数据的会计基础，应遵守公认的会计准则。应确保财政报告数据的内在一致性，并根据其他来源的相关数据进行核对。对于历史财政数据的重大修正，以及数据分类的变动，应予以说明。

（2）预算信息应接受外部审查

应由一家独立于行政机构以外的国家审计机构或类似机构对公共财务与政策进行审查。国家审计机构或类似机构应公布并向立法机关提交所有报告（包括其年度报告）。应有监督后续活动的各种机制。应邀请独立专家对预算预测数据，以及这些预测所依据的假设和宏观经济预测数据进行评估。并从制度上确保国家统计机构的独立性，以便对预算数据的质量进行核查。

3.可比性原则

应至少针对前两个财政年度的结果提供相关信息，该信息应该与年度预算相当，同时至少应对后两年主要预算总量进行预测和灵敏度分析。

4.及时性原则

应确保及时公布财政信息。在编制预算时，应按确定的时间表进行，并以明确的宏观经济和财政政策目标为指导。预算日程应明确具体并予以遵守，立法机关应有充分的时间对预算草案进行审议。应将及时公布预算信息作为政府的法定义务。应宣布并遵守事先公布的预算信息日程。

5.方便公众获取原则

提供的财政信息应有利于政策分析和加强问责制。应确保及时公布财政信息。

10.3 我国公共预算透明度改革的基本条件及约束条件

10.3.1 我国公共预算透明度改革已具备的条件

随着我国民主政治建设的不断发展，民主决策、政务公开、民主监督等制度都在日趋完善，预算公开不仅是社会民众的强烈愿望，也已经成为政府接受群众监督的一个重要渠道。公众应该知道各级政府一年收入多少钱，来自哪些方面；一年支出多少钱，用在哪些方面。不仅了解收支总账，还要了解具体开支项目，让群众能够客观评价政府财政支出是否符合党和国家的方针政策、是否符合广大人民群众群众的意愿、是否用于经济社会发展和改善民生最急需的地方。国务院颁布的政府信息公开条例明确规定，国家预算、决算报告属于必须公开的范围。因此，我们现在谈论的不是政府预算公开不公开的问题，而是如何主动公开、及时公开和有效公开的问题。现阶段推进预算公开的时机已比较成熟，具备许多有利条件。

1.中央政府的高度重视并具有推进预算透明改革的明确意愿

有学者认为，效率是政府的第一美德，而预算公开是政府效率的保证。防止公款吃喝，防止公款出国旅游，制止车轮上的腐败，都只是公众监督政府花钱的“初级阶段”。如果效率不高，政府必须作出承诺，找到方法，及时改进。政府效率不会自动高起来，预算公开，方便各界监督，这是政府可以得到的一种外部助力。2008年8月，国家审计署审计长刘家义在向全国人大常委会作审计工作报告时建议，积极推进部门预算向社会公开，进一步提高预算透明度。一个月后，财政部发出关于进一步推进财政预算信息公开的指导意见。财政部表示，“中央

各部门和地方各级财政部门要重点公开政府预算、部门预算、预算执行以及财政转移支付等内容。”2009年，温家宝总理在政府工作报告中提出，“加快预算制度改革，推进预算公开”。全国人代会闭幕不久，财政部于2009年3月20日在其官方网站公布了经全国人代会审议通过的2009年中央财政预算数据，这是财政部首次在全国人大审议通过预算草案的第一时间将其向社会公开。此后，全国人大常委会预算工作委员会主任高强指出，预算工委应与政府财政等部门紧密配合，促进公开透明，便于代表审议。

财政部部长谢旭人在湖北、江西调研时指出，要进一步增强预算透明度。2010年国务院第三次廉政工作会议上就强调要完善财政预算制度，推进预算公开；2010年7月在国务院常务会议上再次强调，要加大预算编制和执行等方面的公开力度，切实增强预算的透明度。

预算透明正朝着制度设定的方向前进。2008年，财政部首度开始向全社会公布月度财政收支情况。2009年，财政部将经全国人大批准的“中央财政收入预算表”等4张中央财政预算表格首次向社会公开。在此基础上，2010年公开的中央财政预算表格进一步增加到12张，中央本级支出预算表以及中央对地方税收返还和转移支付预算表，基本上细化到“款”级科目。此外，2010年，75个中央预算部门向社会公开了部门收支预算总表和财政拨款支出预算表，实现了中央部门预算首次向社会公开。财政部明确表示，2011年将在进一步细化中央预算编制的基础上，继续加大财政信息公开力度，扩大公开范围，细化公开内容，尤其是今年中央公共财政预算支出中部分重点支出和2010年度中央财政总决算将公开到“项”级科目。2011年无疑是我国财政预算公开大踏步向前迈进的一年。截至5月20日，报送全国人大审议预算的98个中央部门中，已有88个公开了2011年部门预算。财政部有关负责人表示，今后将进一步增加公开部门预算的数量，公开时间进一步提前，公开内容更加细化。与以往预算只公开到“类”级或“款”级相比，目前有些中央部门将财政支出预算细化到“项”级科目，还有些中央部门公开了本部门的职能和机构等情况。

近年“两会”期间，中央密集部署加快推进预算公开工作，彰显推进预算公开工作的坚定决心。高层的政治承诺之所以特别重要，是因为对于一个具有悠久保密传统和强烈保密动机的治理体制而言，朝向“去神秘化”的变革对于政治承

诺的依赖性，要高于技术上的依赖性。

2. 民间力量和专家学者的努力，为预算透明改革提供了强力的社会基础

政府向社会民众公开预算，是民主法制建设的必然要求。财政预算是取之于民、用之于民，民众有权了解政府的预算安排并进行监督，这是公共财政的应有之义。100 多年前我国知识界就提出过实行国家预算公开的“梦想”，现在正在做的，是把这个“梦想”变为现实。随着社会主义市场经济的发展完善，公众的民主参与意识日益增强，对预算公开的关注热情日渐高涨。

（1）民间力量推动预算公开。例如，吴君亮作为推动预算公开的深圳“公共预算观察志愿者”团队的发起人，2009 年 2 月，在深圳人代会前夕发表公开信，建议深圳继续推动公共预算公开进程。吴君亮和他的志愿者们陆续获得了卫生部、教育部、民政部等部分中央部委，以及深圳、焦作等地方公共预算报告。2009 年 10 月 16 日，广州市 2009 年 114 个本级部门预算全部内容都公开放到了广州财政网上，可以免费下载。这是广州市首次在网上公开年度“账本”，也是我国各级各地政府中首次公示所有部门财政预算。广州预算公开后，每天网络点击量高达 3 万人次而陷入瘫痪，而此前该站一个月的总访问量才 3 万人次。尽管有人质疑预算报告的公开程度不够、预算编制不够公平，但公众和媒体几乎众口一词为广州敢于“晒”账本叫好，认为意义非凡。民间力量是推动预算工作进一步走向公开透明化的重要力量。作为一种褒奖，李德涛等公民致力于推进政府预算公开，被北京大学公民社会研究中心评为“2009 中国公民社会发展十大事件”之一。

（2）专家学者的努力

中国省级财政透明度项目调查的领衔人，全国政协委员、上海财经大学公共政策研究中心主任蒋洪，已经连续三年提交有关修改《预算法》、推动预算公开、打造阳光财政的提案。其研究团队紧盯全国各个省级政府的“钱袋子”，依照《政府信息公开条例》规定，通过网上搜索、检索公开出版物和向省级政府信息公开办公室申请两种途径来获取财政信息。2008 年上海财经大学公共政策研究中心开展了“中国财政透明度调查”项目的研究工作，向社会公布了我国 31 个省市的财政透明度排行榜。2010 年该中心继续发布了“2010 中国省级财政透明度排行榜”，其中着重公布了公众普遍关心的省级部门行政机关的透明度情况。调查

发现：2010 年的结果比 2009 年增长了 0.16 分，按照这个速度，每一百年能增长 16 分，要等到 300 年后我国的财政透明度才有望及格。^①

与此同时，闵行区政府提交人民代表大会审议的预算报表体系改革建议方案，在总结 2008 年闵行区政府预算编制的基础上，对预算编报工作进行改进，特提出“预算报表体系建议方案”，以提高预算信息的科学、透明和可理解性，以利于加强人民代表大会和公众对政府预算的审查和监督作用。也希望通过试用这套预算编制方法，探索一套普遍适用的中国特色的预算报表体系。财政预算报表体系改革的指导思想是：根据人大代表和公众对预算信息的实际需求，对预算信息进行分层次、类别，使其繁简适度、清晰易懂、突出重点，使预算信息能为普通人大代表和公众容易理解。

3. 预算公开的制度基础基本建立

目前，政务公开已成为各级政府施政的一项基本制度，推进预算公开已具备了较为完备的制度基础。迄今已有 88 个中央部门“争先恐后”公开年度预算。尽管中央部门预算“初公开”还只是“粗公开”，但中央政府预算公开的决意和践行的速度，意味着预算公开已成为制度性的安排。《政府信息公开条例》将“财政预算、决算报告”和“财政收支、各类专项资金的管理和使用情况”列为重点公开的政府信息。《政府信息公开条例》就是中央政府决意的制度表达，该条例于 2007 年 4 月颁布，在 2008 年 5 月实施，这是第一个涉及预算公开的制度文本。

4. 地方参与式预算为预算透明改革提供了实践基础

从 2005 年开始，浙江温岭市新河镇进行了参与式预算试验，台州市委书记陈铁雄把推广新河改革提到了“提高财政预算的公开性和透明度”的高度。2007 年，江苏无锡和黑龙江哈尔滨等城市也在区、街道进行参与式预算试点。而河北省人大常委会于 2005 年 11 月举行了涉农三个部门的预算听证会，开启了地方人大预算听证之先河。从 2008 年年底开始，上海市闵行区连续两年组织预算听证会，对政府预算进行“把关”。近年来，河南焦作财政信息网公开了有关预算资料和工资情况。还有，2004 年来，四川、湖南、甘肃、黑龙江、内蒙古等省区人大常委会推动的预算执行审计工作报告公开，成为打造“阳光预算”的又一利剑。这些试验的一个鲜明的共性是，国家权力机关作为预算公开中的重要“推手”。

^① 刘小兵，邓淑莲、温娇秀. 中国省级财政透明度评估（2010）[J]. 上海财经大学学报，2010 年第 6 期。

我国的每一项改革，几乎离不开地方或基层的试验，这种自下而上的试验模式可以把改革的风险降低到最低程度，但改革的辐射和功效往往靠自上而下地推展。

5.各级人大及其常委会的支持

在预算公开方面，全国人大可以通过更为细致的立法，要求各级行政部门向人大提交更为详尽的预算报告，包括比较具体的部门预算。人大也可以要求财政部门提早向人大提交预算草案，给人大代表留出充分时间进行审议。各级人大也可以为公众参与预算编制、审议创造条件。这些预算经过审议、批准之后，各级人大即可向公众公开。各级人大及其常委会完全可以更为积极地充当预算公开的推动者。有了这两者，行政部门自然会对民众的呼声作出更负责任的回应。但增强预算透明度不是一个轻松的任务，因为推动透明度的力量来自于公众，而执行这种制度的力量却来自于政府。尽管社会公众可以通过起诉的方式敦促政府公开预算和公布各项行政开支，公众无法起诉每一个政府部门，一些政府部门的自觉也是有限的。因此，这种压力只能源于人大的制度性施压，才会产生推动的力量，从而还原公共财政的公共性。

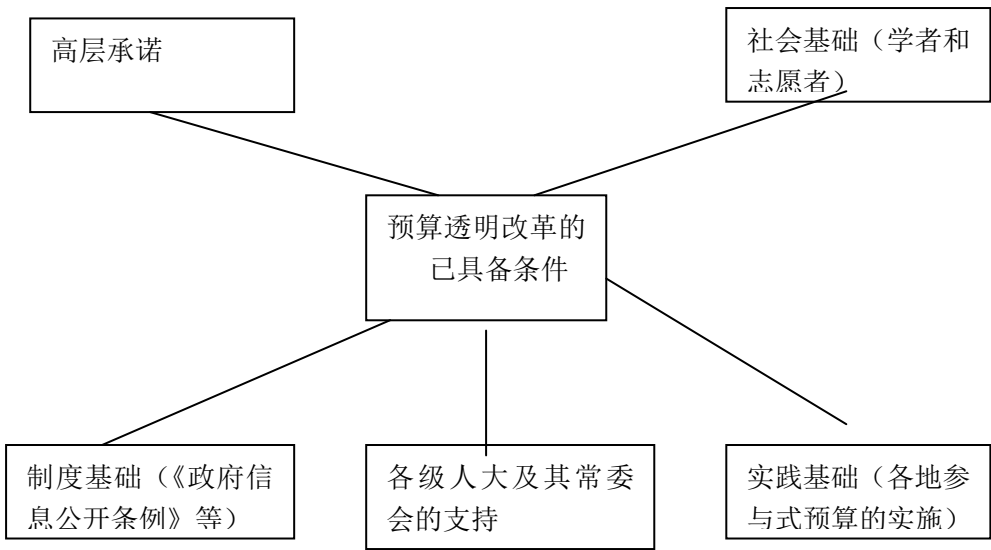


图 10-1：预算透明改革的已具备条件

10.3.2 我国实施预算透明制度改革的约束条件

1. 预算透明改革成本的约束

预算公开透明是一个渐进过程，需要统筹考虑各方面的因素，使之相互协调，这是深化、规范预算透明度制度的关键。因其涉及面广，尽管我国正在加快政府预算公开推进步伐，但全面推进具有一定难度，因为改革受一些条件的约束。

理性分析改革所付出的成本所冒的风险，评估改革可能带来的收益是实施预算改革所必不可缺的步骤。但作为一项涉及面非常广泛的复杂改革，要精确地计算增进预算透明度的成本与收益是非常困难的。问题在于，增进预算透明度的收益远高于成本这一事实，并不足以成为推动透明度进程的强大动力，因为旨在推进透明度的改革带来的成本与收益，存在着严重的不对称问题：改革带来的成本往往集中于少数人身上，而且往往是即期的和清晰的；相比之下，改革带来的收益通常分散在许多人身上，并且许多形式的收益是未来的和模糊的。那些从缺乏透明度的公共财政管理系统中获得最大好处的既得利益者，同时也是分摊改革成本的主体，不幸的是这些人虽然居于少数(相对于受益的公众)，但能量却很大，对改革的进程和方向会产生很大的影响。^①

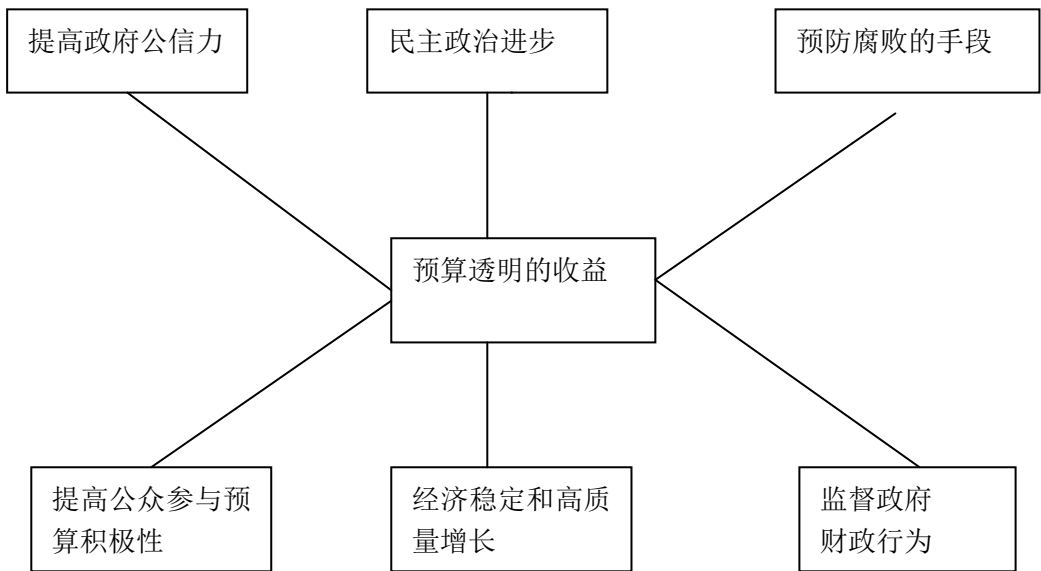


图 10-2 预算透明的收益

^①王雍君. 全球视野中的中国财政透明度---中国的差距与努力方向[J]. 国际经济评论, 2003 年第 7-8 期: 34-39

（1）预算透明改革的社会公众成本

公开只是透明的必要条件不是充分条件。透明要求公开，但公开未必透明。公开许多滞后的、不相关的、过于粗略的信息并不能改进透明度。透明度要求公众和其他利益相关者能以较低的成本，获得相关的公共信息，包括与预算管理相关的所有财政预算信息。

公众获取预算信息的积极性不足的主要原因在于，获取预算信息的边际成本大于其边际收益。预算信息公开的制度不是没有成本的制度，预算信息的保存需要成本，为公众提供预算信息也需要成本。在传统财政体制下，受财政资金有限性的约束，公众不得不分担这种成本，甚至会使某些公众因经济原因而无法获得所需的预算信息。因此说，单个公众由于获得预算信息的成本较高而相应的收益则非常微薄（社会共同规模大，成员多而分散，这一切都使得每一个初始委托人的监督力度有限，甚至可能对改善代理人的行动毫无影响），所以每个公众从政府那里收集信息的动力就容易降低，促成每个成员采取“搭便车”的自利选择，同时，预算透明度或信息公开水平越低，收集预算信息的成本就越高，公众行使预算监督的动力也就越低，由此很容易陷入一个恶性循环中。

另外，普通公众的预算知识有限，要完全做到让公众都能读懂预算报告是不大可能的。原因在于：一是预算报告再通俗也是一份专业报告，不可能仅仅为了让人读懂而放弃专业语言，要知道一旦放弃，政府资金的收支情况就得不到准确说明，二是预算报告表面上是数据的列示，实质是政府资金配置格局和政府政策取向以及政府事项的内在逻辑关系。并不是说知道哪方面花了多少钱就算读懂预算报告了，而是要把握数据背后的制度框架和政府意志。要做到这些，仍然需要借助专业机构和专业人士。因此说，推动预算公开进一步也要讲究成本收益。^①全民投入推动预算公开，可能过于浪费，实际上所有普通公众也不可能投入到预算改革进程中来，因为预算公开的好处层层传递到某个人那里，估计价值不如某一实物了。这是推动预算公开进程中必须意识到的问题。实际上公众要求预算公开的意识，就为知识群体、专业人士、人大代表以及政协委员们提供了进一步推进预算改革的支持。普通公众一来可能看不懂财务预算表，二来预算透明的收益较抽象，因此让渡监督权给更加专业的人士和人大代表来监督政府预算，是一种节

^①白景明. 提高财政透明度应循序渐进[J]. 人民论坛, 2010 年第 281 期: 15-17

约社会成本的监督方式。

（2）预算透明改革的经济成本

第一，需要投入大量的精力与资源。在现代预算管理形式与手段日趋复杂的状况下，为进行预算透明改革，往往不得不投入大量的精力与资源，了解具体预算资金的流转过程与预算管理的内部信息。根据博弈理论对制度演变的研究，一个非效率的制度可能会长期维持稳态均衡，而一个费力建立起来的有效制度却随时可能被破坏，重新回复到非效率的状态。因此，必须投入一定的人力与财力，以维护既有的预算管理中有预算透明制度的稳定，并尽可能避免预算透明改革陷入非效率结构的路径依赖。比如要成立专门的负责预算公开的办事机构，需要增加一定的人员编制和行政费用等。

第二，需要完善预算信息网络在政治民主政体下，公众进行公共选择所需要的预算信息，需要一个良好的预算管理系统才可能产生并得到妥善管理。从某种意义上讲，所谓管理其实就是对信息的管理，即对信息的产生、加工、传输、应用和处理进行的管理，预算管理也不例外。为改进预算效率，增进公众的公共选择，良好的预算管理对信息的要求是非常高的。

（3）预算透明改革的政治成本

第一，预算信息公开会影响部分政府官员的积极性

预算透明制度改革不仅仅是公共资金管理问题，还触及了财政管理体制和行政权力实现方式的转变。在经济体制转轨时期，财政管理权也处于动态调整之中。财政及其相关部门的官员在预算收支方面，往往拥有各种正式和非正式的自由裁量权，其程度和范围达到了令人惊人的地步。自由裁量权的存在使其实际控制的资源远远大于理论上的权力。^①那些从缺乏透明度的公共财政管理系统中获得最大好处的既得利益者，同时也是分摊改革成本的主体，因此说，信息公开化一定会影响部分政府官员的积极性。

第二，信息公开在某种程度会影响上政府决策的效率。目前财政民主化思潮尚未达到科学的程度，预算信息一旦公开，参与监督的人员就会增多。“阿罗不可能性定理”揭示了由个人偏好推导出社会偏好的困难，甚至在某种情况下根本就不可能存在一种将个人偏好加总为理想的社会偏好的集体决策机制。同时，由

^①马骏. 官僚组织、交易费用和区别性组合：新的思路[J]. 中山大学学报（社会科学版），2004年第2期。

于存在“投票悖论”的可能，当个人的偏好不相同时，任意加总这些偏好，其结果可能是不相容的。这一比较取舍的过程自然需要花费相当的人力与物力，从而构成了监督制衡机制设计中的交易成本。导致行政部门决策时间延长，在一定程度上降低了行政效率。

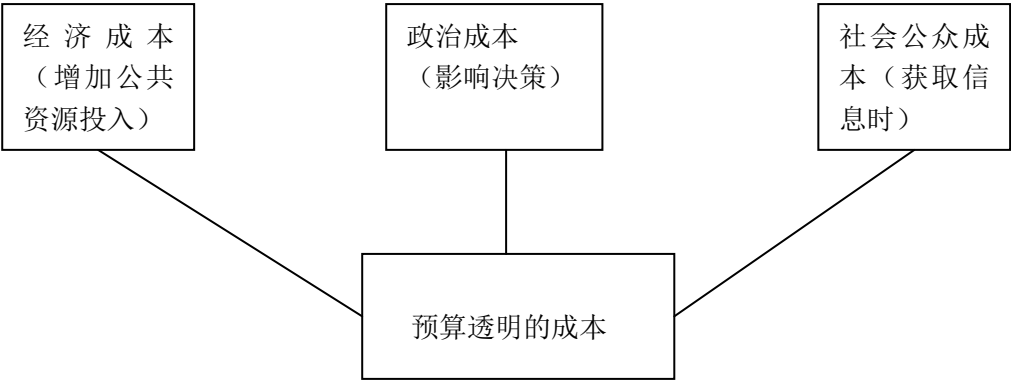


图 10-3 预算透明的成本

2. 实现预算透明的欠缺条件

一是行政管理基本制度与信息公开存在矛盾，缺少向社会公开的制度安排。二是目前我国还没有一部全国性的专门的问责法律，只有一些政府规章和散见于相关法律中的零星规定。三是公开透明的相关制度不稳定。一般来说，预算全公开的基本条件是相关制度（如预算制度、行政体制）的相对稳定。我国是一个处于体制改革时期的国家，因之预算全公开要循序渐进，比如社会保障预算现在还处于试编阶段，尚未全公开；由于有关制度尚未调整到位，很多项级支出没公开，无法保障预算信息的具体化。

第 11 章 提升我国预算透明度的政策建议与制度安排

11.1 预算透明制度改革的思想基础：强化透明意识

11.1.1 破除预算管理的“黑箱”意识

尽管中央反复要求预算公开和透明，公众对提高财政预算透明度的呼声高涨，部分地方基层政府也进行了一些可贵的实验，但整体上来看，实际的预算公开情况并不能尽如人意。一些政府信息公开部门对《条例》的解释偏向于保密，而不是公开。计划经济时期，我国政府的收支活动处于封闭状态，被视为国家机密，很难为外界所知。再加上长期以来提高保密意识、强化保密管理的要求，使得政府部门中不可避免的存在着保密的惯性氛围。同时，我国政府官员也习惯于“黑箱”操作，因为根据公共选择理论的分析表明，保守信息秘密很有可能是为了满足政府官员以及相关特定利益集团的隐秘目的和诉求。

11.1.2 培养政府部门的预算公开意识

公共预算必须透明是公共财政的本质特征使然。公共预算的首要特征就是公开性，就是预算必须向公众公开，接受公众监督，并且允许公众全程参与。在公共财政框架下，政府要通过预算向纳税人收取税费并提供满足社会公共需要的公共产品和公共服务。规范透明严格高效的公共预算制度为保证政府行为与决策真正对社会公众负责，提供了一个有效机制，以解决在信息不完全和不对称情况下可能出现的在公共财政资源的配置与使用上的逆向选择和道德风险等问题，而这种契约的现实表现形式就是通过政治程序决定的预算及其制度，而这种制度一定是要建立在委托方“看得懂”，代理方“说得清”的透明基础之上的。公开透明不仅是保证知情权问题，更是要据此判断政府决策程序是否规范，决策结论是否正确，执行的过程是否严格，是否能充分的发挥预算的监督约束作用对于民主决策的知情权、参与权、表达权与监督权这四项权力的强调之中，知情权是位于

首位的，这也就意味着知情权是其他三项民主体权力的前提。落实这一要求，需要政府部门内部上下协力，共同推进。政府部门任何目标和效能的实现，行政领导的行为和意识的影响是主导性的，因此，政府行政部门负责人需要率先转变观念，重视公开，同时每一个公务人员都需要具备公开意识，转变保密思维。政府行政部门需要与社会公众保持良好的沟通。对热点、焦点问题，在决策前广泛听取社会各界的意见；在决策中鼓励发表不同的意见，对一时难以达成一致的事项要再回到实践当中进行考察；决策后的事项，包括决策内容、决策步骤和要求等应一并向社会和公众公布。因此说，预算过程自然应当公开透明，让公众在决策过程中发挥终极决定作用。

11.1.3 提升社会整体民主观念与意识

对于公共财政的理解，不仅仅要强调提供公共物品、满足公共需要，还要强调满足公众参与和信息充分公开。没有预算的公开透明，预算的科学性和合理性就无从谈起。

1.在公共部门中重塑“代议制伦理”

重新建构新型理念是政府改进与完善预算公开的当务之急。首先，应塑造责任性文化。从政府的角度来讲说，预算公开是政府应履行的职责和义务，也是现代责任型政府的本质表现。为此，一是要增强责任观念。不再将预算公开作为一种权力而非义务，并认为是对公众的一种恩赐。二是政府工作人员要加强法治观念，各级政府要树立公共行政精神，增强自律意识，以高度负责的态度促进预算公开，确保公开内容的真实性、有效性和全面性。其次，需要建构透明性文化。预算公开是基本原则，除了少数涉及国家机密外，其它信息必须公开。因为公开有利于民主信任的发展，而暗箱操作必然导致政府公信力下降。因此，政府应改变以往保密思维，加快建构透明性文化，促使广大民众参与其中，更好地发挥监督政府的权利。最后，加强服务性文化建设。政府官员应改变传统的官本位观念，切实将为人民服务付诸行动，而不是仅当做口号。由于政府与民众是委托代理关系，因而很容易导致信息不对称。政府官员就应该避免信息的不对称，主动向公众提供及时、准确、全面的多元化信息，更好地服务于民众。

2.公众应养成预算参与意识

一方面，应增强民众的权利意识。广大民众要提高自身的政治文化素质，要认识到预算公开不是政府的恩赐和赋予，而是自己依法享有的基本权利。为此，广大民众要以主人翁的姿态要求政府提供全部预算信息，以利于更好、更有效地行使监督政府的权利。另一方面，还应增强民众参政议政的意识。民众应改变对政府行为所采取的漠视、怀疑和不信任态度，要积极主动地参政议政，并通过参政议政的互动渠道更多地了解政府，监督政府，使政府的所为符合广大人民的利益。

3.努力提高公众的民主意识

由于预算信息等公共信息领域具有很强的保密激励，因此，推动预算透明的进程完全依靠法律手段是远远不够的，还必须要提高公众的民主意识。很久以来，我们只片面的强调纳税人的义务，纳税人的权利则长期被忽视。税收取之于民，理所当然要用之于民，公众有权利监督政府是否依法行政，依法治财，是否保障了纳税人的合法权益。提高公众的民主意识是提高我国政府预算透明度的基本，只有公众有了较高的民主意识，才会去要求在财税政策、公共决策、预算资金使用等方面获得知情权、发言权和监督权，参与者的增加能够有效制约利益集团的寻租活动，使得政府能更多地关注社会弱势群体，在财政资源的分配方面更为公正合理，从而促进社会的公平、公正、和谐。

4.提高政府部门的财政透明度意识

从国家财政管理的职责看，虽然具体职能部门是财政部门，但最终受托理财的财政主体应该是政府，所以作为财政信息公开第一位的责任人应该是政府。政府部门的领导首先应该认识到，自身的财政活动是受权力机关的委托，管理社会公共事务，而最本质的公权力就是来源于全体社会成员的，所以社会公众天然就具有政府财政信息的管理权、知情权和监督权，财政信息公开的本质就是维护公民的权利。政府财政信息公开是保障社会公众知情权的重要手段，也是保证社会公众行使管理权和监督权的前提条件。政府财政信息公开的程度越高、公开的面越广，政府各项工作的透明度就越高，就越能更好地接受社会公众的监督，使政府各项职能活动能实现社会公众的需求和意志。推行政府财政信息公开，能有效提高政府各项工作的透明度，进而实现阳光政府的构建，推动政治真正走向民主公开。依法公开政府财政信息，是法治国家的政府责任，是政府及其内部各职能

部门的一项重要职责和基本义务，是推进社会主义民主法治建设的需要，是建立透明、高效的责任政府的需要，也是提高政府科学执政、民主执政、依法执政能力和水平的需要。因此，政府必须强化财政透明度意识，自觉接受群众对其财政活动的监督，必须坚定地推行政府财政信息公开，让权力在阳光下运行。

11.1.4 加大预算透明度的宣传力度

1.加大宣传力度、引导全社会树立务实的财政观

提高财政透明度势必引发社会各界热议政府收支。从世界各国经验看，能否使人们树立务实的财政观，是公布财政信息后不致引起公众强烈抨击政府的前提。换言之，公布财政信息本身不是大问题，重要的是人们能否正确理解财政信息。处理财政透明度问题，千万不能低估理念的作用，要认识到政府收支绩效评论是一件主观性很强的事情，而理念恰恰是左右主观性的基本因素。同时，要提高财政透明度，特别是要增加财政数据公布数量，不公布制度是无法使人正确认识数据反映的政策倾向和决策机理的。从另一角度看，财政政策和财政管理合理性至为突出的表现是财政制度，公布这些制度就等于说明了为什么收支是这样一种状况而不是另一种状况。

2.完善收支预算论证

提高财政透明度而又不会使人们误解政府意志，关键的问题是公布出来的制度和数据能让公众承认政府决策是科学、民主的，而要取得这种效果，不改进预算论证过程几乎是不可能的。2000 年之后，我国预算编制的合理化、程度化大大提高，但应当承认，收支预算的准确性和时效性确实还有待提高。这其中主要的原因是各级政府预算编制的论证过程粗放性较强，突出表现在论证基本上是由预算单位自己做出，凭借的是经验和主观愿望，把基数加增长和简单因素法作为主要方法。这种预算编制模式与公共预算的民主性、可预见性和透明性的要求有较大距离，极易形成财政支出重点模糊、标准随意和预算失控。为此，我国有必要真正引入预算的专业论证机制。具体说就是在项目预算编制过程中引入专业技术团队详尽论证项目必要性、支出标准、支出结构和支出绩效，同时也要借助专业技术团队论证基本支出中的定员、定额标准。

3.走向参与式全面预算公开

财政预算的全面公开不只是预算报告的公开，而应是财政预算过程的公开和参与。参与式预算的含义包括了在预算生成的主要阶段都要有民众的参与和向民众的公开，其方式是通过听证会、讨论会、民意调查等，目的是允许公众参与分配社会资源的决策，对政府宏观政策发表意见，甚至影响宏观政策的导向。香港的预算编制过程由民众代表全程参与，讨论的每个细节全程公开，所以预算公开在香港根本不是一个问题。因为预算的来龙去脉民众都是清楚的，而最后是否将预算报告挂在网上就显得不那么重要了。财政预算公开应是过程的公开和参与，这不仅是公共财政的最重要特点之一，也是民主参与、民主监督的体现。我国财政预算公实践的落脚点应是走向参与式的全面公开。

4.大力强化媒体网络信息建设

较高的预算透明度还必须依赖于媒介部门的结构，较高的国有媒体比率，很大程度上妨碍了整个媒体的独立和自由，并最终影响政府预算的透明度。媒体向人民大众提供预算等信息，不仅可以提高公众作为“委托人”的监督能力，还能够促使政府提高预算透明度。自由的媒体与预算透明度之间具有一定的正相关关系，但必须指出的是，自由度较高的媒体是提高预算透明度的重要前提。因此，要保证媒体的高度自由和独立必须适当的减少国有媒体，并在媒体管制方面使公众的立场得到充分的尊重，以便广大人民群众从媒体获得预算相关信息，从而提高公众参与政治决策、影响政府行为的积极性。此外，应该大力发展电子政务，积极推行网上申报、网上审批、网上招标、网上公布预算数据等网上办公方式，以科学、合理的程序流程来规范政府预算，加强信息管理，从而不断提高我国政府预算的透明度。

5.实现动态预算活动的公开

静态预算信息的公开虽然是公开的最终表现形式，但动态预算活动中的公开，才是真正由“知”到“为”的基础和前提。随着民主法治的健全和政府治道变革的进一步深入，动态预算活动中保障公众实质性知情权的内容必然会逐渐充实，尤其是以人大及其常委会为主体的预算审批活动的公开，更应逐步扩展到“参与”的程度。那么，预算公开原则在动态预算活动公开中的具体的适用会更加丰富，随之而来的侵犯知情权的具体情况也会更加多样，在此不可能穷尽其救济的途径。只能由立法机关在不同的时期，针对民主法治的具体需要，不断充实有关

的制度和规则，并在实践中由法官从客观的角度，本着对预算公开原则的正确理解来进行科学合理的裁断，在由“知”到“为”中实现政府向“服务型”的转变，切实保障公民的预算知情权。

11.2 预算透明的法律环境：加强财政法制建设

2010 年预算主题“一个责任新时代”，立法部门与公众对预算透明度的要求高。以市场机制为主导的资源配置方式要求合理划分公共领域和私人领域，公共契约与受托责任呼唤透明财政和高效公共治理。建立以法治为基石，以保障人民当家作主的权利为目的的民主财政，是合理划分公共领域和私人领域、实现透明财政、提高公共治理水平的根本保证。

正如 D. C. 诺斯所指出的，经济转型是大规模制度变迁的过程，制度包括非正式的制约(如制裁、禁忌、习惯、传统和行为准则)和正式的规则(如宪法、法律和产权)。历史来看，制度是渐进演化的，正式规则可以在一夜间变化，而非正式规则往往只能逐渐变化。我国正式确立市场经济的改革目标才只有十几年，而市场经济是与法治的逐步完善紧密结合的。从我国的实际情况来看，法治建设还在进行中，人治的习惯还很强大，非正式规则的干涉使某些正式规则失去意义。这些非正式规则导致腐败和官官相护对预算体系有极大的破坏作用，需要在灵活性和约束机制之间建立一种平衡，改善机构框架的一种办法是让那些非正式规则更加明显，但无论如何，通常比较持久的机构变化，特别是公共预算，都需要相当长的时间才能执行，这是 North 在 1990 年就指出的结果，他称之为路径依赖 (Path Dependence)。^①这也使得我们关于透明度的法律构建只能依循渐进的路径，培育透明的制度环境。增加预算透明度可以使非正式规则更加明显地表露出来。^②因此，对我国的预算改革，应该做好长期的准备，这还取决于我国法治完善的进程。

^① Richard Allen and Daniel Tommasi 著,章彤译,公共开支管理——供转型国家参考的资料[M].北京:中国财政经济出版社,2009,P8

^② Richard Allen and Daniel Tommasi 著,章彤译,公共开支管理——供转型国家参考的资料[M].北京:中国财政经济出版社,2009:15

11.2.1 明确财政信息的知情权和监督权

《宪法》是我国的根本大法，法律地不可动摇。只有《宪法》中切实保障了公众的知情权和监督权，财政透明才可能顺利实施。目前《宪法》中第五十三条和第七十六条规定直接涉及到政府信息的条目，但都是强调我国公民以及大人代表必须保守国家秘密，而未强调以财政信息为核心的政府信息公开，难以适应时代发展趋势了。应对以上两条予以修订，划分出涉及国家主权、安全等问题的国家秘密范围和不涉及这些问题的政府财政信息。并在公民的基本权利与义务这一章节中，对公民的权利做出更具体的规定，使公民享有对政府财政信息的知情权和监督权。

11.2.2 积极推进预算法修订工作

如果从 2004 年 3 月启动《预算法》修订工作算起，历时将近 8 年的预算法修订工作，目前终于迎来了新的曙光，或许有望在近期取得实质性的突破。作为长期关注并在早期参与预算法修订专家咨询工作的预算研究者，我也确有几句要说的话。

从个人的角度看，对于预算法的修订，至少有三个维度的问题是期待有所回应的。

1. 谨慎乐观：期待一部辩证认识历史元素的预算法

现代预算理念在中国的传播，即使上溯到戊戌变法的时代，也仅仅有 100 多年的历史，但现代预算理念在中国，从她产生的那一天起，就承载着一代国人追求法治国家和宪政民主的理想与信念。

如果我们不过多地从意识形态的角度对当年的社会改良者加以苛求的话，20 世纪初叶现代预算萌芽在中国的产生，至少在某种程度上标志着，政府预算开始有可能成为广大民众为代表的民权一方，维护自身公共权力的治理工具。这对于后来中国现代化进程所产生的影响，是相当深远的。恰如中国近代史上著名的“旷代异才”杨度先生所指出的：“监督会计及预算之制，其严重如此，是皆国会重要之职权，即立宪国所以建设责任政府唯一之武器也”。即使以现代的眼光来看，这种对预算重要性的认识，也是发人深省的。

令人有些遗憾的是，回眸现代预算在中国走过的这 100 年艰辛历程，至少在不算很短的时间内，我们或多或少地偏离了这些颇具历史里程碑意义的目标。预算逐渐沦为一种单纯的财政管理技术手段、一系列简单意义上的收支表格、一套仅仅体现为预算流程的技术性程序；而忽视了预算过程中所内生的利益相关主体互动博弈和权利分布，淡漠了经由预算过程体现出的“为市场经济立宪”的时代主题。在明确市场经济改革目标已有将近 20 年的今天，我们不禁感慨，预算法修订的到来，“何其晚也”！

从 2004 年启动预算法修订工作以来，其进程几起几落，主要原因就在于预算法作为公共经济领域中“为市场经济立宪”的基本道路规则，充满了各相关主体的利益格局调整，而这种利益调整，绝非是简单意义上的“帕累托改进”，必然会从根本上触动某些强势部门的既得利益。所谓“不破不立”，我们所期待的预算法，其原本意义上，本来应该是部门利益“伤筋动骨”式的“破除”，而非是一场“和谐庆功”式的盛宴。

但在经济体制改革进入攻坚阶段以来，这种触及深层既得利益调整的“深水区”改革，往往难以得到实质性推进。这既是预算法修订几经波折的原因所在，也在相当程度上制约了预算法修订工作所可能达到的调整边界。

基于现代预算理念在中国 100 多年的漂泊与求索，以及预算法修订工作 8 年来走过的道路，尽管我期待着预算法能够回归法治国家与民主宪政的原初目标，但在当前拥有预算资金实质性配置权的部门利益已然高度固化，监督机构的监督能力也颇为值得质疑等诸多外部约束条件下，我个人对于即将到来的新预算法，虽然寄托了很多期待，却只能保持谨慎乐观。

2. 恶法亦法：期待一部辩证认识当前预算改革的预算法

中国的新一轮预算改革启动于 20 世纪 90 年代末期，而现行预算法则颁布于近 20 年前，那时的经济运行机制和预算管理模式的还带有很多计划经济色彩，预算法在相当程度上也未能摆脱旧体制、旧模式的影响，但是这并不能成为“预算改革可以无视 1994 年预算法存在”的理由。

在法学领域里，有所谓“恶法亦法”之说，也就是法律生效后，非经法定的修订或废止程序，则始终是有效的。恶法亦法理论在当代中国预算改革中的价值表现为，它有助于在建设法治国家的初期阶段，强化规则意识，有助于解决预算

法律实施中的偏离度问题。然而，当我们进一步考察中国预算管理现实的时候，却遗憾地发现，借口现行预算法存在缺陷，就凭借“改革”的旗号，突破预算法的原则约束，似乎已然成为一种趋势。

例如，现行预算法及其实施条例规定，中央预算和地方各级政府预算按照复式预算编制，分为政府公共预算、国有资产经营预算、社会保障预算和其他预算。但在现实中，除部门预算可以大体勾勒出政府公共预算的总体轮廓外，国有资产经营预算（后来未经法律认可，更名为“国有资本经营预算”）和社会保障预算仅在近几年才提上试编的议程，“其他预算”到底为何物，更是语焉不详了。

又如，现行预算法规定，除法律和国务院另有规定外，地方政府不得发行地方政府债券。但在现实中，以债券形式体现的地方政府债务，除了最近在上海等地的试点外，确实还真没有。但是以政府融资平台为集中表现形式的地方政府债务，早已渐成燎原之势。在原则上不允许地方政府举债的法律规定下，却要求地方政府编制债务预算。预算法关于地方政府举债问题的禁止性条款，其约束性基本上荡然无存。

再如，现行预算法规定，国家施行一级政府一级预算，设立中央、省（自治区、直辖市）、社区的市（自治州）、县（自治县）、乡镇五级预算。但在现实中，“乡财县管”和“省管县”的逐渐推进，已然从根本上动摇了五级预算相互独立的基本制度构建，五级预算的构架渐成虚化之态。

以上言及的预算层级、预算组织结构、地方政府举债权等问题，均属于预算法中的基本原则性问题。在这些根本性问题上，尽管现行预算法的规定，或许存在某些缺失，但是这些原则性规定没有能够受到起码的尊重，确是不争的事实。

如果这些现象在修订后的预算法中没有一个适当的解释，就难免造成“法律规定欠妥——不遵守法律——导致法律修改”的恶性循环，这也难免在相当程度上影响了修订后的预算法的权威性。

因此，我们期待着一部能够辩证认识当前预算改革的预算法，针对部门预算、国库集中收付制度、政府采购等改革实践，在就其加以追认的同时，更重要的是，需要就上述严重违反预算法严肃性的问题，预留追究事后责任的法律约定空间。

3. 从“控制”到“管理”：期待一部辩证认识未来发展方向的预算法

近半个世纪以来的世界性预算改革，总体上呈现为关注预算产出与效率的

管理取向。然而，在预算产生的早期阶段，为了限制封建皇室的财政权，提出了一系列立法机关控制政府财政活动的方法与原则，后世将其概括为古典预算原则。通过对古典预算原则的考察，其主要价值判断的形成，大体上是基于“控制取向”的。

预算史的研究也表明，在构建法治国家的进程中，现代预算治理结构确立的初期阶段，控制取向都是最为重要的预算原则。而实现预算控制最为重要的机制保障，就是建立并完善预算决策和运行过程中，各利益相关主体对于政府财政权力的有效监督与制衡机制。

政府预算在世界范围内经历了数百年的发展演进，在管理手段改进与治理经验积累的基础上，许多相对复杂且先进的管理控制技术（如目标管理、系统理论、绩效预算评价体系等），在预算管理领域的应用也日益推广。预算治理水平的提升，使得政府部门具有相对较强的灵活管理能力，从而具备了实现从强调立法监督机构制约的古典预算原则，向侧重行政机构自由裁量权的现代预算原则转变的现实条件。

面对中国预算管理技术水平与技术手段相对较低的现实，中国预算法修订的总体未来取向，自然不应脱离对现实国情的考量。在引进市场经济国家预算法律规范经验的过程中，一定不能强求管理手段的所谓“先进性”，更不应盲目地追求跨越中国预算治理结构走向成熟所不得不经历的必然阶段。

11.2.3 提升《政府信息公开条例》的法律层次

《政府信息公开条例》（以下简称《条例》）作为调整我国政府信息公开的基本法律制度，是促进预算公开的最有力的法律文件，其历史地位和客观功绩是毋庸置疑的。

1. 完善《条例》“公开的范围”

预算信息公开而言，如前文所述，《条例》第10条要求县级以上人民政府“重点公开”“财政预算、决算报告”，这对于督促某些地方政府公开预算信息而言，确实有一定的进步意义。但是，不可否认的是，“财政预算、决算报告”这个“报告”通常被理解为各级人代会上政府提交并宣读的那份文件。其实，这样一份文字报告所提供的信息是很笼统、很有限的，完全不能满足社会公众和各

级人大履行监督职能的需要。不少政府部门以条例规定提供的是“报告”为由,拒绝提供除“报告”以外的其他预算信息,特别是较为具体的预算收支的数据,从而使预算公开变成一种形式。这对于社会公众呼声强烈的公开某些地方政府预算中的行政事业经费支出项目并不能形成有效的约束。因此,应当考虑继续完善《条例》第二章“公开的范围”,逐步实现公开政府预算信息中的基础信息甚至是基准信息,进而从根本上向社会公众开放政府预算信息。

2. 尽早颁布《政府信息公开法》

从立法位阶的角度而言,《条例》是由行政机关颁布的,立法位阶偏低、权威性不足,尤其是当《条例》与其他法律发生冲突时。因此,就规范政府信息公开的制度建设而言,制定《政府信息公开法》仍然是必由之路。条例第9条规定了行政机关应当主动公开的信息包括“(一)涉及公民、法人或者其他组织切身利益的;(二)需要社会公众广泛知晓或者参与的;(三)反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况的;(四)其他依照法律、法规和国家有关规定应当主动公开的。”这些条款体现了“公开为原则,不公开为例外”的基本精神,但这并不足以保证预算公开能达到社会公众以及人大能够有效监督和规范政府预算行为的目的。原因在于它是一个行政法规,受制于层次较高的国家《保密法》。条例第14条规定,“行政机关应当建立健全政府信息发布保密审查机制,明确审查的程序和责任。行政机关在公开政府信息前,应当依照《中华人民共和国保守国家秘密法》以及其他法律、法规和国家有关规定对拟公开的政府信息进行审查。行政机关对政府信息不能确定是否可以公开时,应当依照法律、法规和国家有关规定报有关主管部门或者同级保密工作部门确定”。即如果被认为涉及国家秘密的就不能公开。但对于什么是国家秘密,《保密法》给了非常宽泛模糊的界定,使得政府部门在考虑预算公开时有“泄露国家秘密”的担忧,社会公众根据《条例》向政府有关部门提交的信息公开申请时因“涉及国家秘密”而遭到拒绝是常见的情况。实践中预算公开受阻也与该条例本身的缺陷有关。

因此,目前需要将《条例》提升为政府信息公开法,将现有的《保密法》的有关规定作为政府信息公开法的特别条款,合理界定保密的范围,在法律上真正贯彻“以公开为原则,不公开为例外”的精神。在预算信息方面,需要公开的不仅仅是“预算、决算报告”,而且还应该包括公民、人大代表以及人大机构履行

监督职能所需要的其他财政预算信息。^①当然，预算透明也并不是所有信息都要公开，对于涉及到国防、公开有损社会利益的信息，自然是不宜公开的。但是有一个前提，不能公开的信息也必须通过法律的程序，给予合理的解释和说明。

11.2.4 继续完善《保密法》

《保密法》是我国当前政府信息公开以及预算公开的一个关键性法律。一旦被认定为“国家秘密”，在法律上就可以不公开了，而且泄露了还要追究泄密的法律责任。因此在法律上如何定义“国家秘密”，如何确定其范围，对信息公开而言是非常关键的。“国家秘密”一词可以挡住无数争取政府预算公开的努力。在最新的《保密法》中，“国家秘密”范围的界定上未做任何实质性的修改。新通过的《保密法》规定的国家秘密范围非常宽泛，其真正有效的法律成分是：国家保密部门说是就是。因此需要进一步健全法律法规体系建设，配合相关部门做好保密规定的修订，对保密规定与预算公开方面不一致的地方进行清理和界定，减少预算公开的法律障碍。

此外，目前亟待由立法解决的问题还有：一是在法律层面上明确将各级政府的所有财政收入都纳入预算规范。二是除非有法律的明确规定，各级政府的所有预算数据和法律依据都应该向人大、媒体和公众开放，并要求在特定的时间节点之间，向特定的机关公开。三是全面废除预算数据保密制度，禁止各级政府在人民代表大会召开之后回收预算报告的草案。四是规定专门的预算信息公开形式和格式。五是作为外部审查提供法律依据。

11.2.5 修改完善《审计法》

《审计法》中涉及政府公开财政信息的内容是第 36 条“审计机关可以向政府有关部门通报或者向社会公布审计结果。”“可以”这个词从法律的角度来看，没有强制实施的意思，也就是说审计机关对公不公开财政信息这件事有自由裁量权，想公开就“可以”公开，不想公开就“不可以”公开。但政府公开财政信息是民主时代公众的重要利益诉求，政府从提高自身管理水平的角度需要公开财政

^①蒋洪, 温娇秀, 预算法修订: 权力与职责的划分[J]. 上海财经大学学报, 2010, 2: 70-76

信息，社会从监督财政资金使用情况的角度也要求公开财政信息。《审计法》中的规定显然满足不了现有需要，需要加以修正，应改为“审计机关应该向政府有关部门通报并且按适当程序向社会公布审计结果”，强制政府有关部门执行，进一步保障公民对财政信息的知情权和监督权。

11.3 完善相关配套改革和制度建设

11.3.1 完善人大的预算监督约束机制

1. 监督约束机制

财政监督是对财政整体收支情况进行的监督，涉及到资金活动的方方面面，直接影响政府履行其对社会公众的受托责任。财政信息的公开、透明，有助于提高政府的公信力，也有助于保障社会公众对政府事务及其财务的知情权、管理权和监督权。

（1）将监督落实到财政收支的各个步骤

要弄清和阐明如何通过财政信息公开来促进财政监督，首先必须正确完整地认识财政监督系统的组成环节。政府的财政收支活动主要划分为财政资金筹集、分配、使用三个步骤。在这个过程中，由于信息透明度不高，导致监督缺位的状况，难以实现有效的监督。财政透明能够让财政收支的每个环节都有相应的监督主体，也让各监督主体清楚的了解每一个环节中的具体资金情况，便于财政监督及时有效的开展。我国应当构建了一个全面、完整的财政监督内容体系，从财政资金的筹集、分配和使用三个步骤入手，根据每一步骤中的具体内容延伸到相应的监督部门和监督主体。

（2）强化各财政主体的内部监督职能

首先，让财政透明作用于政府各职能部门，加强部门内部监督和日常性监督。2010年1月22日由财政部部务会议审议通过的《财政部门内部监督检查办法》，自2010年3月1日起予以施行。其主要对“本部门内部各业务管理机构和派出机构履行财政管理职责，本部门及所属单位预算、财务与资产管理，本部门内部控制等情况的监督检查”，明确列出十二项需要进行内部监督检查的内容和其他相关规定。政府各职能部门应严格遵守《办法》中的规定，落实部门监督和日常

性监督。同时，政府审计部门的审计报告需要经政府领导审定后才能以选择性方式公开，这就有损预算公开的透明度。审计部门应该完全独立，不受任何一方影响，严格按照法律程序公开审计结果。唯有如此，才能确保预算公开内容的真实性。

（3）完善人大对预算监督制度

首先，普及人大代表预算知识，增加预算审议专家咨询机构。既要对人大代表普及预算管理与预算审查监督知识，也要聘请专家对代表的预算疑问给予系统阐释。其次，对人大预算审查和监督条例要进行全面、详细的规定，如人大代表预算修正权、举行重大预算问题的听证会、对违法行为的检举和控告、初审方式及其意见反馈方式等。因此，这就需要进一步完善目前制定的预算审查监督条例。最后，健全人大预算审批程序。预算审批程序完备与否，直接影响预算审批质量。目前人大预算审批程序是不完备的，如在审查程序中缺乏辩论程序。因此，在预算审议中建立辩论制度很有必要，这不仅有利于预算的科学性、决策的民主性，而且能使正确意见得到充分的表达。再如以往对预算报告采取的是整体表决模式，这就导致了预算风险过大。在进行部门预算改革后，可以尝试采取按部门表决和重大项目逐项表决模式。这就会使预算审查更具实质性，更具约束力，也可以避免因某项预算的分歧而影响整个预算的审批。

（4）建立规范的人大质询制度

建立规范的人大质询制度，使质询权成为人大监督的重要方式。质询权是指人大代表或人大常委会组成人员，就某一问题依法向本级行政机关、审判机关、检察机关及其所属部门提出质询和询问，受质询机关有责任予以答复的权力。质询权作为人大监督权的重要组成部分，质询权在我国人大监督政府的实践中运用的比例还是比较低的。要使人大代表和委员会充分使质询权，主要从以下几个方面着手：一是规定质询人对被质询人答复不满意的法律后果；二是完善质询案公开通报制度，使政府的公共支出行为置于公众视野中，促使人大代表或委员会在公众舆论的压力下把质询当作自己应尽的一项代表职责，充分行使人大质询权；三是应用更详尽具体的法律程序规范质询权的行使，包括质询案的组织原则、质询案的提交时限、质询人的提问、被质询人的答复、质询情况的通报等。

（5）实行人大代表专职化

实行人大代表专职化,真正发挥代表作用。我国的人大代表未实行“专职化”,导致人民代表大会这一国家权力机关“临时化”。虽然人大专门委员会是全国人大的常设机构,带专业化的色彩,但存在着专门委员会组成人员年龄一般较大、专职委员的比例不够高、专门委员会成员稳定性差等问题。人大代表没有从人大领取工资,缺乏足够的激励动机。由此可见,实行人大代表专职化,并开发出一套人大代表履职激励机制,进一步发挥代表作用的必要条件。对此可以借鉴代议制民主的有益经验,在代表大会的会期延长和次数增加有困难的情况下,考虑为代表和委员履职提供专门的场所;增加专职代表人数和委员活动经费;增加人大常委会的会议次数;尽可能为代表和委员配备事务助理;增加人大常委会、专门委员会与代表联系渠道,真正使人大代表发表负责任的意见和投下负责任的一票。

(6) 充分发挥社会监督的作用

社会公众是政府预算的终极委托人,政府预算的目的是为社会公众提供公共产品和服务。为了保障公民的知情权,推进政府预算的公开在充分发挥社会监督的作用必须采取以下措施:一是建立政府预算公告制度。要将政府预算信息完整、公正、及时地公布与众,让社会全面、及时地了解政府预算管理的实际情况,利用社会公众舆论来对政府预算决策进行监督,从而解决政府预算不透明问题。二是将行政听证制度引入到预算决策中。听证制度的建立旨在赋予公民参与权,保证行政机关高效公正地行使行政权。在政府预算中引入听证制度,可以为社会公众参与政府预算政策的制订提供重要的渠道。三是充分发挥媒体、社会中介审计机构在预算监督中的作用。各类新闻媒体是政府预算信息和社会公众相联系的重要渠道。媒体可以通过向国民广泛提供财政收入、财政支出等信息,吸引公众的广泛参与,可以增强公众作为“委托人”的治理能力,并促使政府提高政策反应。中介审计机构对重大支出项目的审计,可以发挥对政府预算的监督控制作用。

2. 改进并落实政府绩效评价

对政府支出的绩效评价与财政信息公开存在着双向关系:一方面,利用财政信息的公开来推进对政府收支、政府财政活动的绩效评价,使政府的绩效评价变成接受社会公众的监督评价的过程,从而构建起全社会对政府财政活动进行监督和绩效评价的大系统;另一方面,以政府向社会公众公开绩效评价的过程和结果

为途径，让社会公众了解和掌握政府收支的绩效状况，从而进一步促进财政信息的公开。

（1）增强财政透明，推进政府绩效评价

如果要深入、广泛、扎实地进行政府绩效评价，就必须充分、全面、详细地了解政府的钱是花到哪里去了，才能对这些支出用途的效果进行评价。提高财政信息透明度，就成了推进政府绩效评价的根本保障。所以，必须采用各种手段和途径来向绩效评价主体提供充分、及时、正确的财政信息。在此，本文想特别指出的是，就如对政府财政监督一样，对政府财政活动的绩效评价应该包括两个层次，一是专业的政府职能部门以及由这些政府职能部门指定或委托的社会中介评价机构，二是社会公众、媒体对政府绩效的评价。从实际过程看，比较而言，专业的政府职能部门（以及由其指定或委托的中介评价机构）掌握的评价所需财政信息可能还较充分，而公众和媒体了解的政府财政信息则就少得可怜，根本谈不上充分，根本无法满足他们对政府财政活动进行绩效评价的需要。从这个角度讲，社会公众（有时也包括媒体）是政府财政信息分享中的“弱势群体”。因此，我们尤其要通过财政信息公开立法和法制建设，保障社会公众有权获得充分的财政信息，以实现公众对政府财政行为的评价。从某种意义上讲，对政府财政的绩效评价可以看作为是对政府财政行为进行监督的延伸。所以，通过财政信息透明度的提高来促进社会（尤其是公众）对政府的绩效评价，是保障公众公共权益的重要手段。

（2）实现政府绩效评价的法制化、规范化

由于对政府行为的绩效评价，实际上是对政府使用公共资源的最后检验和评判，所以，从事实过程的简单逻辑来说，政府绩效评价必须也是法制化、规范化的，使政府支配使用公共资源的行为纳入强制性的规范轨道。至于由于政府支出的效果及其目标的多元性而难于用单一的货币来衡量而使得政府绩效评价进程十分艰难，那是技术层面的问题。本文认为，在技术约束可行的条件下所推进的政府绩效评价应该具有强制性，而不是想不想评价成为政府的自愿选择。这是问题的一个方面。问题的另一方面是必须将绩效评价的过程和评价的结果纳入公众监督的范围，使绩效评价成为阳光评价。否则，就有两种可能：一是评价过程和评价结果被评价者收买，使评价不再具有公正性、独立性、客观性，绩效评价成

了一场作秀。这样的现象就如社会上的建筑工程质量评审中的舞弊。二是评价结论具有客观、公正性，但这样的结果仍未对被评价单位构成有效的威慑，究其原因可能背后有更强大的政府机构或更富权威的政府官员的撑腰，从形式上看，绩效评价的结论被封存起来，从公共管理和财政管理意义上看，实际上是政府财政行为的评价（和监督）被阉割，最终未能发挥应有的作用。而我们有理由相信，一旦将政府绩效评价置于阳光底下，接受广大公众和媒体的监督，就难以再掩盖政府绩效方面存在的问题。所以，本文件认为，必须实现政府绩效公开透明，这既是推进绩效评价进行，以期取得扎实效果的保障，同时，反过来也有力地促进了财政透明度的提高。

（3）扩展政府绩效信息公开的渠道

强有力的舆论环境是政府绩效管理透明化建设中的关键环节。政府应充分发挥电视、广播、报纸等媒体覆盖面宽、发布成本低、影响力大的特点，及时向社会公众传递、发布政府绩效信息。可以通过定期召开新闻发布会，邀请有广泛影响力的新闻媒体和社会组织共同参与，及时、真实的公开各类绩效信息，对政府绩效评价的过程和结果做全面而深度的报道，既发挥了媒体本身的监督职能，又更好的促进了社会公众对政府绩效评价的参与和监督。

（4）逐步建立规范透明的公共财政决策机制

逐步建立规范透明的公共财政决策机制，把财政预算管理的改革作为建设服务型政府的突破口。公共财政在管理运行上必然要以具有公开性、透明度、完整性、事前确定、严格执行的预算作为基本管理制度。其实质内容是以制度的合理安排和严密性防止公权扭曲，落实公众利益的最大化。公共财政应该是民主财政。政府必须以公共价值作为行为基础，真正把公众的需要放在政府工作的首位，增强公共决策透明度，实现政府服务决策的科学化和民主化。除了规范决策程序和制度，还要积极推进财政的法治化建设，如制定专门的转移支付法、预算法和政府间财政关系法等，将转移支付资金交由专门部门归口管理，增加其运行机制的透明和规范程度，中央和地方的规范也用法律来界定清楚。此外，公共财政和公共服务型政府是一脉相承的。从改革财政资金管理模式入手重点推进部门预算编制改革、国库资金拨付方式改革和政府采购管理制度改革等，是建设服务型政府的一个重要探索和实践。财政资金管理的目的是为了更好的服务人民，这种目的

即体现财政管理政策的制定过程，也体现在资金预算管理的具体细节过程。

（5）建立健全的、科学的财政投资决策管理政府问责制

政府应该建立起健全的、科学的财政资金投资决策管理执行的问责制，加大政府绩效管理的力度，充分有效履行公共预算管理服务职能。财政资金的管理是政府一项非常重要的政务活动，从制度上约束任何一级官员的决策和公务行为，将促使财政资金的管理主体提高觉悟，加强自身的约束，促进财政管理向科学有效规范方向发展，即保障资金安全，也达财政资金最大效益。目前财政预算管理有些问题已经实行了问责，追究了有关人员的责任。但是，由于制度和体制还不够健全，还有相当一部分问题目前还难以问责。因此，要问责首先要完善问责制度。行政首长问责制是一种新的思维方式，他要求行政首长“做应该做的事”，促使政府系统充分发挥它的整体功能，完成其组织任务，才能对整个行政活动和行政过程实行有效的科学管理，其中很重要的内容包含财政预算资金的有效管理。实行政府绩效管理是落实行政首长问责制的有效措施，能有效解决预算管理低效率的问题。

3. 建立预算公益诉讼制度

在日本，通过居民诉讼制度，扩大预算信息的公开，开放司法通道，鼓励“私人检察官”参与预算执行监督。在美国，如果某公民发现哪项具体预算开支项目违宪或者违反法律法规，可以直接向联邦法院提出诉讼，法院可以裁决，要求暂停或中止该项开支，这是公民对公共预算的监督权。通过建立财政公益诉讼制度，激发社会公众和新闻媒体对预算的监督的积极性，有力的保障了其预算透明度。

4. 构筑强有力的问责机制

根据政府行政部门与公众之间的委托——代理关系，行政部门及首长对立法机关负有财政受托责任。财政部门及首长必须承担自己的责任，包括道义责任、政治责任和法律责任。真正公开透明的预算，要求预算文件清楚地表达个人责任，而不是笼统的集体责任。政府对服务交付绩效负责，实际上意味着“没有任何特定的官员对特定服务交付负责”。在这样的体制中，问责制（公共受托责任）将完全落空。这在很大程度上就是当前我国各级政府预算模式的真实写照。预算文件不能告诉公众“谁对什么负责”，因此公众几乎不可能借助预算文件进入问责过程，而官员也不可能了解到公众对公共服务的意见和要求，从而不会产生压力。

由于贴近公众带来的可计量性和可观察性优势，基层预算报告可以包括地方官员个人责任的清晰信息。借助这些信息，公民能够追踪绩效不佳的特定服务交付的责任官员。

11.3.2 完善政府会计和政府财务报告体系

1. 开发良好的政府收支分类系统

作为预算信息公开透明的基础性制度安排的政府收支分类改革，关系到常见的“内行人”是否说得清和“外行人”是否看得懂的问题。目前的政府支出分类体系分为两层，即按功能分类和按经济分类，功能分类解决的是政府行使了哪些职能，如国防、教育、医疗等；经济分类解决的是财政的钱到底花到什么具体用途上了如工资福利、公用支出、基本建设等。政府收支分类改革的目的是要通过两层分类来准确真实地反映预算信息。但是存在的主要问题：一是如何使分类归口进一步科学规范。如按现行科目分类不能清晰准确地反映政府的行政管理支出。二是细化经济分类并予以公开。目前社会公众反映比较强烈的“三公”支出主要通过经济分类科目反映，但由于经济分类的不具体和不公开引起社会公众的不满，也不利于人大监督。因此，需要开发良好的政府收支分类系统。良好的收支分类是确保财政透明度的基础，也是一个十分复杂的问题。所有这些分类都涉及政府收入、支出、政府资产、负债和净值方面，而且每个类别下还需要有更为详细的次级分类。目前国际上分类层级最多的已达 10 层，一般也需要有 4—5 个分类层次。如果没有一个良好的分类系统，要满足各类政府财政信息使用者的信息需求实际上是不可能的。国际货币基金组织 1986 年发布数十万字的《政府财务统计手册》，2001 年 12 月又发布了修订版的、基于应计会计基础上的《政府财务统计手册》。多年来我国采用的财政预算分类系统与国际通行分类系统相差甚远。尽管近年来财政部做了许多努力以逐渐向国际标准靠拢，然而分类系统的改革是一个具有很强专业性和技术性的问题，我国还需要借鉴国际经验，不断探索和改进。

如果不能在中国的预算中确立财经纪律的有效约束，增加透明度，实行法制，那么，无论采取任何预算都不可能切实地改进资源的配置效率和财政管理效率，不可能有效地控制支出，也不可能杜绝浪费与腐败。所以，以实现预算的行政控

制为目标的改革，要真正建立起对预算的硬约束，实行法制化和建立预算的公共责任，仅有行政的内部控制是不行的，必须强化外部力量对预算的监督，需要提高人大的审查预算能力，将预算过程纳入政治控制过程，实行公共预算的公开化和民主化改革。^①

2. 整合预算会计体系

(1) 改进现有预算会计核算基础

作为国家预算管理重要组成部分的预算会计，既有同预算体制改革配套的问题，又有自身制度创新的问题。伴随着预算管理体制改革，预算会计也进行了相应的制度调整。十七大报告提出“加快行政管理体制改革、建设服务型政府”，这就要求政府预算会计核算内容不仅要反映政府资金活动的过程和结果(收入、支出和结余)，而且要求反映政府的资产使用效率、债权债务，政府预算会计的目标随之表现为反映和评价政府部门的绩效，反映政府的受托责任，可以保证预算信息更加全面和透明，因此，该阶段政府会计核算基础应把收付实现制与权责发生有机结合起来。

第一，实行部分权责发生制核算的必要性

2010年的预算报告专门开辟章节对收付实现制和权责发生制这两种会计核算方法分别做了解释说明，并指出，对中央预算部分事项实行权责发生制核算是规范预算管理的必要措施，也是符合预算管理实际的有效做法。具体来看：一是，国际组织提供贷款给我国时，要求披露相关的财务信息，而在收付实现制的核算方式下，根本无法提供资产负债状况，因此，我国政府在与其它采用权责发生制的国家竞争贷款时就没有优势。二是，以权责发生制为基础的预算会计核算能更好地反映行政事业单位实际耗费的资源，使预算会计更准确、更全面地反映其资产、负债和成本状况，防止短期行为和超财力的“形象工程”、“政绩工程”发生，为行政事业单位实施绩效预算、建立预算绩效评价体系奠定基础。三是，从政府内部讲，现行的预算会计系统包括行政单位会计、事业单位会计和财政预算会计3个子系统，各系统间的信息不连贯、较片面，政府编制预算时财务数据对接上有问题。四是，我国已经实行的一系列财政预算改革如：国库集中支付、政

^①许安拓. 预算权的相互制衡是我国行政管理体制改革的关键[J]. 中国行政管理, 2009年第2期。

府采购、“收支两条线”管理，需要配套的会计核算方式否则就会影响财政预算改革的功效和优势。五是，权责发生制有利于全面、准确、真实地反映当年应当发生的支出和收入，从而增强财政预算透明度，有效揭示和防范财政风险，因此，中央预算部分事项实行权责发生制核算，是规范预算管理的必要措施，也是符合预算管理实际的有效做法。

第二，预算会计需要走一种渐进式的改革之路

我国进行预算会计改革更多的是为了提高政府财政的透明度和行政服务水平，政府预算会计改革需要充分考虑我国的政治经济环境，在实践中慢慢摸索，走一种渐进式的改革之路。如在试编部分事项权责发生制财务报告时，可先对容易确认和计量的政府现金资产、政府显性债务等资产负债项目采用权责发生制报告，等条件成熟后，再研究采用权责发生制对固定资产、政府应收税款、基础设施、养老金负债等较为复杂的项目进行计量。当然，引入权责发生制的会计报表信息到底应该怎么用值得考虑，因为不能单纯地以经济效益来评价，还要考虑社会效益，而原有的绩效评价的指标体系还不足以说明问题。财政部门还要加强研究建立规范严格的权责发生制核算项目设立制度，完善申请、审批及报告制度，建立到期退出机制和定期清理制度，控制权责发生制项目的规模，防止随意性，提高财政资金使用效率。^①

(2) 改进预算报表体系

财政预算报表体系改革的指导思想是：根据人大代表和公众对预算信息的实际需求，对预算信息进行分层次、类别，使其繁简适度、清晰易懂、突出重点，使预算信息能为普通人大代表和公众容易理解。

《闵行区政府提交人民代表大会审议的预算报表体系改革建议方案》在总结2008年闵行区政府预算编制的基础上，对预算编报工作进行改进，以提高预算信息的科学、透明和可理解性，以利于加强人民代表大会和公众对政府预算的审查和监督作用。区别于过去按照功能编制预算的方法，闵行区设计了一套以部门为基础的预算报表。上面的一张表是政府向人大保送的整个表格的体系，首先是有3年预算支出的对比，其次支出方面包括了基本支出和项目支出两部分。在基

^①王雍君. 支出周期：构造政府预算会计框架的逻辑起点——兼论我国政府会计改革的核心命题与战略次序[J]. 会计研究，2007年第5期。

本支出分为人员经费(人头费)和日常运行的费用,前者包括工资、津贴和社保费用等,后者又包括了办公费、交通差旅费和接待费用等,分别可以细化。许多老百姓关心的问题,比如公车费用,都可以直观的从表中得到体现。通过这一设计可以有效遏制财政领域的工作腐败及“三公费用”。比如“两会”后,四川巴中市白庙乡政府公开了所有的预算,被称为“全裸乡政府”。该乡政府的招待费用原来每月大概是1000多元,公开后就降为了二三百元,没有人敢大吃大喝了。因此说,只要预算公开了,许多问题便迎刃而解了。

项目支出的费用包括经常性项目支出和非经常性项目支出。经常项目是指机关为履行其职能而必要的资金,大概可以分为以下几项,比如专项业务(含会议、培训、调研等)、商品购买和公共给付。非经常性项目包括了基本建设(比如修建办公楼或职工宿舍等)、购车费用、建立信息系统和大型庆典(比如奥运会、国庆世博会等)。2010年的中央财政预算中全国人大今年的预算比去年消减了二、三亿,就是因为基本建设费用降了下来。在今年“两会”之前,这份预算样表分别被递交了财政部预算司、全国人大财经委员会和全国人大预算工委各一份,取得了很好的反响。因为这份表对比广州公布的表格,更加直观、细化、清晰、易懂。

以闵行区卫生局的部门预算表为例。这张表,首先包括了职能描述,二是单位的人员编制,三是本年度部门目标,第四是以图标形式显示的预算表。附带对预算的功能分类和特别说明。项目支出的费用包括经常性项目支出和非经常性项目支出,一个政府规范之后,前者的支出是非常稳定的,一般不需要实质性的审查。而监督审查的重点放在非经常性项目支出上,该项花费多、项目大。在人代会之前,通过对这种编制方式进行了大力宣传,使得公共预算成为一个公众关注的焦点问题,并且得到了政府部门的相当重视。^①当然这种预算编制方式肯定还有其缺点,需要不断完善。

(3)培训预算会计专业人员

预算会计是具有很强专业性和技术性的领域,提高预算透明度需要开发、建立良好的会计标准,需要拥有足够数量专心敬业的从业人员。这就需要良好的公共财政管理系统提供一种有力的激励机制,能够激励这些相关人员——典型的是会计和审计人员——与那些妨碍预算透明度的行为做斗争。

^①蔡定剑. 公共预算改革应该如何推进[J]. 人民论坛, 2010年第281期。

3. 完善政府财务报告系统

(1)反映政府预算收支的实际执行情况。依法组织收入和安排支出是财政受托责任最重要的一个方面。政府需要对其取得的预算收入和支出的资金负责。预算收支的实际执行情况首先在于政府是否足额组织了预算收入,这是政府履行其受托责任的前提。其次,政府预算支出规模及其方向反映政府是否履行了最大限度提供公共服务的受托责任。

(2)提供政府实际预算收支与预算对比的信息。政府预算收支必须遵循预算和相关法律。政府预算收支要严格按照最高权力机构批准的预算进行,政府(部门)不得越权安排支出或将预算资金挪作他用。政府财务报告要提供政府实际预算收支与预算之间的符合程度,即差异情况,以帮助信息使用者判断政府对预算资金的使用是否符合预算,是否履行了合法支配公共财政资源的受托责任。

(3)提供政府有关财务资源来源与运用的信息。政府应该按照其职能和运营目标合理配置财务资源并按照来源渠道和相应类别处理所有的资源流入。与企业不同的是、政府组织的出发点不是获利,而是为社会公众提供一定水平的公共服务,使用者关注的是政府如何获得资源以及如何使用。

(4)提供政府在一定时点的资产负债状况。政府资产代表着政府未来的服务潜力,主要来源于当期流入的和以往形成的。分析政府财务资源的来源渠道、财务资源的质量以及财务资源结构,能够有效评价政府持续提供服务的能力。负债意味着政府拥有和控制的不受流出限制的资源数量的减少,使用者不但关心契约规定的政府显性义务,同样也关心其承担的各种隐性义务,因为他们都代表了未来政府资源的流出方向和金额。净资产的增减变动代表了国家财富的积累状况,在一定程度上代表了政府对公共财政资源运营的效果。

(5)提供政府运营成本和服务成本方面的信息。政府运营成本可以帮助信息使用者评价政府的运营业绩并以此来判断政府的受托业绩。政府运营成本信息和其他方面的信息合并起来,应该能够帮助使用者确定政府活动的经济性、经济效率和效果,并有助于使用者做出筹资决策或投资决策。

(6)提供有助于预测政府(部门)运营相关风险和不确定性的信息。这类信息将主要包括政府长期负债的增减变动信息、预计负债和或有负债信息、政府的承诺事项以及未来将要发生的大额支出等。由于这些信息的具体数据在确认方面的

困难，除了可以明确判断的事项以外，还有助于揭示政府财政风险的信息将反映在政府财务报告的附注和其他文字说明中。

11.3.3 积极推进基层参与式预算改革

1. 全面推广预算报告解读的知识

在公开更多数据与细节的同时，预算公开应当努力让公众看得懂。财政预算本身是很专业的东西，包括它的各种项目的设置都有其自身规律，如果不做出必要的解释说明，这些数据在公众面前很可能就是一堆冷冰冰的数字。在国外有专门的非政府组织根据自己的方法对政府编制的预算进行详细的分析再提供给媒体和议会，而我国尚不具备这种民间智库组织。要想解决看懂预算数据的问题，需要社会和政府两方面的协同努力。从公众这方面讲，掌握必要的财政预算常识自然会对行使权利大有裨益，公益机构的辅助与解读同样会有所帮助。就政府部门而言，使专业数据通俗化的探索有待加强。可以考虑的思路是，由各级立法监督机构组织政府预算部门与有关专家学者，对各级对详细信息详细信息详细信息性质自愿旁听公民开展政府预算管理知识讲座，推动政府预算审查与预算报告解读的普及读物的出版，以全面提高社会公众的预算知识，从而提高参与预算的积极性。

2. 对社会公众及新闻媒体的反馈与要求给予积极回应

预算公开不是一个一公开就了事的单向过程，而应当成为一个双向的互动过程。政府在依法公开相关事项与数据的同时，还要对社会公众及新闻媒体的反馈与要求给予积极回应。公众申请的公开内容，只要不与保密法规产生冲突，就应当及时予以公开，作为对政府自上而下主动公开的有益补充。2010年一些部门的预算公开之后，社会对其中住房保障支出、行政支出过高等问题提出了质疑。面对这些质疑，有关方面有必要及时作出回应，或解释其中原因，或公布改进措施，这都是财政公开的必要环节。惟有双方互动起来，民众对财政支出的知情、参与、表达、监督诸项权利才更有望落到实处。

附录 1：河南省焦作市公共财政改革调研报告

焦作概况

焦作市位处河南省西北部，人口 361 万，面积 4071 平方公里。经过 30 多年的发展，这个昔日的煤城已经发展成为中原地区重要的新兴工业和旅游城市，初步实现了“黑色主题”到“绿色印象”的转型。2010 年其实现 GDP1247.6 亿元，财政“一般预算收入”63.3 亿元。

1998 年以来，按照我国公共财政建设的战略目标和总体要求，焦作财政恪守“公共权力属于人民，公共财政服务人民，为民理财善政，权力就是责任”的工作理念，以“制度完整统一、操作规范透明、结果绩效导向”为主要内容改革预算管理，以“科学发展、精细管理、民主理财”为基本目标建设地方特色财政，促进了经济社会协调发展和基层民主进步，取得了理性实践和制度创新的综合成效。焦作市财政局连续荣“获全国文明单位”和“全国财政系统先进集体”，荣获“全国青年文明号”、“巾帼英雄岗”、“三八红旗集体”等国字号荣誉，焦作公共财政的做法和效果，受到中央领导充分肯定和高度重视，新华社、人民日报、中央电视台、《瞭望》、《南方周末》、新华网、人民网、凤凰网等 20 多家主要媒体进行了全方位跟进报道，美国、欧盟、英国、南非、香港等国家和地区的专家学者多次到焦作考察交流，被业内人士誉为中国地方公共财政改革的“标杆”和“样本”。

一、焦作公共财政改革的主要内容

焦作财政坚持以人为本从实际出发，敢想会干，运筹谋划，理性运作，把财政预算的“完整统一、规范透明和民主绩效”作为基本内涵不断创新补缺，坚持不懈地推进各项改革措施，积极稳妥地走出了一条“内外统一”、“分权制衡”、“阳光透明”和“民主参与”的焦作地方财政预算改革新路子。

（一）主要做法

1. “内外统一”的综合预算

1998 年，焦作财政率先实行政府会计和部门预算、零基预算、综合预算改

革探索。一是会计制度改革，同年，焦作市政府出台了《会计建帐监管暂行办法》和实行政府会计制度改革的一系列地方法规制度，从体制机制和制度创新的历史高度，建立了公共财政综合改革的基层网络、基础要素和操作平台，立竿见影，取得了“管住会计，不做假账，财政资金全部入笼”的第一步明显效果。二是部门预算，1999年，焦作市出台了《关于改革预算管理推进依法理财的实施意见》。2000年初，出台了《关于市直行政事业单位公用经费的核定意见》、《市本级财政生产建设和事业发展支出基金及市长切块资金使用管理意见》，为推行部门预算提供制度保障。三是零基预算，2001年3月，按照零基预算“一个部门一本预算、基本支出和项目支出分列编制”等原则，一次编制完成了市本级120个部门、216个单位的部门预算，并将农业、教育、民政三个部门的部门预算提交市人大常委会进行审议，成功迈出了预算改革的第一步。在推行部门预算过程中，作为改革突破口的会计制度改革成为关联度很高的基础要素。2000年3月，市直251家预算单位全部纳入14个会计工作站统一管理，从人员机构、基础资料、管理体制等方面，保证了部门预算一次编制成功。四是综合预算，综合预算是焦作前期会计改革、部门预算、非税改革、国库收支、政府采购等财政综合改革的必然结果。2001年3月，从深化“收支两条线”改革入手，取消全部收入过渡户，所有预算外资金统一纳入“非税专户”进行管理，将非税收入管理融入部门预算。同年6月，以国库管理制度改革为保障，成立财政支出管理中心，对国库资金、财政专户资金和财政内部资金实行统一核算，统一拨付，一个“漏斗”出钱。2003年焦作财政局发挥政府采购制度改革对预算编制促进作用，建立政府采购机构，把财政支出预算细化到具体项目，并逐步推进政府采购预算与部门预算同步布置、同步上报、同步审核、同时汇总、同步批复、同步执行的“六同步”管理模式。以综合预算为核心、各项改革衔接配套的共同作用下，预算编制实现了“五个一”：一是所有财政专户供应经费的单位全部纳入部门预算管理，做到“一步到位”；二是“非税收入”的收支预算，做到年初“一次性核定”；三是取消预算外的“特殊化”，公用经费按“一个标准”供应；四是统一预算内外经费，按部门预算“一个口径”进行支付；五是预算单位预算内外经费，统一编入“一本预算”，努力实现综合预算的完整性和科学性。

2.分权制衡的机制创新

根据党的十七大提出的“深化预算制度改革，强化预算管理和监督”的公共财政建设新要求，焦作财政在原来综合预算改革的基础上，又向更高的目标和更深的层次迈进。一是“四权分离”以转变财政职能、规范权力运行改革为核心。2007年5月，焦作财政成立了预算编制局和预算执行局，并与原有的预算监督局、绩效评价中心有效衔接，形成了财政预算编制、执行、监督、评价分离操作权力制衡机制。各机构在各自行使职能的基础上，建立权责明晰各司其职的分权体系，形成重大事项审理机制、协作制约机制和监督反馈机制。二是“大办制”、“四权分离”。改革关键是具体操作，必须具备运行条件和机制保障。2008年3月，按照科学统一、提高绩效的原则，焦作财政局根据工作需要整合业务职能，优化人员配置，实行“扁平化大办公”管理模式和运行机制，建立了适时适度、适宜有效跨越领导分工和科室界限的大办公室，切实做到决策科学、执行顺畅、监督有力，降低行政成本，提高财政绩效。三是复式预算，2003年，从制约和影响地方发展的政府债务问题入手，开始对全市政府债务归口统一管理。2004年，开始编制市级政府债务预算，2008年开始全面编制复式预算。市政府出台包括经常性预算、政府债务预算、国有资本经营预算、社会保障预算、土地出让权收支预算编制管理等一系列文件，同时财政出台具体的预算编制指导意见和编制规范。从2008年起，将复式预算与部门预算编制共同安排，一起布置，编制完成社保预算、政府债务预算和国有资本经营、预算等八项预算。2009年，焦作财政局与中国发展研究基金会开展合作，开始试编性别反应预算。通过这些措施，预算管理的精细化程度明显提升。

3.民主公开的阳光预算

怎样花钱更好地体现人民意愿，让人民的钱更好地为人民谋利益，成为焦作财政预算改革新的亮点。一是参与式预算。参与式预算是指在财政预算中引入项目公示、网民投票、专家论证、社会听证、人大审查、信息公开等一系列科学、民主、依法、公开、透明监督的社会公众参与程序。2004年，焦作首开财政项目社会听证先河，对市水利局、市司法局、市卫生局和焦作大学四个部门预算进行听证，《实况记录》原汁原味地被财政部财科所刊发。

2007年以来，借鉴浙江温岭等地财政部门先进做法，焦作财政出台一系列文件，进一步健全完善预算程序和办法，推行参与式改革。主要做法是：（1）项

目公示。市委市政府将为民办实事项目通过媒体网络等形式进行项目公示，公开征集意见。(2) 专家论证。聘请专家学者对市委市政府涉及民生发展的重点项目和重大资金安排开展论证，汇总意见，形成论证报告，作为科学编制部门预算的重要参考和依据。(3) 社会听证。邀请社会行风评议代表、行政监督员及相关社会人士对部门预算中的重点预算项目进行听证，提出听证意见报市政府参考决定。(4) 人大审查。人大常委会选择部分市直单位初审，组织人大代表对预算单位预算执行和部门预算情况公开审查，就百姓关注的热点难点问题提出建设性的意见和建议。

二是预算信息公开。焦作财政预算信息公开经历了从内到外，从部分到全部的渐进过程。早在 2002 年，焦作财政就将预算“大本”放置在财政服务大厅、会计站窗口，供预算单位查询；在人代会期间，在公众场所放置预算资料，供人大代表和政协委员查看。2007 年以来，扩大信息公开范围和内容，在行政服务中心、财政服务大厅、会计核算中心、产权交易、市场等财政服务窗口，通过电子屏、触摸屏和文本资料查看部门预算、复式预算资料，在焦作财政信息网上能够查询有关预算资料和工资等财政财务公开信息。在广场、火车站等人群集散的地方设立电子屏幕，与报社、电视台等新闻单位联合开展“公共财政与百姓生活”、“行风热线”、“网络直播”等公共财政宣传，及时有效地把事关民生的财政支出动态变化情况向社会公示，自觉接受人民群众和社会舆论的监督。同时，在焦作市财政局的门户网站上，社会公众可以通过“财经沙盘”轻松地了解各类政策、预算、管理、资金等综合信息，为各预算单位提供了部门预算、集中支付、单位财务、统发工资等信息支撑。

三是预算绩效管理。2008 年，焦作市制定出台焦作市财政支出绩效评价实施办法，科学设计并充实完善了财政支出绩效评价指标体系，建立了大办制管理和内部协调工作制度。特别是在绩效评价中引入了独立客观的第三方参与机制，充分发挥中介机构和专家在财政支出绩效评价工作中的作用。2008 年 8 月，“公共预算与政府绩效管理论坛”在焦作召开，国务院发展研究中心、中国发展研究基金会、财政部财科所和国内外 40 多名专家学者云集焦作，开展研讨并实地考察指导焦作实践。

(二) 焦作公共财政改革的启迪

中国公共财政改革的探索率先从地方兴起，焦作市作为这项改革试验田的开拓者，收获诸多有益的启迪。

启迪之一，树立为民理财的思想是核心。焦作市每项重大财政改革措施出台，都要经过一系列周密设计、深入细致、广集民意的开放式调研论证，按照“公共权力属于人民，公共财政服务人民，为民理财善政，权力就是责任”的改革思路围绕实现基础公共服务均等化的目标，做到发展为了人民，发展依靠人民，发展成果由人民共享。财政改革说到底是利益格局的调整，其中最大的受益者是老百姓。政府由于可支配财力增加，从而加大了对公共设施和社会保障的投入，百姓得到实惠。财政工作的每一次创新，都是对政治、经济、社会和谐发展的一次有力推动，也是公共财政实现服务均等化不可或缺的技术手段。焦作财政最大限度地向民众公开，政府的支出在大众瞩目之下，预算单位的预算意识逐渐加强，政府“花钱就是责任”的共识日渐形成。政府广集民意、群众广泛参与、政府与社会公众展开对话等生动活泼的政务公开方式保障了不同群体的利益需求和政治诉求的表达，促进了政府科学决策水平和资源配置效率的不断提高，让有限的财政资金投入到群众最需要的公共项目上，做到了用老百姓的钱办老百姓的事。焦作市通过优化财政支出结构，加大义务教育、饮水安全、公共卫生等基本公共服务投入，让广大人民群众真正享受到了更多的改革成果和经济实惠。如焦作市近五年来，农村自来水建设增加了 44.6%，相当于前十年总和的 93%。同时，90%的城市居民感受公共卫生明显改善。文化站所等全部覆盖城乡，基本公共服务的范围和水平有了质的改善和提升。

启迪之二，打造阳光财政的制度是本质。围绕党的十七大“推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，深化公共财政改革”的目标要求，焦作财政扎实推进“内部分权制衡、外部广泛参与”的新的改革措施，实践和探索着建设阳光财政、透明财政、提高政府财政管理绩效、促进基本公共服务均等化等一系列财政管理创新方式。公共财政体系建设需要建立一个适应社会主义市场经济体制要求、制度完备、直达民众的财政信息公开体制。一是依法公开，凡法律、法规、规章和有关政策规定应向社会公开的财政信息，必须实行公开；二是真实完整，向社会公开的财政信息，必须做到内容真实可信完整准确；三是注重实效，坚持一切从实际出发，做到财政信息公开与实际效果相统一，力避形式主义；四是服

务社会，着力转变工作观念，改进机关作风，通过财政信息公开，认真履行好财政工作职能；五是便于监督，在公开的内容和形式上既要使人民群众知情，又要让人民群众更好监督。焦作市自主研发的“财经沙盘”成为“阳光财政”的信息化管理平台，为社会公众提供基础信息服务 推进政治民主，打造阳光财政。让更多的社会公众参与到公共财政预算决策和预算监督的过程中，既是理财分权的过程，也是将权利关进笼子的过程，是法制化、民主化的过程，让纳税人的钱花得公开透明、安全有效，让人民的政府更好地为人民谋利益，真正为财政体制改革创造一个良好的法制环境和制度保障。“阳光财政”不仅保证了公众的知情权，而且引入了公众对政府财政的监督。据焦作纪委和检查机关统计，1999 年以来，全市领导干部经济犯罪立案总数涉案金额均大幅下降，从 1997 年的 8 起 580.5 万元下降到 2009 年 2 起 13 万元。

启迪之三，培养敢想会干的人才是关键。焦作公共财政改革敢为天下先的实践表明，这里有一支特别注重学习、注重研究、注重实践、注重应用的政府理财团队。他们不仅具备较深的理论基础和思想底蕴，而且具有较强的实践经验和运作能力，从理论和实践层面的结合上，不断提出财政改革与发展的思路和方法，为党委、政府出谋划策。焦作财政人自主完成的研究报告和学术成果数百项，其中被评为国家、省、市社会（自然）科学优秀成果奖上百项，占全市总奖项的四分之一。他们工学合一，说到做到，自己的科研成果首先自己运用实践，最大化地转为领导决策和制度创新，直接为焦作公共财政改革发展注入生机活力和内生动力。焦作市财政局党组织是全市学习型先进党组织，市财政会计学会是连续多年的先进社会团体，特别是焦作市财政局局长、党组书记申相臣，是大家公认的学习型、专家型、创新性领导，他勤奋好学，善于思考，埋头实干，从理论和实践的结合上，亲自撰写并在省级以上报纸杂志和网络媒体发表论 180 多篇，正式出版专著 6 本，获得省级以上科研成果奖 20 多项，为焦作公共财政改革发展创造了许多理论成果和实践条件。他提出思路融入实际，2010 年由他撰著、经济科学出版社出版的《财经沙盘——地方财政综合管理与决策支持系统实证研究》一书，入选新浪中国好书榜，为改革创新提供了现代技术支撑。作为地方财政，焦作还承担并完成了全国财政系统一些重大科研课题，多次获得奖励。基于焦作财政的科研成果和改革实践，2008 年财政部财科所与焦作市财政局合作，

共同建立了“全国首家地市级财政科研基地”，成为中国地方政府公共财政改革先行先试的样本。

启迪之四，赢得领导重视和群众支持是基础。中国公共财政改革的奇迹为何能在焦作显现？众多答案中，最基本的是得益于焦作市委、市政府的坚强领导和人民群众的大力支持。从焦作市的公共财政改革起步至今，市里换了几届领导，但几任领导都把财政作为推动经济社会发展过程中的重要调控手段和有效措施，及时出台支持财政改革发展的政策和措施，形成了有力的政策支持和制度保障。财政改革事关全局，牵一发而动全身，必须高度重视，审慎把握，精心操作。焦作市的决策层清醒地认识到：从焦作市 10 多年改革发展实践看，为民理财善政已经不是单纯的财政工作，而是一场发轫于财政，并以财政为依托和支撑，涉及经济、政治、社会和民生的各个层面，以及思想观念、权利体系、利益分配的财权变革。这种科学谋划、理性实践、累积推进式的每项焦作财政改革创新，由惊心动魄到潜移默化，由雏形浮现到标杆示范，焦作财政局始终将公共财政与百姓生活融为一体，始终把制度创新与理性实践有机结合，推动了地方经济社会发展，对政府管理效能和运行机制的改革产生了重要影响。

二、参与式预算的焦作模式

参与式预算是指预算资金在分配过程中吸收公民参与，使政府的活动选择和资金安排更加符合公民的需求，以提高政策制定和资金分配的科学性和民主性。

焦作参与式预算主要集中在编制环节，强调在预算资金特别是设计农业、教育、文化等民生项目的资金安排过程中，通过公众投票、社会听证、专家论证等方式，倾听民生、体察民情、尊重民意，让预算资金的安排与人民群众的选择达成一致，不断提高预算资金的使用效益，为地方经济社会发展提供更好的财力保障。其主要做法是：

1. 预算公开

预算信息公开是公众参与预算的根本前提，主要有两个特点：一是公开内容全面透彻。2007 年，在连续多年编制“部门预算”和试编政府债务预算的基础上，焦作市进一步编制了包括政府公共预算、社会保障也算、政府债务管理、政府采购预算、政府性基金预算、政府投融资预算、国有资本经营预算、政府非税收入预算、社会性别预算在内的 9 本复式预算，纵向到底，横向到彼岸，真实反

映所有政府性资金的流向。二是公开载体多样便捷。按照方便获取信息、群众喜闻乐见的原则，焦作市重点抓好社会服务窗口、网络信息平台、新闻媒体宣传、公共场作屏幕、财政文化大院等 5 个公开媒体建设，特别是自主开发设计建设了“财经沙盘”现代财经信息系统，运用现代科技手段实现一体联网，形成全方位、立体式的财政公开全景图。

2. 公众投票

焦作市委市政府从 2005 年起，每年实施向社会承诺办好的十件实事工程（后称十项民生工程）。十项实事工程在项目确定过程中，设置了民意测评环节，有社会公众自己投票选择预算项目范围，确保了“用老百姓的钱，办好老百姓的事”。社会公众投票具备如下几个特征：

（1）项目投票范围。主要包括农村基础设施、文体教育、医疗卫生、劳动就业、社会保障、社会救助、扶贫开发、居民住宅、道路交通、广电通信、供气供热、城市管理、环境保护和公共安全等对地方经济和社会发展全局有重大影响、与社会公众利益密切相关的项目。

（2）项目投票方式。为确保投票结果的客观、科学、公正，焦作市利用政府门户网站开通投票系统，规定每位公民只能投票一次，并且设立了征集动态和征集意见两个栏目，下设相关文件。往年实事、投诉举报、建言纳谏等子栏目，利于社会公众投票时参考借鉴和提出意见。

（3）项目投票确定。投票时限为 10 个工作日，市政府设立的领导小组根据社会公众投票结果，按排名先后顺序筛选出 15 件实事，报市政府常务会和市委常委会研究讨论，最终确定 10 件实事向社会公布。

3. 专家论证

从深化预算制度改革，提高财政项目支出决策的科学性、效率性和效益型的角度设计，焦作市引入了财政项目专家论证制度。2008 年以来每年都要召开多次专家论证会议，对教育质量奖、出生缺陷干预、农村和城市社区体育健身工程等具体项目进行论证。

（1）科学配置专家组成员。专家组成员包括党委和政府相关部门负责人及专业技术人员；人大、政协相关专门委员会成员；项目相关行业的专家学者；科研院所和高等院校专家学者；与项目相关的社会事务专家或机构代表。特别是人

大政协相关专家委员会成员、河南理工大学等高等院校专家学者的参加，优化了专家小组的成员结构，在较低成本控制的前提下保证论证成果的质量。

（2）采取多种论证方式。该市专家论证方式主要包括召开专家论证会议、组织专家组论证和公开招、标论证三种方式，依据项目重要程度和技术难度分别采取不同方式，对于需要论证的一般财政项目，财政部门通过召开专家论证会议，提出专家意见。对于重大或特别重大的财政项目，财政部门组织专门的专家组进行咨询论证或面向咨询评估机构或社会公众公开招标，征集专家论证报告。专家论证会议方式具有组织管理简便易行、实施成本较低的优势，该市较多采取此种方式。

（3）制度保证措施。制定相关回避制度和处罚措施，保证专家论证结果的客观、公正、科学、合理。比如专家本人不得参加专家所在单位报送的项目或者与专家利益相关的项目论证；专家组或咨询评估机构在对项目建议书、可行性研究报告、初步设计方案等进行论证时弄虚作假或者提供的结论意见严重失实的，严肃追究责任。

4.社会听证

财政预算社会听证是指在预算编制过程中，对申请使用或部分使用政府性资金的预算支出，通过组织社会听证的形式，让公众参与。在 2004 年首次试点，2007 年以来巩固深化。

（1）确定财政预算社会听证的范围。纳入社会听证范围的财政项目主要包括：经济社会发展中具有战略意义的重大财政项目；党委、政府确定的民生工程等财政项目；事关人民群众切身利益的劳动就业、社会保障、科技教育、文化卫生、生态环保等重大财政项目；项目申请单位、利害关系人提出需听证的财政项目。其中，由利害关系人提出听证项目意义非常重大，将听证项目选择权交由政府和公众双方协商确定，不再由政府强制执行，有利于改变预算编制和项目安排过程中的强势政府、弱势公民现状。

（2）确定参加社会听证的人员。参加财政预算社会听证的人员主要包括：听证主持人、听证秘书、听证陈述人和旁听人。其中，听证陈述人由项目陈述人、公众陈述人及专家陈述人及利害关系人组成。项目陈述人为预算项目部门（单位）的负责人；公众陈述人为除项目部门（单位）人员之外，在本地居住或工作的年

满 18 周岁的社会公众；专家陈述人为与预算项目相关的专业人士；利害关系人为与预算项目有切身利益关系的相关单位和社会公众。这样设置听证陈述人，有利于项目建设方和利害关系人、社会公众充分对话沟通，同时还能够提供专业技术角度的支持。

5.人大审查

焦作市人大实施了在人大会议召开之前由人大常委会公开初审部分部门预算制度，把人大的预算审查批准检查职权落到了实处。

（1）制定初审方案。部门预算初审会议由市人大常委会财政经济工作委员会（以下简称财经工委）受市人大常委会主任会议委托组织实施，财经工委邀请市人大代表、有关专家、学者共同组成初审工作机构。2008 年 4 月 1 日，该市人大组织召开的部门预算初审会议，邀请了 8 名人大代表、市财政局、审计局领导、各所辖县（市）区人大常委会相关人员担任初审小组成员，保证了审查人员的专业性和代表性。

（2）确定被初审部门。在确定被初审部门时，按有法定重点支出的、社会普遍关注的、因政策原因导致支出发生较大变化的、随机抽取等原则进行。2008 年 4 月 1 日，市人大组织召开的部门预算初审会议，市人大常委会从 2007 年部门预算执行的 4 个部门和 2008 年部门预算有法定、重点及民生热点支出的 9 个部门中，用票决的形式各推选出 2 个，市科技局、市商务局、市教育局、市畜牧局被推选为公开初审部门。

（3）拓宽审查范围。对部门预算草案进行初步审查的主要内容有：是否符合有关法律、法规和国家的方针、政策；是否按照政府收支分类科目编制，细化到项目，清晰、透明；预算安排是否真实、完整，应纳入预算的收入是否全部纳入预算，有无隐瞒、少列收入的情况等。2009 年，市人大对林业局、体育局、规划局、房管局四部门 2009 年的部门预算草案开展初步审查，提出“进一步细化专项资金预算；集中有限财力改善民生；严格控制一般性支出；强化预算编制中政府采购预算项目”等建议。

（4）审查结果处理。财经工委将部门预算草案初步审查意见提交市人大常委会主任会议，经主任会议同意后，转交市政府或有关部门研究办理。市政府有关部门根据人大审查意见，将研究办理情况反馈财经工委。

（二）基本特点

1. 目标明确。参与式预算的核心在于增进政府与百姓之间的沟通协商，使预算资金的安排更加符合民心民意，进而推动人民民主的发展进步。人民群众的参与国家治理的权力包括知情权、表达权、监督权和决策权。其中，知情权是表达权、监督权和决策权实现的基础和前提，这就要求地方政府预算首先是透明的。焦作市的参与式预算是在预算完全、完整公开的基础上的，包括政府公共预算、社会保障预算、政府性基金预算等在内的复式预算以及政府决算通过多种方式向社会公开，公众具有充分的知情权。在此基础上，社会公众参与十件实事（十项民生工程）、财政项目社会听证、部门预算公开初审就具备了相应的材料储备，能够从全局出发，提出更具针对性的意见和建议。

2. 制度建设较为完备。制度具有基础性、全局性和长期性。焦作市参与式预算的制度建设起步早、层次高、范围广。焦作市财政局在财政综合改革的基础上，2008 年制定出台了《焦作市财政项目公示管理办法》、《焦作市财政项目专家论证管理办法》、《焦作市财政预算社会听证管理办法》等文件，规范参与式预算相关工作。在多年实践基础上，2011 年，焦作市人大常委会财经工作委员会制定出台了《关于市级部门预算草案初步审查办法》，焦作市政府以政府办的名义印发了《财政项目专家论证管理办法》、《财政预算社会听证管理办法》、《预算信息公开和财政项目公示办法》等一系列文件，为该市公众参与预算提供了法律法规依据，推动该项工作朝着科学、民主、规范的方向深入推进。

3. 实现途径和方式灵活多样。从途径来看，该市人大公开初审部门预算、财政部门组织专家论证属于间接民主，公众投票选择十件实事（十项民生工程）参加社会听证属于直接民主。相对而言，直接民主的方式更加具有现实意义，在这个过程中，政府可以与社会公众展开直接对话，向其解释政府的一些想法和政府的财政现状，争取公民的理解和支持，同时社会公众也在这个过程中向政府表达了对政府施政的期望和选择，通过具体项目和具体意见传达其对政治、经济、文化、社会发展的愿景，政府能够以更低成本、更便捷的通道获取民意，达成政府与民众对社会发展的共同认知，形成推动经济社会发展的强大合力。从方式来看，查看预算文本、通过互联网投票、参加听证会议等多种方式不一而足，社会公众可以选择有利于自己建言献策的方式，对预算的编制提出意见和建议，有

利于降低该项工作的社会成本。

（三）实践应用效果

公民参与公共预算这种崭新的公民监督预算模式，作为一种新生事物的诞生和发展，正是一定的政治、经济、文化和社会因素相互作用的结果。焦作参与式预算在特定历史条件和地方经济社会环境下，产生了一定的实践效果。

1.适应了科学发展的客观要求。财政作为党和政府履行职能的物质基础、体制保障、政策工具和监管手段，在推动发展方式转变、经济结构调整和谐社会建设等方面肩负义不容辞的责任和义务。焦作将参与式预算与民主政治联系起来，选择从公共预算切入这样既得到老百姓支持又容易获得政府认可，策略上比较中间性的改革，并逐步深化财政体制、制度和技术等层面改革，为推动地方政府治理革新，寻找可行路径。

2. 满足了地方经济社会发展的需要。2000 年以来，焦作市国民经济平稳较快的发展，各项社会事业取得新的进步 2010 年地区生产总值达到 1247.61 亿元，比 2001 年增加 991.37 亿元；城镇居民人均可支配收入 15781 元，比 2001 年增加 11271.52 元；农村居民人均纯收入 7512 元，比 2001 年增加 4838.1 元；普通高校在校生 67210 人，比 2001 年增加 51501 人。在经济持续稳步增长的同时，教育、科技、文化、医疗卫生事业快速发展，人民群众参政议政呼声不断高涨。通过公众参与预算，建立健全党委政府与社会公众沟通协商机制，形成经济社会建设强大合力，最大限度减少了社会不稳定不和谐因素。

3.促进了财政改革深化发展。焦作财政自 1999 年推行会计集中委派以来，大刀阔斧地推进部门预算、政府采购、国库集中支付、非税收入统一管理、乡财县管、村财乡监、预算公开 项目评审、复式预算、对国有及国有控股企业派驻财务总监等改革措施。在此基础上，适时启动公民参与预算程序，引入中间磋商和科学论证环节，提高预算资金使用效益，向绩效预算方向探索。在 2007 年特别是党的十七大以来，又进行了预算编制、执行、监督和绩效评价四权分离，绩效预算，财经沙盘（财政综合管理与决策支持系统）和医药卫生体制改革等试点工作，体制机制和技术改革创新不断深化。

4.推进了民主财政整体进程。 公众参与民生项目预算，既是公共财政体系建设和积极探索的进步，在极大程度上有助于增进政府和民众的互信，更是在适

当时的时机让社会公众参与整体预算的全进程的探索。2010年1月27日，焦作市财政局举办的社会听证会上，参加听证会的社会公众对该市公交系统500万元用于在车内安装GPS定位系统提出异议：在焦作，公交车的配置水平是每万人7台次，而国家规定要达到每万人12台次，焦作的公交车配置还存在很大缺口，在现有车辆上安装GPS属于锦上添花，还不如用于购置车辆，这样更能发挥这笔钱的效用。听证会的结果，最终把安装GPS的这500万元预算，砍到了100万元。深化和完善预算管理制度，提高预算完整性和透明度，强化预算审查与监督，对于中国政治经济建设和社会民主进步意义重大。

三、基本公共服务发展的焦作模式

河南省焦作市将经济发展、公共财政和基本公共服务相联系，循环联动、协同推进，使基本公共服务均等化的创新性、拓展性、效率性与可持续性相统一，形成环环相扣的三元框架，构建了基本公共服务发展的焦作模式”。

（一）构建“三元框架”

财政部科学研究所课题组从财政支出结构、农村公共行政能力、农村饮水工程、基本公共卫生服务均等化六个方面对焦作公共财政改革和推进基本公共服务均等化的关系进行了研究，认为焦作市以公共财政建设为突破口，以民生为重点，开展了一系列旨在提升基本公共服务水平、拓展公共服务范围、推进基本公共服务均等化的重要活动，服务水平和均等化程度达到了国内或省内先进水平，形成了新时期基本公共服务的“焦作模式”，即经济发展、公共财政和基本公共服务良性循环的“三元框架”。

经济发展是公共财政不断壮大的基础。1998年以来，焦作经济建设取得了显著成就。在经济良性发展的推动下，焦作市公共财政建设也取得了重大突破。1999年，以实行会计委派制为标志，开始了长达十多年的公共财政改革。2000-2001年，围绕财政核心业务，陆续推行了部门预算、政府采购、国库集中收付、非税收入统一管理、强化财税监督等财政综合改革。2002-2006年，又推行了乡财县管、村财乡监、政府采购管办分离、财政投资项目评审、政府债务预算、对国有以及国有控股公司派驻财务总监等改革措施。

2007年以来，焦作财政改革进入新时期，在创新体制机制以及制度方面取得了新进展。一是体制创新，决策监督执行分权制衡，建立了财政预算编制、执

行、监督、评价“四权分离”的权力制衡机制，形成重大事项审理、写作制约和监督反馈机制。二是机制创新，规范流程提高办事效率。焦作建立了财政内部“大办制”内方外圆的工作机制，即围绕财政发展战略任务和阶段性工作重点，按照科学统一、提高效率的原则，适时适度、适宜有效跨越领导分工和科室界限，根据工作需要整合业务职能，优化人员配置，实行“扁平化大办公”管理模式和运行机制。三是制度创新，科学民主公开取信于民。一方面，推行参与式预算。在财政预算中引入项目公示、民主投票、专家论证、社会听证、人大审查、信息公开等一系列社会公众参与程序，推进参与式改革。另一方面，实行财政信息公开。将行政审批、财政预算、政府采购、产权交易等公共财政事项通过财政服务大厅、新闻媒体、公共场所电子屏幕等渠道向社会公开，自觉接受人民群众和社会舆论的监督，受到了社会公众的普遍欢迎和好评。此外，还可以在财政局网站上，通过财政部门自主研发的新型财政综合管理与决策支持系统——财经沙盘中的各类政策、预算、管理、资金等综合信息，为各预算单位提供部门预算、集中支付等信息支撑。四是结果导向，全面提升管理绩效。对市委市政府重点建设项目以及农业、医疗、卫生等民生项目推进绩效重点评价。对政府购买服务实行绩效管理。对政府投资“十个百分之百”抓绩效，所有政府性投资建设项目都要做到百分之百实行科学民主决策、遵循基本建设程序、符合国家产业政策、公开招标、监理监察到位、不出质量问题、不出安全事故、按时竣工、预决算审计到位、不拖欠工程款和农民工工资。

一系列公共财政改革为基本公共服务建设与发展提供了坚实的支撑。财政收入快速增加奠定了提高政府服务能力的基础，2008 年全市一般预算收入达到 49.18 亿元，十年里年均增长 15%；参与式预算保证了财政资金的投向，教育、社保、公共医疗卫生、文化体育等支出比重不断上升；会计委派制强化了财政资金使用的过程管理，提高了资金使用效率；财政投资项目评审机制保证了项目的科学性和效益。在经济发展、公共财政和基本公共服务的“三元框架”下，基本公共服务水平和均等化程度不断提高。义务教育水平不断提高，2008 年，全市义务教育阶段享受免除学杂费的学生达到 44.83 万人，财政拨付补助资金 6110.3 万元；享受免费教科书的学生 36.53 万人，财政拨付补助资金 2392.4 万元；农村享受家庭经济困难寄宿生生活费补助的学生 1.13 万人，财政拨付补助资金 411.1

万元，补助面达到 100%。农村公共文化事业蓬勃发展，全市 102 个乡镇（街道办事处）均设有文化站，90%以上的行政村建有文化中心；开展“百部流动舞台千场演出送农民”等活动；实施文化信息资源共享工程试点，其中，孟州、沁阳、温县的县级分中心已建立。农村基础设施建设加快推进，截至 2009 年底，财政部门共筹集农村安全饮水工程资金 2.32 亿元，分 11 批投入广大农村，解决了 420 个村 40.88 万人的饮水安全问题。目前，80.8%的农户使用上了自来水，主要以单村集中供水模式提供深水井的地下水。农村居民中 50%的受访者评价水质“很好”或者“好”。2008 年，全市共投资 4069 万元，建设完成了 225 个自然村“村村通硬化路”项目，累计路程 226.07 公里，在全省率先全部实现了自然村“村村通硬化路”；投入 300 万元推进“科技网络村村通”工程，已有 63 个乡镇办事处全部建立科技网络，新增上网行政村（社区）920 个。尤其是在社区公共卫生服务建设方面，焦作更是取得了重要突破，形成了具备较强特色的改革模式。

（二）“三位一体”社区公共卫生服务模式

2007 年，焦作市被国务院确定为“全国社区公共卫生服务体系建设重点联系城市”，财政、卫生等部门以人民群众满不满意为最高标准，在创新政府购买社区公共卫生服务建设上，探索出“政府出资购买服务、社区卫生机构提供服务、社区居民免费享受服务”的“三位一体”社区公共卫生服务模式。“对于社区公共卫生服务，财政不怕花钱，财政的钱就是老百姓的钱，就应用在老百姓身上，关键是如何把钱花好，减少浪费，提高绩效，惠及百姓”，焦作市财政局局长申相臣说。过去大量的财政资金投入到公共卫生机构和人员工资补贴上，“养人未必办事”，老百姓并没有真正享受到优质的公共卫生服务。如何把政府投入和人民满意挂起钩来？如何以结果为导向推进社区公共卫生服务体系建设？焦作财政部门借鉴多年来积累的科学化精细化管理的成功经验，特别是按照财政预算绩效管理改革的发展方向，主动提出并力争实现“以绩效为导向，以结果定支出”，利用现代管理技术手段，建立社区公共卫生服务卡管理制度，政府出钱面向社区卫生服务机构购买基本卫生服务，居民凭社区公共卫生服务卡享受规定的基本卫生服务项目，中标的定点社区卫生服务中心凭服务卡记录的服务量与财政结算。这样在政府、居民、社区卫生服务中心之间形成一种信息透明、相互制衡和高效运行状态，力争收到“花钱值得、服务良好、群众满意”的效果。2008 年 11 月

起，焦作市开始全面推进社区公共卫生服务体系改革。申相臣局长将焦作市的社区公共卫生服务模式形象地概括为“花了一笔钱，织了一张网，立了一个户，办了一张卡，设了一条线，记了一本账，走出一条路”。

1.花了一笔钱。财力保障是社区公共卫生服务建设的基础。各级财政加大投入，除中央和省财政支持外，市、区两级财政分别按照每人每年5元的标准安排公共卫生服务经费，人均达到22元。2007年投入795万元，2008年投入1370万元，2009年已投入1316万元，三年累计投入3481万元，为社区公共卫生服务体系建设提供了有力的财力保障。同时，按照国务院有关文件要求，落实了社区公共卫生服务经费、房屋修缮、基本设备配置、人员培训和离退休人员经费以及固定资产投资的政府补助政策。

2.织了一张网。按照“公开、公正、择优”原则确定社区公共卫生服务机构，在原有社区卫生服务网络的基础上，按照15分钟步行圈的要求，将5个城区重新规划设置为42个社区卫生服务中心。社区卫生服务中心的举办权全部面向社会公开招标，鼓励、引导市级医疗机构和企事业单位职工医院共同投资或转型为社区卫生服务中心。经公开招标，19所政府举办、21所企事业单位举办、2所民办医疗单位中标。既盘活了卫生资源，又提高了服务层次，在全市形成了结构合理、布点均匀、全方位覆盖的社区卫生服务网络。

3.立了一个户。依托政府综合信息平台，利用现代技术手段，自主开发和应用“社区卫生服务信息软件管理系统”，将市区财政、卫生行政部门与社区卫生服务中心联网，实行三级信息化数据管理。该系统为每位居民建立动态健康管理档案，提供及时有效的健康数据和预约服务，并通过相关服务部门的联网最大限度地实现资源共享，实现了对社区卫生服务和经费的精细化、动态性管理。居民根据社区卫生服务中心服务好坏自愿选择，同时将健康档案转到选择的社区卫生服务中心。健康档案由转入的社区卫生服务中心根据居民要求向转出社区卫生服务中心提出转档申请并办理相关手续，转出社区卫生服务中心无条件办理相关手续。

4.办了一张卡。以城市社区卫生服务信息管理系统为平台，以家庭为单位向社区居民发放社区公共卫生服务卡。城区居民每户领取一张，每张卡由财政部门按照每人每年10元的标准充值，家庭成员之间可以统筹使用，充值额到年底自

动归零，不能结转到下年使用。居民持卡在社区卫生服务中心免费享受规定的社区公共卫生服务项目，包括针对群体的家庭健康档案、健康教育宣传、预防保健信息等项目以及针对个体的高血压病管理、60 岁以上人员管理、儿童保健等项目。财政部门依据服务卡上的信息记录，每季度结算一次，按结算金额将补助资金直接支付给社区卫生服务中心，年终结合千分制绩效考核结果全年统算。

5. 设了一条线。在社区公共卫生服务改革中推行绩效管理，财政部门会同卫生部门制定考核细则，推行千分制绩效考核。成立社区公共卫生服务绩效考评组织，成员由市、区卫生和财政部门代表、公共卫生专家、社区居民代表按各占 1/3 的比例组成。以社区卫生服务信息管理系统所记录的服务金额为依据，同时聘请社会中介组织，在每个社区卫生服务中心发放《社区卫生服务满意度调查表》，随机调查 20 位辖区居民和 10 位就诊病人，把居民满意度作为考核的重要依据，结合平时通过网络对各中心的抽查，最终由市、区财政和卫生部门按照对社区服务机构的综合考评结果确定财政补助总额，并将考核评价结果进行社会公示。

6. 记了一本账。市财政实行严格的资金管理和监督，会同卫生部门下发了城市社区公共卫生服务专项补助资金管理办法，对社区公共卫生补助资金的使用和管理进行了规范。为保证资金到位，采取先集中、后支付的方式，由市财政建立城市社区公共卫生服务经费专用账户，市、区两级财政将项目经费一并集中到市财政专户，按照对社区卫生服务中心提供服务项目的考核结果，将补助资金直接支付给服务提供机构，切实做到专款专用、封闭运行，并依法接受人大、审计、监察等部门和群众的监督。

7. 走出一条路。焦作市在实践中探索出了一条“政府出钱、居民享受、中心服务”的符合地方实际、有效解决问题、社会公众满意的社区公共卫生服务体系建设的改革创新之路。经过一年多的实践，“三位一体”社区公共卫生服务改革取得了初步成效，实现了由“用钱养人”到“花钱办事”，由“用钱买设备”到“花钱买服务”，由“用钱买过程”到“花钱买结果”，由“登门求医输钱”到“上门服务赢钱”，由“有病医治”到“无病早防”，由“被动算账”到“主动买单”的转变。截至目前，全市 22 万户居民中，已有 87% 的居民户持有服务卡；20.2 万户建立了家庭健康档案、71.6 万人建立了居民健康档案；7.3% 的 60 岁以上老

人、98.6%的高血压患者、98.2%的糖尿病患者、4.6%的儿童、2891 名孕产妇建立了专项档案，已婚育龄妇女、孕产妇、儿童、60 岁以上老人、慢性病患者等各类受惠人群都不同程度地免费享受到政府购买的基本卫生保健服务。

在世界银行技术援助项目“焦作市公共财政改革——推动基本公共服务均等化”实地调研中，90%的受访城市居民认为享受的基本公共卫生服务有了明显改善，93%的受访农村居民感觉基本公共卫生服务在变好；70%的受访城市居民对常去医疗机构的总体评价较好，56%的受访农村居民对常去医疗机构的总体评价较好。

附表 1：焦作市 2011 年财力情况表

单位：万元

预算科目	数额
一、本年收入	710,391
二、补助收入	335,641
（一）返还性收入	82,361
增值税和消费税税收返还收入	53,870
所得税基数返还收入	22,164
成品油价格和税费改革税收返还收入	6,327
（二）一般性转移支付收入	182,495
均衡性转移支付补助收入	41,505
调整工资转移支付补助收入	57,655
农村税费改革补助收入	22,117
资源枯竭型城市转移支付补助收入	28,700
公共安全转移支付收入	7,600
教育转移支付收入	20,858
社会保障和就业转移支付收入	302
医疗卫生转移支付收入	988
其他一般转移支付	2,770
（三）专项转移支付	70,785
三、上解支出（一）	78,114
四、调入资金	1,500
五、调出资金（-）	
六、动用上年结余	16,200
财力收入合计	985,618
其中：列收列支项目	224,006
可用财力合计	761,612

附表 2：焦作市 2011 年收入预算情况表

单位：万元

项 目	2010 年完成	2011 年安排	增长%
税收收入	130,059	146,060	12.3
增值税	34,214	38,050	11.2
营业税	29,640	35,500	19.8
企业所得税	12,894	15,000	16.3
个人所得税	7,168	7,590	5.9
资源税	1,281	1,350	5.4
城市维护建设税	11,412	13,800	20.9
房产税	3,797	4,000	5.3
印花税	1,518	1,670	10.0
城镇土地使用税	11,278	11,900	5.5
土地增值税			
车船税	1,380	1,600	15.9
耕地占用税			
契税	15,477	15600	0.8
非税收入	48027	53448	11.3
专项收入	10128	11399	12.5
行政事业性收费收入	13733	20322	48.0
罚没收入	5760	6950	20.7
国有资本经营收入	6294	7003	11.3
国有资源(资产)有偿使用	8228	3861	-53.1
其他收入	3884	3913	0.7
一般预算收入合计	178086	199,508	12.0

附表 3：焦作市 2011 年支出预算情况表

单位：万元

项 目	合计	当年本级财力			上级专 项转移 支付	上年 结转	其他 资金
		2010 年	2011 年	增减%			
一般预算支出合计	303,169	200,951	256,074	27.4	32,083	14,775	237
一般公共服务	33,039	23,001	30,737	33.6		2,072	230
公共安全	35,161	26,465	31,936	20.7	2,628	597	
教育	37,541	26,503	33,527	26.5	2,632	1,382	
科学技术	3,436	3,116	3,430	10.1		6	
文化体育与传媒	7,510	3,958	7,464	88.6	42	4	
社会保障和就业	32,480	20,412	23,066	13.0	9,041	366	7
医疗卫生	20,920	13,477	18,268	35.5	2,652		
节能环保	4,149	4,698	3,732	-20.6		417	
城乡社区事务	22,663	16,174	22,616	39.8		47	
农林水事务	14,270	9,888	10,935	10.6	3,017	318	
交通运输	8,610	672	1,026	52.7	6,297	1,287	
资源勘探电力信息 等事务	15,703	14,175	15,703	10.8			
商业服务业等事务	1,016	847	996	17.6		20	
金融监管等事务支 出	129				129		
国土资源气象等事 务	4,641	2,033	3,382	66.4		1,259	
住房保障支出	9,598	4,899	5,159	5.3	4,439		
粮油物资管理事务	1,477	1,388	1,477	6.4			
预备费	4,500	4,000	4,500	12.5			
国债还本付息支出	6,000	4,000	6,000	50.0			
其他支出	40,326	21,245	32,120	51.2	1,206	7,000	

附录 2 浙江省温岭市参与式预算改革调研报告

温岭概况

温岭市地处浙东沿海地区中部，北邻宁波，西连温州，三面濒海，总面积 920 平方公里，人口 116 万，是行政隶属于台州市的一个县级市。它辖有 11 个乡镇，5 个街道办，831 个村居委会。改革开放以来，温岭市经济社会迅猛发展，综合实力不断攀升。据统计，温岭市现在每 5 天创造的国内生产总值相当于 1978 年全年的国内生产总值。根据国家统计局测评，温岭市经济社会综合发展指数在全国 2000 多个县市中居第 27 位，县域经济基本竞争力居第 15 位。其经济的迅速发展体现在四个方面：民营经济较为发达，7000 多家民营企业涉及各行各业，并形成规模；摩托车及汽摩配件、机械电器、鞋帽皮塑、水产品、建筑建材五大支柱产业初具规模；专业市场发展迅速，形成多层次发展格局；海洋经济优势明显。目前，城区建设的精品化，乡村建设的城市化，公共设施的配套化正在温岭市全面铺开。经济社会发展使人们的民主权利意识和技能随之得以提升。以民营经济为龙头带动的经济社会发展，使人们的民主权利意识和技能随之得以提高。民众对民主治理的要求日益增强，并且在实际生活中推动着农民与国家、农村社会与政治国家之间的。“这是我的权利，谁都不得剥夺”，“靠强制，那想都不用想”的言语表达非常普遍。一句话，经济发达，民主意识强，乡风淳朴是对温岭最好的概括。

一、参与式预算的前身——民主恳谈

(一) 缘起

首创于温岭的民主恳谈始于 1999 年。当时，国家高层领导在一次讲话中提出“沿海地区要加快农村现代化”的总体要求。后来，这一要求被浙江省委理解成“在全省进行一次农业农村现代化教育”。于是，各级党委宣传部门便按照既有的工作路径层层落实下去，直至政权最末梢的乡镇党委宣传部门。台州市委宣传部要求温岭市委宣传部选择一个镇作为试点。经过多次沟通、协商，温岭市委宣传

部与松门镇党委达成了一致意见,在松门创设了民主恳谈的最初形式——农业农村现代化教育论坛。为了改变长期以来形成的单项灌输说教这一被广大群众极其厌倦的教育模式,陈奕敏等人达成了通过对话的方式来发现问题、解决问题的基本思路。1999年6月25日,松门镇党委政府召开了主题为“推进村镇建设,改善镇容村貌”的第一期“农业农村现代化教育论坛”。这次会议没有领导的长篇大论,氛围轻松。200多名自发赶来的群众与镇领导进行了平等对话。内容涉及方方面面,大到镇村规划,小到邻里纠纷、生活琐事。镇领导对群众提出的问题予以了现场周详的回复。有的问题当场予以解决,当场不能解决的则给出了具体的解决时间和措施。像这样的活动,松门镇在当年就举办了四期,参加的群众达600余人,提出问题110余件,答复84件,承诺交办26件,被群众誉为松门的“焦点访谈”。此后,温岭市委迅速总结了松门的做法,要求全市推广松门的经验,将恳谈的范围由镇、村两级向企业、社区、事业单位、政府部门延伸。紧接着,在2000年下半年,将各地开展的“民情恳谈”,“农民讲台”等活动形式统一命名为“民主恳谈”。

(二)成长与发展

2000年以后,民主恳谈逐渐成为温岭人参与公共事务的最重要途径,开始超越了最初设定的农村思想政治工作载体的功能,同时,活动范围也再次延伸,最终形成了比较健全的制度体系。出于篇幅的限制以及主题的需要,我们拟从纵向上总结其发展历程。概括而言,其成长与发展经历了四个阶段:

1. 第一阶段(1999年下半年——2001年上半年):群众提问题,干部做文章

这一时期的恳谈活动是根据各地的实际情况定期或不定期地举行,一期一个主题。主题大多是当地的重点工作和群众普遍关注的难点、热点问题,如农业、渔业、工业的发展问题,城镇建设,工业区的兴办,道路交通,社会治安,学校教育,计划生育,环境卫生,文化事业,等等。在恳谈会的前五天,将恳谈的主题、时间、地点以通告的方式在各乡镇的各村居、街道公布。群众自愿参加,自由提问。乡镇及有关职能部门的领导当场予以解释,解决、落实。如果不能当场解决,则需要给出解决的期限。若因客观因素的限制,则需要坦率的给出理由,争得群众的谅解。为了解决落实好群众的意见和要求,还专门建立了督办、处理反馈制度。村庄的民主恳谈会每半年召开一次,本村村民均可参加,具体的举行方式与镇民主

恳谈会类似。

2. 第二阶段(2001年下半年——2003年上半年):开创基层民主新途径

这一时期的恳谈活动虽然保留了初期的对话形式,但是重在探索如何扩大基层民主,组织、引导群众广泛参与公共事务的决策、管理和监督,并努力使之制度化、规范化和程序化,成为基层民主建设的新途径。如2001年下半年,牧屿镇政府召开“牧屿山公园建设民主恳谈会”。在政府负责人与武汉市城市建设规划设计院的专家介绍了公园建设的初步方案后,100多位自愿参与者对方案展开了激烈的讨论,提出了35条意见和建议,内容涉及公园的建筑设计风格,景点的设计、命名、布局,公园周边地区污染的治理等。经过专家的研究,其中17条被采纳,原来的方案也进行了较大的修改。

为了使这一首创的基层民主新途径不走样,温岭市委先后作出了不同的文件规定,如《中共温岭市委关于进一步深化民主恳谈,推进基层民主政治建设的意见》。文件规定,民主恳谈一般由乡镇党委主持,邀请当代人大代表,各利益群体等群众参加,允许其他群众自愿参加。恳谈会上,政府提出初步意见、方案,在认真群众意见和要求后,党委、政府再集体研究作出初步决定,并向群众反馈,再次征求群众意见。对于多数群众反对的或不同意见较多的事项,则重新论证或暂缓决策,在各方面的条件都具备以后再决策。决策的实施过程和结果由镇人大主席团监督。村庄的民主恳谈由村党支部根据工作内容确定议事主题,或由群众联名提出主题,由村委会拟定初步方案。会前五天发布公告,村民自愿参加。会上,参与者就议题和方案开展“民主恳谈”,经充分吸收合理意见、建议后由与会人员现场表决,以会议公决方式实现民主决策。

这一时期,民主恳谈的机构建设也随之跟进。2001年的文件规定市委建立民主恳谈活动领导小组,下设办公室,挂靠在市委宣传部。各乡镇也相应的建立了领导小组,市级机关部门则明确了一名领导专门负责开展民主恳谈工作。在这一阶段,不少人把温岭的民主恳谈总结为“温岭经验”。

3. 第三阶段(2003年下半年——2005年上半年):与基层人大改革相结合,融入体制内

尽管前期的民主恳谈进展比较顺利,但是,如何进一步推动民主恳谈的深入发展,尤其是如何使民主恳谈与现有的制度协调从而融合体制内成了温岭市委民

主恳谈设计者的“头等大事”。处于“死机”状态的乡镇人大使则让他们获得了一个充足的想象空间。于是,2003年下半年,陈奕敏等人开始探索民主恳谈与基层人大相结合的可行性及路径。经过摸索,推动者找到了民主恳谈与乡镇人大相结合的五条路径。

在这一时期的诸多探索实践中,最具特色和影响的是“泽国试验”。“泽国试验”是在专家、学者帮助、推动下的典型的“协商民主”实践形式。2005年4月,泽国镇政府首先聘请了12位专家对事关民生问题的一些城建项目的可行性方案作客观、中立的分析,同时提出各个项目的资金预算,并设计出预算项目的民意调查问卷。接下来,采用乒乓球摇号的抽样方式——按照2000人以上的村每村4人,1500—2000人的村每村3人,1000—1500人的村每村2人,1000人以下的村每村1人的原则,确定了民意代表的产生方式。全镇每户都分得了一个号码,写有哪个号码的乒乓球被抽中,谁家就派出一位代表参与恳谈会。结果,当年从全镇12万人口中随机产生了275名民意代表。民意代表产生后,第一次问卷调查在民意代表中进行。后来,有259名民意代表自愿参加了4月9日的民主恳谈会。上午,民意代表以随机抽样的方式被分成16个组开展讨论,在仔细阅读由专家组提供的中立和公正的项目文件的基础上,民意代表围绕着每个推荐项目的优缺点发表了自己的看法。小组讨论由中立的主持人主持,讨论结束后,民意代表再参加大会发言。下午,民意代表在听取各组不同的意见后再分组讨论,尔后再第二次大会讨论。在两次大会中,专家对民意代表的询问作了回答和解释,政府官员列席会议旁听。在第二次大会交流结束后,民意代表又填写了与第一次问卷相同的问卷。会后,对两次问卷的数据进行计算机处理,得到每个项目的得分情况和排序。与此同时,政府官员召开办公会议,讨论民意代表的意见和建议,将第二次问卷中的12个项目拟定为2005年城建基本项目,将其后总投资约为2000多万元的另10个项目作为备选项目,根据财力情况,按顺序逐次选择建设。随后,政府在4月30日的镇十四届人大五次会议上作出“关于泽国镇2005年城镇基础设施建设项目的报告”。会上,84位人大代表投票支持,7位代表反对,1位代表弃权,最终通过了2005年城镇基本设施建设项目的预算安排。“泽国试验”的成功给民主恳谈设计者和推动者以极大的信心和鼓舞。一轮新的改革实践在悄然酝酿之中。

4. 第四阶段(2005年下半年——至今):参与式预算启动中国基层的公共预

算改革（将在下一部分论述）。

（三）民主恳谈的运行机制

从温岭民主恳谈实践的运作过程来看，它是在一系列运行机制的框架下不断得以创新和发展的。

1. 明确的议题。虽然在初创阶段，议题不够明确，不够具体，但是，从第二阶段开始，其议题日益明确。在乡镇层级，无论是党委、政府，还是有村民联名或人民代表提出议题，一般均指向经济社会发展中的群众普遍关心的热点、难点问题。村庄的民主恳谈主要围绕村庄账务、村庄规划等主题展开，如泽国镇扁屿村在2006年围绕着“新农村建设”问题作了一次大规模的民主恳谈。企业在开展民主恳谈活动时则主要围绕提升经济收益，维护劳资双方合法权益，推进社会公益而展开。社区、事业单位以转变机关干部工作作风，实现优质服务为中心确定议题。

2. 多元的主体。参与温岭市民主恳谈活动的主体不仅有个体的利益要求者，而且有代表组织的利益表达者。前者如村居民、学者（获得研究素材，启发问题意识），民营企业员工、老板，后者如党政机关负责人、村居委会负责人。还有代表个体内又代表组织利益的参与者，如人大代表、村民代表和民意代表。

3. 规范的组织。在召开民主恳谈会之前，相关组织者都要先对问题作出调查研究，拟出几种让群众讨论、选择的初步方案，然后让群众在正式恳谈之前及过程中仔细交流、讨论，再作出决策。而且从每次民主恳谈的实际运行看，尤其是泽国试验和新河试验，其运作规程都异常细腻、规范：从参与者的选择、问卷的设计到分组讨论、大会审议的过程都有周密的部署，连布置会场、传递话筒、午餐准备等细节都有详细的安排。

4. 公开的信息。协商民主理论非常注重信息的公开性，鼓励参与者在充分知情的状态下交流、沟通。温岭在开展民主恳谈活动之前要公告恳谈会的时间、地点和主题，并发放一些相关资料，从而使所有人有平等的机会了解相关信息。恳谈过程中，则有就相关议题的报告、讲解、分组讨论、大会集中讨论。这样，有效地避免了因信息不对称而来的失误。

5. 中立的主持人。在温岭，大中型的民主恳谈活动都外聘了具有一定专业知识和组织协调能力的主持人，并且对主持人进行了培训。这项工作虽然微小，但是

事关整个恳谈成效。因为,支持人的稍微有失公允,都有可能引起参与者的强烈反对,进而影响讨论的秩序和最终决策的公正。

6. 充分的民意表达。这主要表现在三个方面:一是讨论次数多。两次小组讨论、两次大会审查,使每一个参与者都有机会参与讨论,而且是深入的讨论。二是讨论方式灵活。分组讨论与大会审议相结合既使每个参与者有发言的机会,而且也可以听到更多的意见,促使政府认真应对并吸收各方意见。三是激烈辩论。2008年,新河镇在预算修正议案提交大会表决前设置了一个辩论程序。根据辩论程序的安排,先由提出预算修正议案的领衔代表陈述理由,然后让所有代表就此议案展开辩论,待各种意见充分表达以后再将议案付诸表决。

7. 重要建议的论证后的决策。对于民主恳谈过程中产生的有价值建议,组织者都会组织专家和部门负责人作专题研讨、论证,然后再通过各级决策机构(如人大、村民代表会议)形成决策。这是体现“民主集中制”原则的一个过程。

8. 解决问题、作出决策后的反馈、监督。一般而言,镇人大不设常设机构,只在会议期间产生一个预算审查小组,会议结束即意味着这个小组的解散。新河试验将预算审查小组变为人大财经小组,由8名人大代表组成,镇人大副主席担任组长,主要负责对政府预算执行情况进行监督。

(四) 意义

就民主层面而言,温岭试验既深化了实质性民主的内涵,又拓展了程序性民主的渠道。

首先,它用鲜活的实践再一次证明了人民是国家的主人,民主是社会主义的生命。对于如何顺应民主的潮流,真正让民众参与政治社会生活,行使民主权利,从而落实民主执政、科学执政、依法执政的要求,温岭试验给出了自己的回答。用新河镇一位人大代表的话说,“民主在我们新河是实打实的”。

其次,它进一步营造了积极的民主氛围。陈奕敏把参与式预算称之为是一所“公民学校”。通过这所民主学校的训练,人大代表和民众能更好的理解公民的权利和义务以及政府的责任。积极民主所需要的民主意识、民主素养的等公民品质在此期间得到进一步提升。这是笔者在温岭调研过程中最大的一个感受:温岭民众既有民主激情,又有民主知识,实在难得。

再次,它拓宽了民众的公共参与渠道。参与式预算的主要出发点就是让公众

试图表达对公共资源分配的意愿,并努力试图改变原来的预算安排,使之更为合理、公平。温岭试验通过巧妙的程序设计实现了预算编制和初审中的公众直接参与和人大审议预算与表决中公民旁听的间接参与。预算草案和细化说明提前发给人大代表和自愿参与者,可以让更多的公众从更广泛的角度来探讨、提出意见,这在一定程度上拓宽了公众的参与渠道。资料显示,在温岭市新河镇,三年来共有 872 名公众参与了预算的审查和讨论,提出 350 多件建议和要求。参与渠道的扩展带来了民众参与技能的提高。经过多年的磨练,现在很多人大代表提出的议案更符合规范和要求,不合规的无效议案日益减少。

二、温岭参与式预算的发展历程

温岭的“参与式预算”,是指公民以民主恳谈为主要形式参与政府年度预算方案讨论,人大代表审议政府财政预算并决定预算的修正和调整,实现实质性参与的预算审查监督。

从 2005 年开始,温岭市在新河、泽国两镇率先“试水”公共预算改革,积极运用民主恳谈为基层人代会审查预算服务,不断强化对预算的审查和监督形成了对预算进行实质性审查监督的“参与式预算”,在国内首开先河。其后,温岭市人大常委会按照“由点到面”、“由下而上”、“由表及里”、“由软变硬”的路径有序推进,将参与式预算从 2 个镇逐步推广至 6 个镇,直至 2010 年的全市每个乡镇(街道);并从镇一级提升到市一级,相继推动了部门预算民主恳谈、人代会代表团“一对一”审议部门预算、预算公开等探索,进一步将参与式预算引向深入。

1. 试点坚持与成熟阶段(2005 年至 2007 年)

——新河做法。其特点主要体现在会前初审大会审议和会后监督。

一是会前初审。在人代会召开之前,由镇人大主席团领导下的人大财经小组组织召开预算初审民主恳谈会,分工业、农业、社会事业 3 个专门小组进行讨论,参与者除人大代表外,各协会、社会团体、各界代表和公民自愿参与,会后各小组形成预算初审报告。二是大会审议。在人代会召开期间,人大主席团组织代表进行预算报告集中审议,镇政府负责人回答代表提出的询问。随后,镇人大主席团和镇政府召开联席会议,根据代表提出的意见形成预算修改方案。联席会议之后,大会通报预算修改方案,代表进行分组审议。在这个阶段 5 名以上代表联名

可以提出预算修正案。最后，大会投票表决预算修正案和已经修改的预算草案，代表联名提出的修正案若获得全体代表半数以上支持，则通过成为预算的一部分。三是会后监督。人代会闭会期间，由镇人大财经小组作为财经监督常设机构，对政府预算执行情况实行监督，并参与下一年的财政预算编制。

——泽国做法。泽国镇建立了参与式预算的民众协商模式，由民众直接参与城镇建设项目资金预算安排决策过程。

主要做法为：政府首先选出一批属于本级行政区域范围且事关民生问题的城建项目（譬如 30 个），由专业人员组成专家组对这些项目的可行性方案进行研究，同时提出每个项目的资金预算，形成预算项目民意调查问卷。采用乒乓球摇号的随机抽样方式，按照千分之二比例，从全镇 18 岁以上的人群中随机产生民众代表，参与预算民主恳谈。参加恳谈活动的民意代表还要就这些项目的重要程度填写民意调查问卷，对优先投入的项目进行排序，表明自己的意见。通过数轮分大小组讨论和协商的方式不断地交流后，民意代表再次填写排序的调查问卷。之后，镇政府召开办公会议，讨论恳谈会上民意代表提出的建议和第二次调查问卷的预选结果，根据财力情况按顺序形成一份优先方案。在随后召开的镇人代会上，镇政府将上述方案提交大会审查讨论并票决通过。

2. 稳步扩面阶段（2008 年至 2009 年）

新河、泽国两镇的试点都坚持了 3 年以上，两种做法不断得到完善和成熟。在此基础上，2008 年开始，温岭市将参与式预算改革进一步引向深入。一方面，从 2 个镇推广到 6 个镇，即在新河、泽国、箬横、滨海、大溪、松门等地相继开展（这些都是温岭的大镇，人口 8~15 万，财政收入大都在 1 亿以上）；另一方面，从镇一级延伸到市一级，坚持市人代会前民主恳谈与大会期间专题审议部门预算相结合，开展交通局、水利局预算民主恳谈，对建设、科技、计生 3 个部门预算开展人代会专题审议。

2008 年年初的镇人代会上，新河、泽国、箬横、滨海、大溪相继开展了参与式预算。各个镇在开展的时候，并不是一个模式，而是各有侧重、各有创新、各有特色。如新河镇在原有基础上进一步深化，在大会最后一次全体会议票决预算修正案前，增加了大会辩论程序，让人大代表围绕两件预算修正案开展充分辩论，然后进行票决。泽国镇将以往的城建预算项目拓展为整个财政预算，第一次

围绕全镇年度预算进行会前民主恳谈。为便于代表审议，泽国镇还首次编制长达 48 页的《泽国镇 2008 年财政预算支出测算表》，对泽国镇 24852.3 万元的财政预算列出极为详细的预算开支清单，完全透明地呈现给代表。箬横镇“三审预算”，先是在人代会召开之前，邀请人大代表和公众代表搞了两次预算初审会。第一次是以地域为单位进行分片审议；第二次是在组织代表进行财政预算审议和人大代表履职知识培训后，按功能分经济、社会、城镇建设 3 个专门小组进行初审民主恳谈会。两次初审间隔开来，让代表和公众有充分时间熟悉和讨论预算。最后在镇人代会上进行第三次审议，并在二次全体会议上进行集中会审。

率先在市交通局探索实施 2008 年部门预算民主恳谈，让部门预算审查监督逐步进入实质性监督轨道。民主恳谈之前，由市政府有关部门编制交通局 2008 年部门预算草案（总额为 7.6 亿），市人大常委会财经工委对此进行初审。随后在 2008 年 1 月 13 日，市人大常委会举行交通部门预算民主恳谈，来自社会各个层面的市人大代表、普通公民、老干部、镇（街道）人大负责人、相关部门负责人或专家、常委会有关委办负责人及财经工委议事委员会成员等七类对象共 80 余人参加恳谈活动。与会人员先集中听取市发改、财政、交通部门有关情况和财经工委初审情况的汇报，然后采取分组恳谈与集中恳谈相结合的方式，就交通局 2008 年部门预算进行深入恳谈，充分发表意见和建议。分组恳谈活动根据与会人员的身份、地域分布状况分成四组进行；集中恳谈活动先由各组组长汇报分组恳谈情况，再让部门与代表、公众进行面对面恳谈，市政府领导最后作表态发言。恳谈结束后，常委会及时跟踪督促政府部门落实恳谈意见，完善预算编制工作，并提交人代会审查批准。半年度时再举行部门（交通）预算执行民主恳谈，确保部门预算民主恳谈的质量和效果。同时，以电视专栏、报纸专版、温岭人大网专题的形式，对恳谈活动进行公开深入报道，让公众了解部门预算民主恳谈的全过程。8 月 28 日，温岭市人大就交通部门 1 至 7 月份预算执行情况再次举行民主恳谈，跟踪监督年初部门预算民主恳谈的落实情况。

2009 年 2 月，温岭市人大常委会在交通、水利两个部门再度举行部门预算民主恳谈，继续探索和深化民主恳谈与部门预算审查监督的结合。参加两个部门预算民主恳谈的对象类型大体与上年相同，其中交通组人员为上年原班人马，水利组还增邀了 4 名来自镇（街道）的分管水利负责人。较之上年，这次预算民主

恳谈有四个显著特点：一是实施范围进一步扩大。在上年对交通部门举行预算民主恳谈的基础上，再增加了水利部门预算民主恳谈。二是部门预算进一步细化透明。尤其是水利部门，详细公布了 2009 年计划安排的 50 多项预算支出，并对每项预算安排的依据、落实预算所采取的措施进行了说明，使预算更加通俗易懂，便于代表和公众审议。三是代表和公众的参与进一步到位。提出意见建议更趋理性、务实，审议和恳谈的质量大为提高。四是监督长效机制进一步建立。交通预算民主恳谈已经是同一班人马举行的第 3 次民主恳谈，水利预算民主恳谈今后也将起用原班人马进行长期跟踪监督，预算民主恳谈的常态机制逐步形成。

2009 年 3 月 5 日，首次举行市人代会分组专题审议部门预算。出席温岭市十四届人大三次会议的 139 名市人大代表和 82 名列席人员分成 3 组，分别对建设、科技、计生 3 个部门预算开展专题审议。代表们对 3 个部门预算在认真审议的基础上，提出了大量中肯的审议意见，后经集中梳理为 30 多条修改意见。

2009 年度市级预算得到进一步公开，对温岭市十四届人大三次会议进行专题审议或书面审查的市建设规划局、人口和计划生育局、科学技术局、教育局、交通局、卫生局、水利局、农业林业局等 8 个部门预算和温岭市第十四届人大常委会第十九次会议听取并审议的市政府《关于 2008 年全市财政决算的报告》《关于 2008 年政府性基金收支决算和预算外资金收支管理的情况报告》《关于温岭市 2008 年度预算执行和其他财政收支的审计工作报告》以及市人大常委会《关于温岭市 2008 年度预算执行和其他财政收支审计工作报告的审议意见》等在温岭人大网和温岭新闻网予以全面公布，通过《温岭日报》和温岭广播电视台发布公告，公开接受市民查阅、下载，引起了全市各界以及国内有关专家、学者、媒体的高度关注，《浙江日报》作了题为《阳光预算破冰之举》的整版报道。

3. 全面推开阶段（2010 年至今）

步入 2010 年，温岭市人大进一步全面完善、规范和创新参与式预算的做法，不断巩固和扩大参与式预算的影响力和示范效应。通过修订完善 2009 年 1 月出台的《关于开展预算初审民主恳谈，加强镇级预算审查监督的指导意见》，将镇级预算民主恳谈正式导入规范化、制度化、法制化轨道。《指导意见》从会前初审、大会审查、会后监督三个环节对预算审查监督的程序和做法进行了规范，着重围绕组织培训、提交预算草案、召开预算初审民主恳谈会等会前初审的各个环

节，分组审查预算草案、集中审查预算草案、修改预算草案、批准预算、预算公开等大会审查的各个环节以及会后监督的各个环节，提出了明确而具体的指导性意见。

2010 年，全市各镇（街道）全面推行参与式预算，不少地方亮点频现。如温峤镇，由镇政府召集就财政预算安排面向全镇 45 个村（居）和工量刃具行业协会开展了 46 场民主恳谈活动，直接听取收集各方的意见建议，形成预算初步方案，从而使预算安排更加贴近基层、贴近群众。之后再由镇人大主席团召集，分经济发展、城镇建设、社会事业、性别预算等四个专题进行预算初审民主恳谈，可使与会者的意见建议更具针对性。全镇 45 个村（居）都对财政预算有发言权，真正把政府财政预算的主导权交到了百姓的手中。从人大代表在人代会程序上审预算、“改预算”，到普通民众参与“编预算”，增强了政府预算的民主化和科学化水平。财政预算在编制前，有与之切身相关的当地民众参与，财政预算编制后，又经由人大代表审议，形成了一套比较完整的参与式公共预算模式。

2010 年度市级预算民主恳谈的范围和参加人数都有了进一步的扩展。建设部门首次加入到预算恳谈行列。参加每场恳谈的对象扩充到了市人大常委会成员、相关部门负责人、镇（街道）人大和政府（办事处）负责人、市人大代表、人大财经工委议事委员会成员、老干部，以及自愿报名、组织推荐、邀请参加的中介机构、行业协会、社团组织和群众代表等，平均每场 80 多人，参与的代表性和广泛性进一步体现。

温岭市人大常委会首次在本市各大主流媒体上发布公告，面向社会公开邀请公民参加部门预算民主恳谈，不管是个人还是组织，本市公民还是市外人士，都可以报名参加，表达意见建议，反映利益诉求。报名参加的组织和个人，将纳入市人大常委会参与式预算监督人才库，今后共同参与部门预算跟踪监督。共有 18 个组织和个人报名参加了恳谈，其中包括 4 名“新温岭人”。另外，为了更全面地收集民众意见，进一步体现预算恳谈的效果，温岭市人大常委会还专门制发了《温岭市 2010 年水利建设重点项目民意调查问卷》，在水利部门预算民主恳谈前和恳谈后，分别请代表们对水利重点工程按其重要性和紧迫性打分。通过恳谈前后数据上的对比，了解大家的想法有哪些改变和调整，也为人大下一步的监督提供依据。

为进一步提高代表审查预算的深度和实效，温岭市十四届人大四次会议期间，对 2009 年预算执行情况和 2010 年预算草案的报告，从往年的书面审查恢复为大会听取并审查。全体市人大代表分入 12 个代表团，“一对一”专题审议市卫生局、人事劳动社会保障局、科技局、教育局、工业经济局、人口与计生局、农林局、环保局、海洋与渔业局、文化广播电视新闻出版局、民政局、残联等 12 个部门预算。加上会前开展预算民主恳谈的 3 个部门，提请本次人代会审查实际共有 15 个部门预算，总额达 17.64 亿元，占温岭市 2010 年财政预算支出的 70.26%。人代会闭会后，温岭市人大常委会办公室将专题审议会上代表们提出的 119 条意见梳理反馈给财政局。在市级部门预算民主恳谈与专题审议的基础上，市人大常委会召开主任会议，就代表与市民提出的意见落实情况，专题听取市财政部门有关调整完善情况的汇报。2010 年，温岭市人大常委会又首次在 5 月 7 日的《温岭日报》上，整版刊登温岭市建设规划局 2010 年部门预算（总额 5.7 亿）。同时，将 20 个部门预算在温岭人大网等网上全面公开。此外，已连续 3 年在网上全文公布了审计工作报告，毫无保留地将审计发现的财政预算运行中存在的问题公之于众。温岭市人大常委会还指导镇（街道）一级预算，均通过政务公开、网络上传下载等多种途径全面公开。如在温岭人大网站就可查到全市每个镇（街道）的预算，总额达 17 亿元。按照温岭市人大常委会《关于政府重大投资项目监督的规定》，首次对 2010 年投资 3000 万元以上政府性重大项目进行全面审查，提出了项目重新论证、项目增减和投资规模调整意见。市政府及相关部门经过重新研究，对多个项目作出调整，额度达 2 亿元，有力促进了政府规范投资行为、提高投资效益。温岭市人大常委会在审议市人民政府提出的《关于调整温岭市医疗中心工程项目的议案》时，考虑到医疗中心建设预算投资额大，与其他医疗机构建设关系密切，社会关注度高，认为在审议议案时有必要全面了解全市医疗机构基本建设、医疗资源整合及债务偿还情况。为此，首次启动专题询问，就资金筹措、债务偿还、建设规划、资源整合等方面提出了许多具体问题，由市政府相关职能部门负责人在会上一一作出答复，并要求市政府会后根据询问情况，认真加以研究，限时作出书面答复。

温岭参与式预算成为台州市 2010 年度县（市、区）特色创优自选目标。在中共温岭市委出台的《2010 年度镇（街道）党建工作责任制考核办法》中，首

次将“参与式预算”纳入对各镇（街道）党建工作考核内容，为参与式预算的改革推进提供了有力保障。温岭“参与式”公共预算改革曾高票入选“十大地方公共决策实验”，并入选“中国改革开放30年创新案例”候选名单。2010年1月，荣获第五届“中国地方政府创新奖”提名奖。在第十九、二十届全国人大新闻奖评选中，报道温岭市“参与式”预算审查改革的通讯《公共预算改革：泽国的“N”个第一》《阳光预算破冰之举——温岭政府“账本”公开调查》和摄影作品《温岭部门预算民主恳谈》先后分获一、二、三等奖。2010年6月，浙江省委书记、省人大常委会主任赵洪祝作出重要批示，指出：“温岭市实施参与式预算的做法，是扩大公众有序政治参与、推进公共财政规范化建设的有益探索，对于加强基层民主政治建设、促进政府职能转变、构建和谐社会具有积极意义”，并对总结完善深化推广提出了明确要求。中共台州市委全会工作报告和台州市政府上半年工作通报均明确提出“总结推广温岭参与式预算做法”。

三、温岭参与式预算发展的条件

温岭参与式预算之所以能够在没有上级的要求和考核的情况下一直坚持下来，除了地方党委的开明以外，更重要的是要具备下列条件，才能保障这一路径的顺利实施。

1. 要有坚定的意志。作为人大的一把手，不仅要统一人大常委会班子一班人的思想，而且还担负着向市委、市政府主要领导人汇报、沟通的责任，要不断得到党委的支持、政府的理解和社会各界的广泛参与，从而使地方人大预算审查监督能力建设不断有所进展，因而，只有坚定的意志，才能在根本政治制度的坚持和完善中发现问题、解决问题。在温岭参与式预算的推进过程中，首先碰到的就是试点的坚持与推广问题。这是因为参与式预算的推进过程就是还权于民的自我革命，加上乡镇领导更换频繁，各个主要领导的想法却有所不同。有的还认为，这个试点经验是你们镇创新的，我们为什么不能搞新的？另外，只有坚定的意志，才能敢于承担责任，打破常规。搞参与式预算上级没有要求，市委对乡镇也没有考核，搞好了大家都好交代，搞不好人大常委会首先要承担责任，试点就会被终止，更谈不上推广。有一些还需要打破常规，比如，在温岭中断了5年的财政局长代表政府向大会作预算报告的恢复，市人代会前对代表进行了两年的预算审查监督知识培训，以及市级部门和乡镇预算的公开等。再次，只有坚定的意志，才

能不断统一起人大机关一班人的思想。一项制度的创新，需要历史经验的总结；一项制度的坚持和完善，更需要实践的不断探索 and 深化，在推进的过程中，会有各种问题反映出来，需要不断地统一思想。

2. 要有创新的团队。大家知道，人大个人无权，集体有权，每一项大的行动都是集体研究决定的，有的还要投票表决。因而光有主任副主任几个人思想统一还不行，还需要建设一个创新的团队。温岭财政局一直坚持“工作着，思考着，快乐着”的理念，这是地方人大预算审查监督能力建设的一个关键。

3. 要有良好的环境。首先，党的十七大提出了“社会主义民主是社会主义的生命”这一重要论断，是我们开展预算民主的大背景、大前提。其次，国际、国内、省内、市内的政治经济形势不断在变化，要善于根据形势的变化，营造良好氛围，寻找合适的机会积极推进。上级党委和人大的密切关注，专家学者的高度关切，新闻媒体的不断追踪支持，都为参与式预算的改革推进创造了良好的环境。再次，结合实际，因地制宜，在解决实际问题上见实效是参与式预算不断发展的重要一环。

4. 要有坚实的基础。温岭是民主恳谈的原创地，已经有 10 年的民主恳谈的基础。无论是党员干部还是一般群众，对本行政区域内的政治、经济、文化、社会发展方面实行民主协商恳谈的习惯已经形成，这为开展参与式预算打下了良好的基础。同时，温岭十分重视普法教育，一直是浙江省普法先进单位，并在民主法治村建设上一直走在前面。特别是基层干部的学法用法意识，不断得到加强，例如行政首长应诉出庭率，从过去的很少到现在达到 90% 以上。另外，还需要制度的及时跟进。在稳步推开阶段，市人大就及时制订出《指导意见》，使面上的工作有章可循，但又允许各地大胆实践探索，不断积累经验。并坚持每年召开一次人大工作研讨会，对相关问题及时进行总结引导，以形成共识。

四、温岭参与式预算的意义

温岭参与式预算的做法，之所以得到顺利推进，并取得良好成效，最根本的就是地方党委切实加强对这项工作的领导，市人大常委会依法履行职权，切实做到党的领导、严格依法办事、人民当家作主有机统一。几年来的实践证明，参与式预算做法的实施，对扩大公民有序政治参与、促进执政方式转变、推进人大预算审查监督能力建设等产生了积极的效果。

1. 让决策更符合民意。预算决策是人大依法行使职权的重要组成部分。参与式预算实际上是一个接受人大代表和公民参与决策的过程,是一个汇聚民众利益诉求的过程,是一个决策得到民众认同的过程。它在人大、政府、代表、公众之间建立起了有效的对话机制,为公民自由、广泛、直接、真切地参与社会公共事务决策、管理和监督提供了新的渠道,增强了民意的表达和公民在决策过程中的影响力。通过充分的讨论和比较,推动政府将有限的资金用在社会事业发展急需投入的项目上,用在人民群众密切关注需要解决的项目上,使市、镇基层政府花钱更加向民生倾斜。如箬横镇 2010 年有 70% 以上的财政用于民生;温峤镇新增了“品牌农业创建”、“幼教支出”2 个预算项目,分别安排资金 10 万元和 5 万元,另外还在“环境整治”项目中调增了 50 万元;泽国镇增加对小型农田水利建设的投入,从原来预算安排的 50 万元提高到 100 万元;建设规划部门根据代表和公众的反映,增加了 500 万元的“廉租房(新建)”项目,用于保障性住房建设;交通部门在“农村公路养护”、“老年人免费乘公交车”项目中分别调增了 90 万元和 50 万元。同时,通过协调、沟通还消除了政府、公众之间的许多隔阂,减少了矛盾和阻力,推动了相关项目的顺利实施,有利于改善政府的形象,提升政府的公信力,促进社会更加和谐稳定。

2. 让预算编制更加科学合理。参与式预算改革前,市、镇两级粗放式的预算草案仅列出十几个没有具体内容的支出项目,没有将支出项目细化和具体化,只是预算数字的汇总或堆砌,“外行人看不懂,内行人搞不清”。推行这项改革后,市、镇两级政府制定预算时必须详细,为人大代表和公众代表提供更清晰、更明了的预算草案,与会者方能理解并提出意见。这样就促使基层政府投入更多的时间和精力去编制预算,进一步提高预算编制水平。如泽国镇为便于代表审议,每年编制的《财政预算支出测算表》,大多在 40 页以上。另外,通过代表和民众参与监督,约束了政府的行政行为与财政资金的投向,促进了政府及部门依法理财、科学理财和民主理财,达到控制和削减财政赤字的目的,有效化解了政府性债务风险,促进了节约型政府的建设。如新河镇 2004 年财政赤字达 5800 万元,实施参与式预算以来,共修改、调整和新增了 40 个预算项目,增减和调整预算资金 990 万元,财政赤字每年以 800 到 1000 万元的幅度削减,至 2009 年年底已降至 1500 万元;泽国镇在无赤字的情况下,账面结余从 2004 年的 2935.3 万元,增

加到 2009 年的 6814.5 万元。

3. 让财政资金使用更有效。作为公众参与下的公开透明的预算编制、审查和监督，参与式预算使财政资金安排更加科学合理、使用更加有效。据统计，2010 年温岭市人代会各代表团专题审议 12 个部门预算提出的 119 条意见，促进政府调整了 42 个预算项目（其中教育部门就调整了 16 个项目）。通过交通、城建、水利 3 个部门预算民主恳谈，调整了 2 亿余元的预算资金。在建设规划部门预算民主恳谈中，梳理后代表和公众提出的 19 条意见，通过温岭市人大常委会两次听取财政局、建设规划局关于意见研究处理情况汇报，最终这 19 条意见有 16 条意见得到了落实。如建设规划部门原计划要安排 1.516 亿元的“移山工程三期”项目、1000 万元的“湖心公园至锦屏公园沿河两侧征地及绿化亮化工程”项目等被取消或重新论证，增加了东月河防洪老街拆迁预算资金 665 万元、镇规划区范围内村级污水管网建设补助预算资金 500 万元等。水利部门也取消了 3500 万元的温岭市防灾避灾教育中心建设项目和总投资约 9.35 亿元的大港洋围垦前期工程项目。

4. 让基层干部干净干事。参与式预算的实施，促进了基层干部执政理念的转变，提升了基层干部依法执政的本领，有效克服了基层政府随意性花钱和预算“软约束”问题。基层政府认真考虑与对待代表和公众提出的合理意见建议，一定程度上改善了领导干部的工作作风，消除了滋生腐败的部分体制根源，推动了政府职能的转变和服务型政府建设，促使政府树立服务意识，提供让民众满意、认同的公共产品和服务。另外，它也为政府集中精力办事奠定了良好基础。通过参与式预算，使得基层政府及部门的预算法制观念不断提高，也使全社会的预算意识进一步增强。在预算执行中，政府、部门的行为更具合法性、正当性与规范性，更加严格按照预算排定的项目实施，把人代会通过的决议作为平时支付的依据，这样就减少了工作干扰，可以集中精力办事情，提高了工作效率。

5. 让基层人大和代表的活力得到激发。从制度设计上看，乡镇人民代表大会是基层国家权力机关，基层人大代表是基层国家权力机关的组成人员。但长期以来，人大作为国家权力机关的职能和基层人大代表的作用发挥都不够。参与式预算做法，要求基层人大在扩大和夯实民意基础上，提高人代会审议深度和质量，真正将法律赋予的重大事项决定权和监督权落到实处。要求基层人大代表广泛收

集人民群众的意见，及时了解人民群众的意愿，依法提出事关本区域内涉及公共利益的重大事项或人民群众反映强烈的热点难点问题的建议和意见，有利于发挥基层人大在基层民主政治生活中的主渠道作用，有利于激发基层人大代表履职热情和活力。

附表 1：温岭市 2012 年镇(街道)预算及三公经费网上公开 专题

城北街道“三公经费”2011 年实际执行数及 2012 年预算数

公务接待费（万元）		公务用车购置及运行费（万元）		因公出国（境）费（万元）	
2011 年实际执行数	2012 年预算数	2011 年实际执行数	2012 年预算数	2011 年实际执行数	2012 年预算数
82.9	70	74.5	77（其中购车二辆 32 万元）	6.4093	5

横峰街道“三公经费”2011 年实际执行数及 2012 年预算数

公务接待费（万元）		公务用车购置及运行费（万元）		因公出国（境）费（万元）	
2011 年实际执行数	2012 年预算数	2011 年实际执行数	2012 年预算数	2011 年实际执行数	2012 年预算数
51	58	39	106（其中购车三辆 70 万元）	5.497	6

附表 2：2010 年度温岭市政府性基金收支决算表

单位：万元

收入项目	决算数	完成 计划%	比上年 +、-%	支出项目	决算数	完成 计划%	比上年 +、-%
1、土地出让金收入	639180	142.04	190.97	1、土地出让金支出	478153	106.26	124.61
2、地方水利建设基金收入	8505	129.75	25.66	其中：1、征地和拆迁补偿支出	31039		
3、地方教育附加收入	5716	238.17	19.11	2、土地前期开发支出	70692		
4、农业土地开发资金收入	719	128.11	157.71	3、城市建设支出	109514		
5、新型墙体材料专项资金收入	140	58.33	-56.25	4、农村基础设施建设支出	51922		
6、散装水泥专项资金收入	290	181.25	16.02	5、补助被征地农民养老金	22942		
7、残保金收入	2238	139.87	55.31	6、土地出让业务费支出	9590		
8、福彩、体彩公益金收入	611	77.63	-12.46	7、廉租住房保障支出	10228		
9、森林植被恢复费	50	122.28	63.16	8、新增建设用地使用费支出	4424		
				9、国有土地收益基金支出	16038		
				10、其他支出	151764		
				2、农林水利事业支出	4224	64.44	-44.28
				3、社会保障和就业支出	3521	220.06	73.87
				4、工商企业事务支出	286	71.5	-48.84
				5、教育事业支出	8798	366.58	562.5
				6、彩票公益事业支出	922	117.15	-16.86
				7、文化体育与传媒事业支出	179	142.06	37.69
收入合计	657449	142.34	169.89	支出合计	496083	107.41	113.31
年初结余	115007			年终结余	283121		
上级补助收入	6748						
总 计	779204			总 计	779204		

附表 3：2010 年度财政专户其他政府性非税收支决算表

单位：万元

收入项目	决算数	比上年 +、-%	支出项目	决算数	比上年 +、-%
1、行政事业性收费收入	42578	-3.65	1、根据综合预算指标拨付各行事单位支出	31043	-44.87
2、专项收入(采矿权收入)	9247	81.95	2、采矿权比例分成及废弃矿治理等支出	4574	67.06
3、罚没收入	14838	-3.36	3、规费收入入库	537	-61.01
4、国有资源有偿使用收入	2634	21.48	4、罚没收入入库	11279	23.94
5、其他收入	691	-17.64			
收入合计	69988	3.24	支出合计	47433	-31.77
年初结余	47034		年终结余	69589	
总 计	117022		总 计	117022	

附录 3：河北省公共预算改革调研报告

河北省概况

河北省位于中国北部，黄河下游以北。省境面积 18.77 万平方公里，东临渤海，西接山西省，北连辽宁省与内蒙古自治区，南邻山东、河南两省，中部与北京、天津毗连。全省有 487 公里海岸线，不仅是渔盐业基地，并且具有海运及国防意义。全省人口 7185 万。民族构成以汉族为主，还有回、满、蒙古、壮、朝鲜等 41 个民族，他们约占全省人口的 3.9%。河北省下辖 11 地级市，23 县级市，115 县（含 6 自治县），35 个市辖区、910 个镇。

背景介绍

在中国经济体制改革进程中，财政改革始终是突破口和重要内容，但长期以来财政改革的内容主要是理顺国家与企业，以及中央与地方政府间的利益分配关系，而预算管理制度改革相对滞后，与建立社会主义市场经济体制的要求越来越不适应，与健全和完善政府公共服务职能越来越不适应，与政府职能转变和民主化进程越来越不适应，与新公共管理对财政透明的要求越来越不适应。20 世纪 90 年代中期，我国实行分税制财政体制以来，地方财政收入增幅逐步回落；与此同时，地方在政策和资金上必保的项目却逐年增加，加之预算管理总体上粗放及预算透明度不高等因素，致使一些地区的财政收支矛盾日益严重。因此，在分税制财政体制大体界定了各级财政“预算盘子”总规模的前提下，各级地方财政开始对自身“蛋糕”的“具体吃法”倾注更多的“热情”，由此以建立公共财政体制为核心，以改革预算管理制度为突破，以提升财政透明、推进公共服务均等化为目标的财政改革迅速在全国推开。政府预算管理改革起源于地方，得到了中央的强力推动。从 1998 年河北省率先突破，黑龙江、广东、天津等省市也迅速跟进，几年间就在全中国广泛形成了预算改革的燎原之势，至今改革已经走过了十年艰苦探索历程，各地不断创新出改革模式上的新亮点，成为我国建立公共财政制度的先行军。

河北省作为全国第一个正式开始了系统性预算管理改革进程的地区，其改革包含了三方面：实行部门综合预算；开展更全面的综合预算，以及细编预算。这三方面的改革都在相当程度上推进着预算透明的实现。

一 河北预算改革的实践与探索

（一）改革的演进过程

1994 年分税制以来，河北省与其他省一样，虽然财政收支实现了快速增长、财政实力进一步增强，但相对于财政保障任务和基本支出需求，所面临的收支矛盾仍持续难以得到缓解。特别是九十年代后期，由于受经济周期因素制约，财政收入增速已开始呈现下降趋势，而改革、发展和稳定却对财政提出了越来越高的要求。国有大中型企业要尽快走出困境，国有企业下岗职工生活和再就业要得到妥善安置，政府机构要加快改革，困难地方要确保文教人员工资发放，农业、科技、教育要加大投入力度，政府贷款、财政赤字、粮食亏损挂帐、超储补贴等突出问题要按要求予以妥善解决，财政支出压力空前沉重。1997 年河北省按总人口计算的人均全部财政收入在全国排第 17 位，人均财政支出更是排在第 23 位，全省各县按财政供养人口计算人均财力仅有 8380 元，近二分之一的财政困难县人均财力只有 6810 元，这一水平在当时只能基本满足较低的人员工资和机关办公的基本需要，支出水平低，保障能力差，更难以落实国家各方面的投入要求。而旧的预算管理模式又严重制约了预算透明的提高，使政府运行成本居高不下，更进一步加深了对财政资金配置的制约，当时河北省和全国一样基本沿用着从计划经济体制延续下来的政府预算管理模式，已与建立和完善社会主义市场经济体制的要求不相适应，存在诸多弊病，从制约预算透明的角度而言，主要表现在：

——在预算编制方面。预算内外资金“两张皮”，政府预算内容不完整，预算透明程度较低。传统的预算是内外分离的“双预算”体系，既编制预算内收支预算，又编制预算外收支计划，但实际操作中，预算内收支预算和预算外收支计划有机结合层次浅、统筹安排使用的程度低，部门间经费水平分配不均。

——在预算执行方面。即执行中预算透明度不高，部门不知道财政有多少钱，也不知道自己能花多少钱，由此造成执行中追加频繁，实际上变成“一年预算，预算一年”。

——在预算监督方面。一是从内部监督上，由于预算编制较粗，很多资金不能落实到具体项目，在客观上就给财政监督造成了障碍。实际工作当中，财政业务处对部门经费的使用情况缺乏有效的跟踪监督，财政决算后也很少对各单位的

经费使用情况进行认真考核；财政对一个预算单位的经费整体控制较差，部门预算外收支脱离预算监督的状况还没有从根本上改变。这些问题的存在使财政没有发挥出应有监督作用，造成财政监督缺位。二是从外部监督上，由于预算编制不细，报送给人大政府预算仅为几张表格，过于简单，造成“内行看不清、外行看不懂”的问题，使得人大对预算难以形成有效监督，加之政府预算基本不向社会公开，更谈不上社会公众和舆论监督了。预算监督是保障预算透明的重要途径，其作用力度不足，预算透明便难以实现。

上述弊病综合起来，可以看到在政府预算管理的各环节中“不透明、欠约束”都是一个严重的问题。为克服上述弊端，从根本上解决财政管理体制和运行机制上的痼疾，河北省毅然决定以深化预算管理改革为突破口，坚持从改革中找出路，用改革的办法解决矛盾。从现实角度上，缓解收支矛盾，同时提高财政透明度；从长远角度上，探索建立起与社会主义市场经济体制相适应的、符合公共财政原则的、公开透明的新运行机制。

河北这场突破坚冰的改革，曾被誉为我国财政领域由传统管理模式向现代公共财政管理模式转变的一次革命，这次改革虽然没有将提升预算透明度作为核心目标，但从其发展情况来看，此次改革对于促进预算透明，实现阳光财政具有十足长远的积极意义。纵观其十几年来来的预算改革演进过程，大体可分为构建新体制框架和深化规范新机制两大阶段。

1. 第一阶段：构建公共财政新体制框架（1998 年—2002 年）

从改革启动伊始，河北省就把预算改革的目标定位于按照预算编制、执行、监督相分离的原则，构建新的预算管理运行机制，也使得这场改革从一起步就具有公共财政本质特点，彰显出公共化的特征。这一阶段改革具体还可细分为四个步骤。

（1）准备和发动阶段。1998 年 3 月，河北省财政部门针对传统预算管理存在的突出矛盾和问题，着眼于建立与社会主义市场经济体制相适应的预算管理新模式，大胆进行制度创新，谋划全面系统的预算改革。同年 8 月，中共河北省委、省政府办公厅印发了《关于改革预算管理推进依法理财的实施意见》，成为河北省预算管理改革的指导纲领，也标志着河北预算改革的全面启动。

（2）操作实施阶段。经过 1998 年几个月的思想、组织和舆论准备，河北省

省级预算改革于 1999 年进入实质操作。省财政部门印发了《关于改革预算编制、执行、监督、发展管理运行机制的意见（试行）》和《河北省省级预算管理改革方案（试行）》，历时一年改革取得根本性进展。一方面，相继成立了职能较为集中的预算编制（编审中心）、执行（预算执行处、支付中心）、监督（监督处、监督局）的专司机构，初步建立起预算编制、执行、监督相互分离、相互制衡的财政运行新机制，从制度上彻底解决了传统预算管理职责交叉、缺位、效率低的问题；另一方面，在国内首次全面编制了部门预算，114 个省级部门实现了（包括 700 余个预算单位）一个部门一本预算，将预算管理的重点由单纯的资金转到了资金和部门并重，建立起以部门为依托的预算管理新制度体系；同时，首次编制并向省人大报送了政府功能预算文本，将政府预算由原来的几张表变为厚厚的一本书。

（3）完善和推广阶段。从 2000 年 3 月编制 2001 年预算开始，河北省财政部门进一步修订和完善了各项预算改革方案和措施，使之更加科学、规范。第一，完善部门预算体系，将部门预算的基本内容和表现形式初步固定下来。第二，落实细化预算要求，编制项目预算。第三，完善预算编制程序，强化政府领导和省直部门预算编制权责，对部门预算布置、填报基础情况、研究论证项目、财政审核提出意见、部门修订、领导审定、财政批复等每个环节，都做了程序规定。第四，完善部门预算的技术支持体系，先后研发了部门基础资料报送软件、部门预算编审软件、预算指标管理软件等一系列软件，使部门预算的编报、审核和日常管理均有了现代信息技术支撑。

（4）建章立制阶段。2002 年初，鉴于全省预算改革模式已渐变成熟，河北省财政部门着眼于制度化和规范化，对已出台的管理方式、方法和有关的办法、文件等进行全面梳理，历时一年制定出包含 47 个制度在内的一整套预算管理制度体系，使河北省预算管理从编制、执行、决算到日常管理与监督都有章可循，有制度可依，使河北省预算管理真正走上规范化、制度化管理轨道。同时，还完成了预算信息系统、部门及功能预算文本、部门正常公用经费支出定额标准、项目预算等五个方面的技术规范标准体系，初步建立起了一套适应预算管理新模式的制度体系和技术规范标准体系。

2. 第二阶段：深化和规范预算管理新机制（从 2003 年至今）

这一阶段改革的重点是健全完善科学民主的预算决策机制、树立注重绩效的财政管理理念和探索实施发展性支出三年滚动预算编制。

(1) 完善预算决策机制。2003 年,为进一步贯彻党的十六大提出的“完善预算决策和管理制度”的要求,河北省政府相继印发了《关于进一步深化财政改革、规范省级预算管理的若干意见》、《河北省省级专项资金预算分类分口切块管理办法》、《河北省省级财政专项资金整合使用管理办法》、《河北省省级预算机动财力使用审批管理办法》、《关于进一步推进省级财政集中财力办大事的指导意见》等一系列制度文件,旨在探索改革和规范现行的政府预算决策机制,改进和完善预算决策权限和程序,在财政预算的统筹安排上充分发挥政府领导的决策作用、部门的基础作用和财政的参谋作用,使财政资源配置更加符合公开、民主、科学、规范的公共财政理财要求。

2005 年,又河北省以政府规章形式(省长令)颁布了《河北省省级预算管理规定》,这是全国第一部适应预算改革新形势的地方政府规章,将河北省几年来预算改革形成的基本管理模式、体制等以规章形式确定下来,明确了政府、财政部门、省直部门在预算管理上的各自职权,具体规定了从预算编制、审查,到预算执行、调整、决算、绩效评价等各个阶段的管理内容和运行程序,成为河北省指导预算管理工作的基本法规依据之一。

(2) 树立新型财政管理理念。2004 年,为进一步提高财政资金使用效益,从预算分配的源头上,解决财政资金重分配轻管理、重资金轻效果的问题。河北省在借鉴和总结国外及国内兄弟省先进经验基础上,决定从 2005 年预算年度先在省级试行绩效预算管理,并广泛开展了财政支出绩效评价工作。2006、2008 年河北省财政部门又相继印发了《河北省省级财政支出绩效评价办法(试行)》及《试行方案》、《河北省省级财政支出绩效指标体系建设纲要》,使得绩效管理由浅到深、由粗到细、由点到面得以广泛推开,通过在预算决策和分配环节中全面树立绩效预算管理新理念,逐步建立以绩效为核心全面融合绩效管理思想和以追求预算资源使用绩效最大化为目标的新型预算管理模式,以求充分反映政府经济社会发展战略规划和部门、行业发展规划要求,体现政府宏观调控最终意图和效果。

(3) 探索编制发展性支出三年滚动预算。三年滚动预算是指在编制年度预

算的基础上,预测一定时期内国家和省有关政策变化及形势发展的需要,同步依次编制其后两年政府及其部门的收支预算,并且逐年向前递推滚动的预算编制方法。2008年,河北在全国率先探索实施了发展性支出三年滚动预算编制试点;2009年试点部门扩大到42个,被财政部确定为全国唯一一家省级中长期预算编制试点单位。2011年这项改革试点将实现省级全覆盖。三年滚动预算要求各个部门提前做好自己的中长期规划,从而有利于形成“项目库”储备,有利于财政资金更好配置。

(二) 河北预算管理改革的成功经验及其透明化、公共化特点

传统的财政预算管理弊端丛生,制约公共财政职能的发挥,特别是在预算编制、执行、监督等各个方面的管理制度和方式、方法仍停留在多年延续下来的陈旧且封闭的模式,与建立社会主义市场经济体制的新形势极不适应,也无法满足新形势下对预算透明的要求。

河北省从1998年在全国率先启动预算改革,明确的指导思想就是,重新界定预算管理职能,规范预算管理运作程序,采用先进的技术手段,真正把部门预算、综合预算、零基预算、早编细编预算落到实处,建立起与市场经济相适应的预算管理新体系,实现预算管理公平、透明、健全、稳固、规范、高效,切实增强预算宏观调控能力,优化政府财力资源配置,提高财政资金使用效益,更好地促进全省改革、发展和稳定。经过十年来不断探索、创新改革、深化完善,初步建立起符合公共财政体制的预算管理制度体系框架。

1. 在预算管理机制上,构建起公共财政管理的基本框架

河北预算管理机制改革伊始确定的目标就是要建立预算编制、执行、监督相互分离又相互制衡的预算管理机制,充分体现出改革的方向就是建立具有鲜明透明及公共特征的财政管理新体制。

(1) 明晰和规范的预算管理机构责权,为实现预算透明奠定基础。河北预算改革的一项关键内容就是将配置财政预算资金的参与程度扩展到各预算管理主体,使其各司其职,各尽其用。^①人大监督是我国公共财政监督的重要形式,是保障预算透明的重要手段,在河北预算改革中首先是确保人大监督预算职权的有效落实,及时完整地将省政府审定的年度财政预算草案、预算调整方案和决算草案报人民代表大会或常务委员会审查和批准,将预算由简单的几张表变成厚厚

的一本书，自觉接受省人民代表大会及其常务委员会对预算的审查监督。②财政部门作为财政预算管理的行政机构，不仅履行编制省本级财政预算、决算草案、预算调整方案和批复省直各部门预算，组织预算执行和实施财政监督的职责。还负责具体组织、指导、协调和审查各部门预算建议计划和部门预算草案的编制，按照规定权限审核和批准部门预算的变更事项，组织对部门预算管理工作、预算执行情况及预算资金使用绩效进行评价。③各部门预算管理负责审核、汇总本部门所属单位的预算建议计划，编制本部门预算、决算草案，组织和监督本部门预算的执行，定期向财政厅报告预算执行情况，具体组织对本部门及所属各单位预算资金使用绩效进行评价，接受省财政、审计及有关部门的财政财务监督。预算透明可划分为对内部管理者透明和对外部公众及监督机构透明，按照上述职权配置，体现出了预算管理科学规范、公开民主、内外透明兼顾的公共化特点。

（2）调整财政内部机构职责设置，增强预算管理各环节相互制衡性，保障各环节的公开透明。提高财政公共资源配置效率，建立科学高效、运作规范的预算管理运行机制，是河北预算改革的一大显著特点。①集中预算编制职能，将财政部门内部分散在各处原有编制预算职能调整集中，并成立预算编审专司机构，加强预算审核、编制力量，保证预算编制环节的透明公正。②集中国库管理职能，成立专门的财政国库机构和集中支付机构，专职负责预算执行管理，统一集中总预算会计职能和财政资金账户管理，加强财政预算内外资金核算、决算，使全部预算资金都曝露在管理机构及公众视线之下。③调整厅内各业务主管处的职能，突出强调财政监督职责，强化对各支出部门财政资金使用及财务活动的管理和监督，以及事业发展项目的研究和论证。④在财政厅内部成立预算审核委员会，由一名副厅长兼任主任，厅机关内有关处室负责人和专家型人才为成员，主要对专司预算管理机构提出的年度预算建议计划进行审核，提出意见报厅长和厅长办公会审定，作为民主理财、科学理财的一个重要环节。这样，新的职能分工，使河北省预算编制、执行、监督相对分离，各个环节既相互配合，同时又相互监督，确保因素各项职能间相互制衡，切实促进预算透明程度的提升。

（3）加强部门预算监督，建立财政资金运行监控体系。财政监督是确保公共资源合理配置的有效形式，也是公共财政职能的有效延伸。其科学规范和有效执行是维护公共利益，使公开透明贯彻于预算工作全过程的必然要求。①创新财

政监督模式。根据新的预算管理模式要求，在几年的实践中，河北省财政部门创造性地开展了监督管理工作，基本上形成了一套与新预算模式相适应的监督模式，内外监督并举、收支监督并重、专项检查与经常性监督结合，采取日常监督与专项监督相结合、事后监督与事前事中监督相结合、专业监督与社会监督相结合的方法，财政监督的深度、广度和力度都有了比较明显的改观。②健全财政监督内容。囊括了预算编制内容、程序、方法，部门预算执行合规、效益情况、部门决算草案编制质量等方面。③引入了预算评价机制，更加关注资金使用效益。合规审计、效益并重，广泛开展对预算管理及运行情况进行评价，进行定性和定量分析。

（4）落实部门的预算管理责任，强化财政资金终端管理。一是明确部门预算的编制、执行以部门为主体，部门负首要和直接责任。二是整合部门财务资源，逐步实现部门财务统一管理，将各类资金全部集中到一个财务（计划）部门统管，提高资金配置效率。三是加强部门基础管理，建立完整的基础资料和信息数据库，全面、准确记载部门人、财、物等基本情况，确保预算安排科学合理，透明公开，有据可依。四是发挥部门业务资源优势。各部门在研究确定发展目标、工作重点时，与资金预算安排紧密结合起来，使业务目标与预算目标保持一致，互为基础。

综上，河北省新的预算管理制度在职能的配置上，由财政预算编制专司机构统一掌握预算编制政策与标准，审核确定部门预算，编制综合财政预算；由财政预算执行机构负责财政预算执行，统一管理财政性资金和账户，监督部门预算资金使用，进行财政决算；由部门具体负责本部门预算资金的管理和执行；健全由财政内部专职监督机构，和人大、审计等专业外部监督机关密切配合的监管体系。由此，从体制框架上基本形成了预算编制、执行、监督相互分离又相互制衡的新机制，建立起以公开透明为前提的公共财政管理框架，为进而建设更高层次的透明、良治政府奠定基础。

2. 预算表现形式上，逐步趋于完整和透明

根据国际经验，政府预算有部门预算和功能预算两种形式。功能预算是根据预算收支功能进行分类管理的预算形式；部门预算是按支出部门分类管理的预算形式，也是市场经济国家通行的预算管理模式。中国《预算法》规定，政府预算由部门的预算组成，但长期以来，中国还没有编制一本独立的部门预算，也没有

谁看到一本完整的部门预算。而没有部门预算作基础的功能预算也只能是粗线条的，甚至不应称作为真正的预算。

针对中国多年实行的功能预算存在的弊端，河北省在改革之初明确提出要改变单一的功能预算管理模式的，与国际惯例接轨，把实行部门预算作为改革的方向和重点，确立了部门预算为政府预算管理的基本形式。河北省部门预算改革的主要特点有五个方面：①部门预算实行综合预算管理，部门的全部收支都纳入预算，统一编制到使用这些资金的部门，在部门层面实现预算的完整及透明。部门预算既包括一般预算收支计划，也包括政府基金预算收支计划；既包括财政预算内拨款收支计划，也包括财政预算外核拨资金收支计划和部门其它收支计划。②部门预算编制时取消中间环节，凡是直接与省级财政发生经费领拨关系的一级预算会计单位，均作为预算管理的直接对象，财政直接将预算编制并批复到这些单位。③部门预算按部门编列，一个部门编制一本预算，一本预算涵盖部门所有收支。④部门预算由部门所属各单位预算组成，部门所属单位按行政隶属关系分级管理。部门所属企业化管理的事业单位不作为预算单位。⑤部门预算从基层单位编起，主管部门负责审核、汇总、分析所属基层会计单位的收支预算建议计划，编制部门收支预算建议计划并报财政审核。

预算的公开透明对预算的完整性有较高的要求，只有在预算内容全面完整的前提下，预算公开才是有意义的，才能谈及预算透明。上述特点表明河北省提出的部门预算改革通过建立起一套规范、简明、完善的体系，使部门预算中能够包含该部门的全部收支，加之各级单位的相互制约、共同作用，使得预算透明得以进一步推进。除了透明度的提升，通过实行部门预算，使政府预算的完整性、可执行性、科学性、时效性和统一性也都得到大大增强，提高了财政资金分配的效率与效益。同时，也使得部门从整体上对年度可支配收支有了准确的把握，财政对部门的预算管理有了基本依托，更使人民代表终于见到了真正意义上的财政预算，方便了对预算的审查与监督，从而大大促进了整个预算管理水平的提升。政府预算的公开透明并非一个独立的特性，而是需要其它特征作为支撑的，因而部门预算的改革不单通过其直接作用提升了政府预算的透明度，也通过增强预算的全面性、科学性等方面，间接对预算透明的全面实现产生了有利影响。

3. 预算管理方法上，有效地提高科学化程度

河北预算改革伊始，就贯穿着预算管理全过程的管理方法体系创新，实施了早编细编预算、标准周期预算管理、国库集中收付、提前做好中长期预算规划等成熟市场经济国家普遍采用的先进预算管理方法，具有鲜明的透明性、公共性特点。

(1) 实施以早编和细编为核心的预算编制方法改革。河北省预算编制改革的核心内容集中体现在早编和细编预算两个方面。省级从 2000 年起，每年在 3 月份开始布置第二年的预算编制工作，比改革前提前了 8 个多月。同时，预算的细化程度越来越高。其中：收入核定到具体税费和其他各项收入项目，落实到具体的部门和单位；部门支出预算中明确划分了人员经费、正常公用经费、专项公用经费和专项资金，专项资金预算基本上细化到了具体事项，扭转了过去资金切大块、项目太笼统、财政资金使用不透明的局面。这样，部门预算全面反映了部门的各项收入和支出的详细情况，清晰地归集部门所有收支项目，提高了预算编制的完整性、准确性和规范性，同时，也进一步提高了预算编制的公开透明度。按照细编预算的指导思想，在以下几个方面实行了预算编制方法的创新。①实行标准收入法。一定量的税基或 GDP 能够提供一定量的财政收入，彼此间有一个相对固定的比例，这个比例作为测算收入的参照“标准”。“标准收入预算法”即以这些“标准”做参照来测算收入，制定收入预算。河北省编制收入预算是从上年 8 月开始，根据前 8 个月的经济运行情况和财政收入情况，分析预测全年收入，初步测算每一项收入与其经济变量之间的比例，确定收入标准，制定收入预算。②实行零基预算方法。预算安排初步打破了支出基数概念。编制部门预算时，不再实行“基数加增长”的预算编制方法，而是按照预算年度所有因素和事项的轻重缓急程度，重新测算每一科目和款项的支出需求。编制人员经费时，实行完全的零基预算，按照有关政策和标准逐人核定。③实行综合预算方法。把财政预算内拨款、财政专户核拨资金和其他收入均列入部门预算收入；统筹安排部门预算支出，按照个人部分、公用部分、事业发展的顺序，依据有关标准、定额核定。④实行标准定额预算方法。对人员和公用经费，分类分别核定了定额和标准，按定额和标准测算确定预算。个人经费支出按照规定、标准、政策和享受人员范围测算确定。正常公用经费按标准定额方法测算，实行分类分档核定。正常公用经费标准定额采用分项因素测算法，按人、按物或依有关经费核定。⑤实行项目预

算。对基本支出之外的资金要求落实到项目，编制项目预算。省财政制定了详细的项目预算管理办法，建立了项目库。在专项资金管理上遵循项目主导、科学论证、轻重缓急、集中财力办大事、讲求绩效五条基本原则。

（2）实施以标准周期预算管理为核心的预算管理程序改革。规范、清晰的管理程序是确保预算管理有条不紊、严谨缜密的重要保证，也是预算信息完整、透明的必然要求。为此，河北省在借鉴国外经验的基础上引入了标准周期预算管理，将预算管理分为预算编制、执行、决算三个阶段，明确了每一阶段具体的工作任务、完成时限和办理程序，保证了预算周期各环节的规范性和透明性。标准预算周期起始于上年3月，终止于次年6月，共28个月。

①预算编制阶段。时间自上年3月至11月底，历时8个月，主要任务是编制下一年度财政收支预算。财政部门作为预算编制的牵头单位，与各有关方面和有关部门搞好工作沟通、协作与配合，具体负责预算编制的组织、协调、审核，提出预算初步建议计划报政府同意，报人大批准确定。具体讲，部门预算由各一级预算部门负责编制，从基层编起，逐级审核汇总上报财政，财政审核确定并按程序报批后下达到部门。整个预算编制过程划分为预算编制布置、编制预算建议计划、财政审核、征求意见和编制部门预算文本、编制并上报预算草案、批复预算等六个步骤。具体预算编制过程遵循“三上三下”的程序：“一上”为预算部门向省财政厅报送部门预算收支建议计划和单位基本情况；“一下”为省财政厅下达部门支出限额和预算建议计划初步审核意见；“二上”为部门编制部门预算文本，报省财政厅；“二下”为省财政厅调整修改部门预算文本下达部门征求意见；“三上”为部门向省财政厅反馈部门预算文本意见；“三下”为全省人民代表大会批准预算后，省财政厅批复省级部门预算（包括部门政府采购预算），各部门下达所属单位预算。完整的预算编制程序使得预算的形成得到充分上下酝酿，体现出预算编制的广泛参与民主决策，确保公共财政职能得到全面履行。

②预算执行阶段。时间是从当年1月至12月，主要任务是执行确定的年度预算。预算执行主要包括收支预算执行、预算调整和变更、预算执行分析等几个方面：

——收入预算执行方面，由预算收入征收部门，依法及时、足额征收应征的收入。其中，有收入上缴任务的部门和单位，依法将应当上缴的财政预算收入按

照规定的预算科目、级次、缴库的方式、期限，及时、全额上缴财政。

——支出预算执行方面，主要包括三个环节，即部门申请、财政审核拨付、部门使用管理。一是在拨款方式上，根据资金性质采取集中支付、授权支付两种不同的拨款方式。二是在拨款程序上，根据资金性质明确了不同的程序，基本支出由财政按月直接拨付部门，不需部门申请，项目支出由一级预算部门根据部门预算及项目进度情况编制季度和分月专项资金用款计划，报省财政厅审核批准，根据批准的用款计划，开据拨款申请单，省财政厅按规定程序审核后办理拨款手续。

——预算调整方面，预算确定、批复后不允许随意调整。除突发性事件造成的必不可少的开支，报同级人大批准调整预算外，其他支出项目当年财政一律不予追加，推至编制下一年度预算时考虑。财政批复预算后，部门要严格执行，并切实批复到基层单位，不得再搞二次预算。同时，预算要落实到项目，项目之间不许调整，确需调整的，要报经财政部门批准。预算调整要严格按法定程序报经省人大常委会批准。基本程序是：财政厅编制预算调整方案，列明调整原因、项目、数额及有关说明，报省政府确定后提请省人大常委会审查批准。遇有严重自然灾害或其他难以预见的紧急情况，因预备费不足需要增加财政支出时，可先提出应急支出方案报省政府批准执行，然后报省人大常委会备案。对部门而言，要严格按照批准的支出预算的科目和项目执行，不得随意变更，禁止挪用专款。不同预算科目之间的预算资金需要调剂使用的、支出预算项目需作调整的，由部门向省财政厅提出书面申请，在不超过该类预算资金总额 5%的情况下，由省财政厅审核批准，超过 5%的报省政府审核批准，批准后省财政厅批复调整预算。

③财政决算阶段。时间从次年 1 月至 6 月，主要任务是完成年度预算的执行审核和决算工作。部门预算执行完毕后一级预算部门及时审核汇总编制部门决算草案，报省财政部门。财政部门按财政总决算要求，调整和汇总成本级财政总决算草案，按规定时间报省政府审定，由省政府提请省人大常委会审查和批准。在省人大常委会批准后，省财政厅在 20 日内向省级各部门批复决算。省级各部门自财政厅批复本部门决算之日起 15 日内，向所属各预算单位批复决，6 月份批复完毕。

(3) 实施以国库单一帐户体系为目标的国库制度改革。河北省从预算改革之

初，就强调预算执行工作，成立专门机构统一预算执行管理，统一银行帐户管理，探索资金拨付方法和制度改革。在目标定位上确定采取国库集中收付方式，自下而上逐步推开。起步阶段实行的是财政直接支付，从工资发放银行化入手，逐步扩大到劳务、工程等项支出。而且，从一开始把集中支付与政府采购紧密结合起来，政府采购资金全部实行财政集中支付。之后，又按照财政部统一要求，进行了国库单一帐户制度改革，主要内容是建立国库单一账户体系，规范收入收缴和支出拨付程序。同时，严格按照《政府采购法》要求构建起了规范有序、制度严密的政府采购体系。总之，国库单一账户体系的构建使预算执行的透明得到了有力的保障。

（4）实施三年制滚动预算编制改革。编制三年滚动预算从财力上瞻前配置，保障政府中期发展规划和施政目标的实现，符合科学发展观的要求，对提高政府执政能力，实现经济和社会全面协调可持续发展具有重要意义。一是有利于为省委、省政府中期规划决策做好财力保障，实现财政预算与政府中长期规划目标的协调统一和有机结合，为国家各项政策目标和省委、省政府中期施政计划的实施建立长效的财政保障机制。二是有利于整合资金、集中财力解决事关全省经济和社会发展大局的重大问题。各部门按照规划目标提前谋划大事和资金筹措方案，将有效提高财政资金分配的前瞻性、计划性和整体配置效益，集中财力解决经济和社会领域内的重大问题。三是有利于提高省级预算编制质量。通过立足长远发展目标组织筛选预算项目，特别是对重点支出项目预算实施跨年度管理，能够增强各年度之间财政支出的连续性。跨年度统筹安排不同领域重大项目支出，既有利于保证重点项目需求，也有助于硬化预算约束，改善预算项目执行效率。四是有利于财政运行的平衡和稳固，防范财政风险。以三年为周期，由近及远、由粗到细逐年滚动编制发展性支出预算，有助于谋划中期预算平衡，统筹财力安排，增强财政运行的稳健性，有效防范和控制财政风险。

（5）实施以计算机辅助和网络管理为核心的预算管理信息化改革。预算管理由粗到细、由定性到定量，依靠传统的手工作业根本无法做到，必须引入现代科技手段，特别是计算机的应用。基于这种考虑，在改革之初，河北省就着手设计预算管理计算机网络系统。经过几年努力，现在已经自主研发开发出工资发放管理、预算基础信息管理、预算编审、预算支出指标管理、总预算会计账务处理、

财政集中支付等六个子系统，并全部应用到预算管理实际工作中。这几个管理子系统经过多次升级，运行基本正常，稳定性较强。特别是预算指标管理系统，已纳入财政部金财工程核心软件，对预算透明度的提升起到了有效的推动作用。

4. 预算管理制度上，建立起较为完备的法制化体系

要建设良好的预算管理制度，实现预算透明，仅停留在条例层面的约束是远远不够的，只有加强信息公开的法制体系建设，把预算管理制度及预算信息公开提升到法律的高度，才能有力保障预算管理水平的提升及预算透明的增强。河北省在十年来的改革实践中一直把推进依法理财和规范理财作为预算改革的根本目标之一，并以预算管理制度化、标准化，预算信息公开化为目标，重点实施了管理制度和技术规范标准体系建设，以制度和标准来规范和巩固预算改革。

(1) 硬化预算约束。在科学编制预算的基础上，河北省制定了严格的支出预算约束制度，确保预算编制成果得以落实。2000 年河北省委、省政府先后印发了《关于严格预算管理硬化预算约束的通知》、《关于进一步深化财政改革、规范省级预算管理的意见》，多次重申硬化预算约束，建立预算权威性。明确规定：预算确定后，要严格按照预算执行，没有预算不得随意支出，不能先支后报。各项预算支出要按照批复的预算科目和数额执行，不得突破预算，不得挪用，需要进行项目间调整的，要按规定程序报批。部门预算中没有落实到具体项目的资金，其分配、使用由预算部门商财政厅提出具体意见，报主管副省长审定后拨付执行。各项支出要按政策规定标准执行，由于超标准、超预算形成的支出缺口，由部门自行负责并追究责任人的责任。预算编制中漏报事项和执行中新出现的一般性事项，原则上推迟到下一年编制预算时考虑，或在分类分口资金中调剂解决。年度预算执行过程中一般不出台增支政策，确需出台的要推迟到下一年编制预算时执行。几年来，省级预算基本按照这个制度执行，预算执行的效果和效率得到明显改善。

(2) 健全预算制度体系。2003 年河北省就着手开始建立预算管理制度体系，从制度管理的角度，用规章制度的形式对新预算管理模式的表现形式、基本内容、职责划分和运行机制等进行规范。通过建立预算管理的制度体系，使预算管理活动从思想到实践都有制度依据，都有详细明确的办法和规定。基本框架包括四个层次：第一层次为预算管理的基本制度，主要确定预算管理的基本模式、机制、方式和方法，形成了《河北省省级预算管理规定》和《河北省省级部门预算管理

办法》。第二层次为预算管理的程序性制度，主要对预算管理各个环节的运作程序和各部门（单位）的职责做出规定。即规定新的预算管理是按何程序流转的，各有关方面从中做什么、如何作。第三层次为资金预算管理制度，主要对各项财政专项资金的使用、管理做出制度规范。第四层次为预算管理的监督制度，主要对预算管理活动的各个方面，以制度条文形式进行监督。包括《河北省财政监督办法》、《河北省财政专项资金管理办法》、《河北省财政厅内部监督办法》。

（3）建立预算管理技术规范标准体系。技术规范标准体系，主要是从技术管理的角度，对预算的编报、审核、执行、决算等有关方面的信息资料、管理技术等制定统一的标准，提出规范化要求。通过确立技术规范标准体系，使预算管理从部门基础数据填报、财政审核确定标准定额、编制部门预算文本到预算指标管理体系，都有规范、标准的样本格式和软件系统，便于预算的编制、审核和日常管理，便于实现预算信息的公开透明。预算管理的技术规范标准体系主要包括：部门预算信息系统技术规范、部门预算和功能预算文本技术规范标准、部门预算正常公用经费支出定额标准、项目预算技术规范等四个方面的内容。

5. 预算决策机制上，探索实现科学化、民主化的新途径

预算决策机制是预算管理的核心，也是体现预算管理公共性的重要标志，河北省在预算决策机制、方法、程序等方面进行有益的实践，扩展了预算决策参与层面、健全了预算决策制度保障。

（1）建立和完善科学民主的预算决策机制。预算决策的科学民主化建设是体现预算透明的重要方面，公众参与、人大批准等环节的执行力度都能够反应出预算透明的程度。河北省在几年来深入的预算改革基础上，逐步探索建立起了“部门建议、财政审核、专家论证、公众参与、党委政府集体决策和人大批准”相结合的科学民主的预算决策制度。

①完善预算决策办法。一是在政府和部门两个层次都采取集中研究定事、依事安排资金的办法，对关系全省经济和社会发展的重大项目，先由省委、省政府领导和综合经济部门主要负责人，根据全省经济社会发展全局需要和省委、省政府重大决策部署，对部门建议进行初步审查，认为符合重大事项范畴的，交付财政及有关方面进行深入研究论证，论证之后提交省政府常务会和省委常委会研究审定并在资金切块时优先保证，然后报省人大按法定程序审查批准预算。对关系

部门、行业长远发展的重点和重大项目，由部门领导集体研究确定，再交由具体经办机构进一步研究论证。二是建立了一套科学选择项目的制度。主要包括决策咨询制度，成立由有关部门领导、行业专家、研究机构学者等组成的决策咨询机构，对全省战略发展规划和年度发展重点进行专门研究，必要时委托有关专业组织进行评估论证，为省政府决策提出咨询意见。部门可以比照这种形式，设立内部决策咨询组织，研究提出本部门、本行业发展规划和年度预算安排意见；听证决策制度，对关系广大群众切身利益的重大项目，省政府或有关部门可以举行听证会，听取有关方面的意见和建议；预算审查监督机制，省委省政府主管领导对分管部门编制的预算进行审查，省政府常务会对财政厅汇总提交的专项资金预算进行审查，层层把关，确保所选项目的科学性。

②规范项目产生机制。改革和完善预算决策机制的关键，就是要确保预算项目的科学性。做到这一点，既要有一套科学的项目遴选办法，又要有一套确保遴选项目具有科学性的民主决策制度，最终切实将有限的财政资金安排到这些项目上。河北省在这方面，首先是加强项目规划工作，在政府和部门两个层次上研究编制项目指南。项目规划部门在政府中长期规划和本部门（行业）中长期规划框架下，直接由部门决策层研究筛选重大项目。二是改进项目筛选论证办法，各个项目的主管部门成立相关的项目论证组织，对本部门所负责的专项资金预算安排项目进行审核论证，采取专家论证、咨询论证、中介机构论证、听证论证等形式和项目招标方法，充分体现科学与民主决策要求。三是建立完备的项目储备库，经过严密的筛选论证后的项目要存入项目库中。预算安排时只从项目库中按轻重缓急提取，不能直接安排没有入库——即没有经过科学论证的项目。

（2）实行专项资金分类分口切块的预算资金分配方法。随着预算管理改革的不断深入，各类专项资金如何贯彻零基预算原则，能够整合统筹使用，如何按照公共财政要求，为社会提供更多更好的公共服务，成为政府科学理财的一个重要命题。自 2003 年以来，河北省在预算资金分配方面，实施了专项资金分类分口切块管理，就进行了有益的探索和实践。主要做法是，根据资金性质将年度财政预算支出划分为维持性支出和发展性支出两大部分。按照公共财政理论，考虑政府职能和财政支出分类，将发展性专项资金进一步划分为一般公共服务类、公共安全类、社会保障与就业类、公共事业发展类、环境保护类、经济建设类等

六大类。根据每类资金特点，类下设立若干个口。支出预算安排上，首先按政策和标准安排人员经费、公用经费等维持性支出，然后根据预算年度经济社会事业发展需要和省委、省政府重大决策部署，将剩余财力安排到六大类，在每类专项资金限额内，根据所属各口工作需要和轻重缓急，再将资金细分到具体各口。

这种分类分口切块预算的核心是采用彻底的零基预算方法。对于维持性支出的切块是按照政策和标准来测算的，对于各类各口专项资金限额是综合考虑经济社会发展需要、项目的可行程度，以及财力可能等项因素来切块的，从根本上打破了原来各个领域、部门间的支出基数，使重点领域和重点项目得到较为充足的资金保证，从整体上提高了财政资源的配置效益。同时，由于采取公开透明、集体决策的切块方法，有效避免了预算分配中各部门保基数、争增量、难平衡的问题。

(3) 推进绩效预算改革，广泛开展财政支出绩效评价。政府不同于企业，不以追求利益为目标，因而对于成本、绩效的考察一直不是财政关注的重点。这一部分信息的透明更是处于难以企及的高度。2004年9月，省财政厅印发了省级绩效预算管理改革方案，将绩效管理理念全面引入财政预算管理，预算编制、执行、监督等各项管理活动都围绕绩效展开，把追求最大绩效作为预算管理的根本目标，将实现既定绩效目标作为预算管理的根本要求，将财政资源配置的最终成果作为衡量管理活动的根本标准。2010年，《河北省人民政府关于深化推进预算绩效管理的意见》、《河北省预算绩效管理办法》及《河北省预算绩效管理问责办法》正式出台，这三个文件，奠定了河北省全过程预算绩效管理制度体系的基石，可谓开创了国内全过程预算绩效管理的先河。同时也意味着，“十二五”期间，河北省将全力深化推进财政预算绩效管理改革，以往有些单位“乱要钱、乱花钱”的情况将得以遏制。

财政预算管理以成果作为基本导向，为成果而管理。预算分配着眼于资源配置后能够取得的绩效，从源头上控制没有绩效和低绩效的项目。预算执行着眼于减少成本，提高效率。在设计和制定预算管理综合目标、监督预算执行、办理预算调整、实施预算管理考评奖惩等各个方面，都要紧紧围绕和突出绩效这个中心。2006年又先后印发《河北省省级财政支出绩效评价办法（试行）》和《河北省省级财政支出绩效评价试行方案》，并在全省广泛开展绩效评价，目前省级所有发

展性支出在预算编制时就明确绩效目标和考核指标,而且省级开展支出绩效评价的支出类别覆盖面已经达到 77%,从各类支出实施绩效评价的资金量来看,对环境保护类专项支出全面实施了绩效评价,对农林水、教育、科技等类支出实施绩效评价的项目资金量达到该类资金总量的 20%-40%,其他类别支出也达到了 20%左右。不久前,又制定出台了《河北省省级财政支出绩效指标体系建设纲要》,确立了建立省级财政支出绩效指标体系的指导思想和原则、建设目标和指标体系的主要内容,详细规定了指标体系的主要结构,明确了指标体系建设的责任分工、工作步骤和程序,并按上述要求制定了分类资金项目绩效指标体系框架,为规范有效地推进省级财政支出绩效评价工作,更好地指导各部门建立健全科学规范各类财政支出绩效评价指标体系提供了体系框架,以在绩效预算角度推进预算透明的全面实现。

附图 1：河北省行政权力公开透明运行工作情况

河北省财政厅

行政权力公开透明运行工作专题

2008年12月31日下午，齐守印厅长和郭秀堂、赵文海副厅长做客河北电视台演播室，接受阳光访谈栏目记者采访。

财政厅召开预算编制、预算执行、预算单位会计核算各环节的省级财政会计信息管理平台，09年2月17日召开动员会正式启动这项工作。

行政权力公开透明运行
部分专项资金项目公告

预算处主管：	- 河北省工业结构调整专项资金 - 河北省就业再就业专项资金
经济建设处主管：	公路水运建设
教科文处主管：	- 中小学校舍维修 - 农村部分计划生育家庭奖励扶助
行政政法处主管：	少数民族发展专项资金
社保处主管：	省城镇居民基本医疗保险专项资金
企业处主管：	产业结构调整专项资金
涉外处主管：	- 中国-东盟博览会筹备资金 - 河北（东盟）经贸交易会资金

财政厅清理规范行政事业性收费和政府性基金工作进行全面部署。

财政厅召开座谈会，对省政协88号提案实行“开门办案”。

政策法规

部门预算编制系统

省级预算项目库管理系统

会计管理

政府采购

2009年4月9日，省厅印发《深化和完善行政权力运行监控机制建设工作的意见》，意见提出：

指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照省委《实施办法》和《指导意见》要求，从维护人民群众的根本利益出发，以规范行政权力运行、以公开透明为基本要求，以机制创新为手段，以监控制约为保障，着力建设规范行政权力运行全过程的监控体系，实现财政工作依法、科学、规范、公开、透明、高效运行。

基本原则

- 1、依法实施原则：严格按照国家法律法规和政策规定进行。
- 2、注重预防原则：遵循和把握行政权力运行规律，着眼于关口前移，积极从源头上防止腐败。
- 3、公开透明原则：把公开透明作为行政权力运行的基本准则，让权力在阳光下运行。
- 4、注重实效原则：规范行使行政权力，着力提高行政效能。

目标任务

- (一) 行政权力运行监控机制建设向事业单位延伸，建立事业单位权力监控机制。
- (二) 按照财政部的要求，全厅所有处、室和厅属事业单位要开展权力“搜索”、监督定位、流程规范工作。
- (三) 将行政权力运行监控机制建设和规范权力运行、进行权力“搜索”工作紧密结合，相得益彰，共同推进。

工作步骤

1. 建立权力运行前的廉政风险评估预警机制。
2. 建立权力行使过程的程序化和公开透明运行机制。
3. 建立权力运行后的绩效考核和责任追究制度。

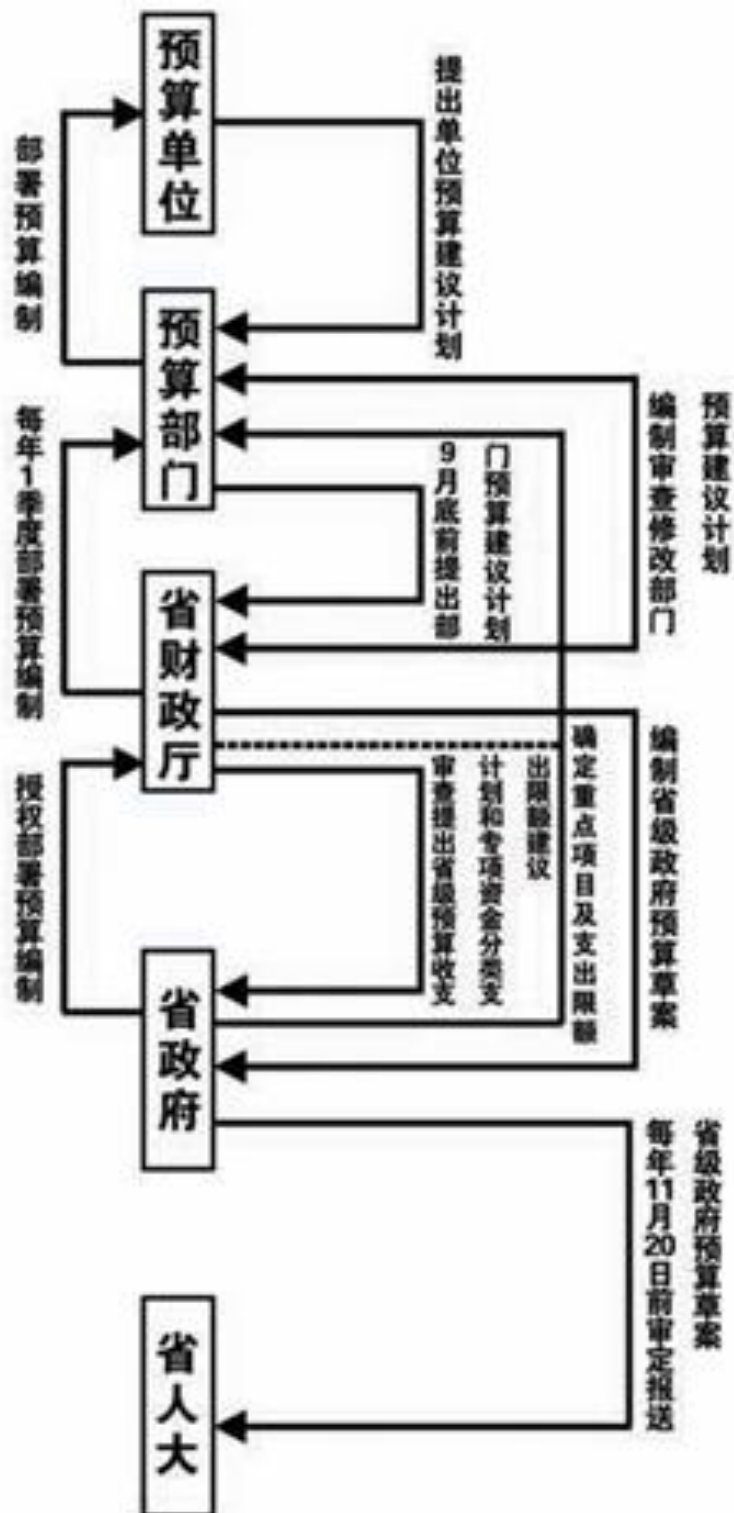
行政权力公开透明运行职权目录

行政权力公开透明运行职权目录									
序号	职权名称	法律依据	实施主体	实施程序	实施结果	实施时间	实施地点	实施对象	实施效果
1	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
2	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
3	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
4	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
5	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
6	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
7	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
8	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
9	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
10	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
行政权力公开透明运行职权目录									
1	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
2	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
3	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
4	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
5	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
6	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
7	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
8	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
9	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明
10	省本级政府采购目录	《政府采购法》	省本级	公开招标	公开招标	2009年	全省	采购人	公开透明

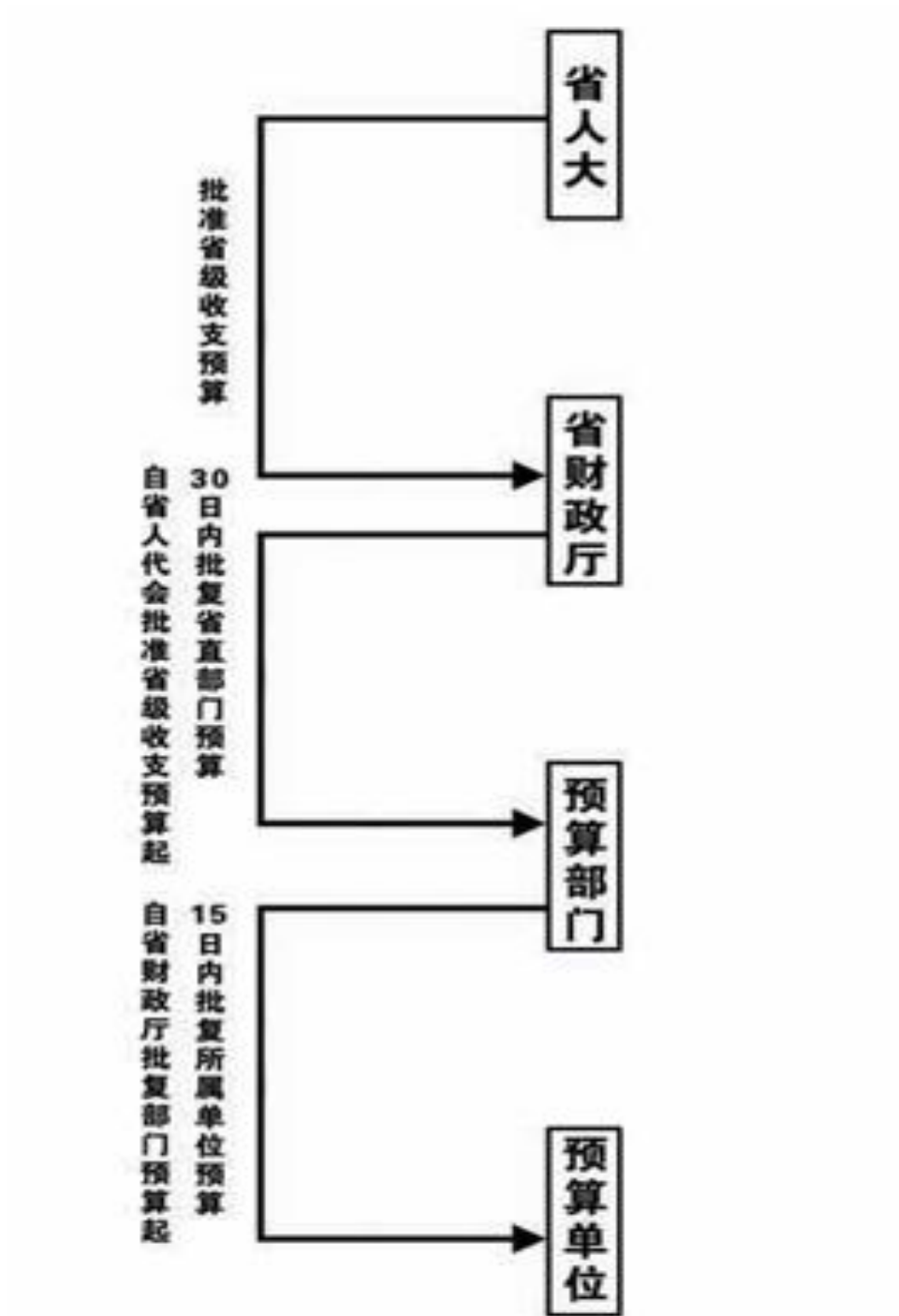
行政监督事项											
1	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账	2	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账		
3	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账	4	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账		
5	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账	6	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账		
7	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账	8	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账		
9	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账	10	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账		
11	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账	12	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账		
13	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账	14	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账		
15	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账	16	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账		
17	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账	18	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账		
19	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账	20	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账		
21	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账	22	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账		
23	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账	24	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账		
25	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账	26	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账		
27	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账	28	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账		
29	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账	30	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账		
31	省本级预算编制	■本系统	省本级	对账							

处室职能及人员分工											
办公室	本数	人员分二	人事教育处	本数	人员分二	预算处	本数	人员分二			
财政监督处	本数	人员分二	国库处	本数	人员分二	行政事业处	本数	人员分二			
教科文处	本数	人员分二	社会保障处	本数	人员分二	农业处	本数	人员分二			
经济信息处	本数	人员分二	涉外处	本数	人员分二	金融处	本数	人员分二			
综合处	本数	人员分二	农经处	本数	人员分二	会计处	本数	人员分二			
条法处	本数	人员分二	税政处	本数	人员分二	资产管理处	本数	人员分二			
非税收入管理处	本数	人员分二	省财政支付中心	本数	人员分二	农村税费改革办公室	本数	人员分二			
省财政会计核算处	本数	人员分二	预算评审中心	本数	人员分二						
财政厅工作承诺											
一、不断强化财政部门保障，集中支付，预算管理，“收支两条线”，农村税费等改革，90%以上的市、县（市）财政部门保障。 二、强化财政监督，强化非税收入管理，强化预算编制，强化预算执行，强化预算执行，强化预算执行，强化预算执行。 三、强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理。 四、强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理。 五、强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理，强化预算管理。											

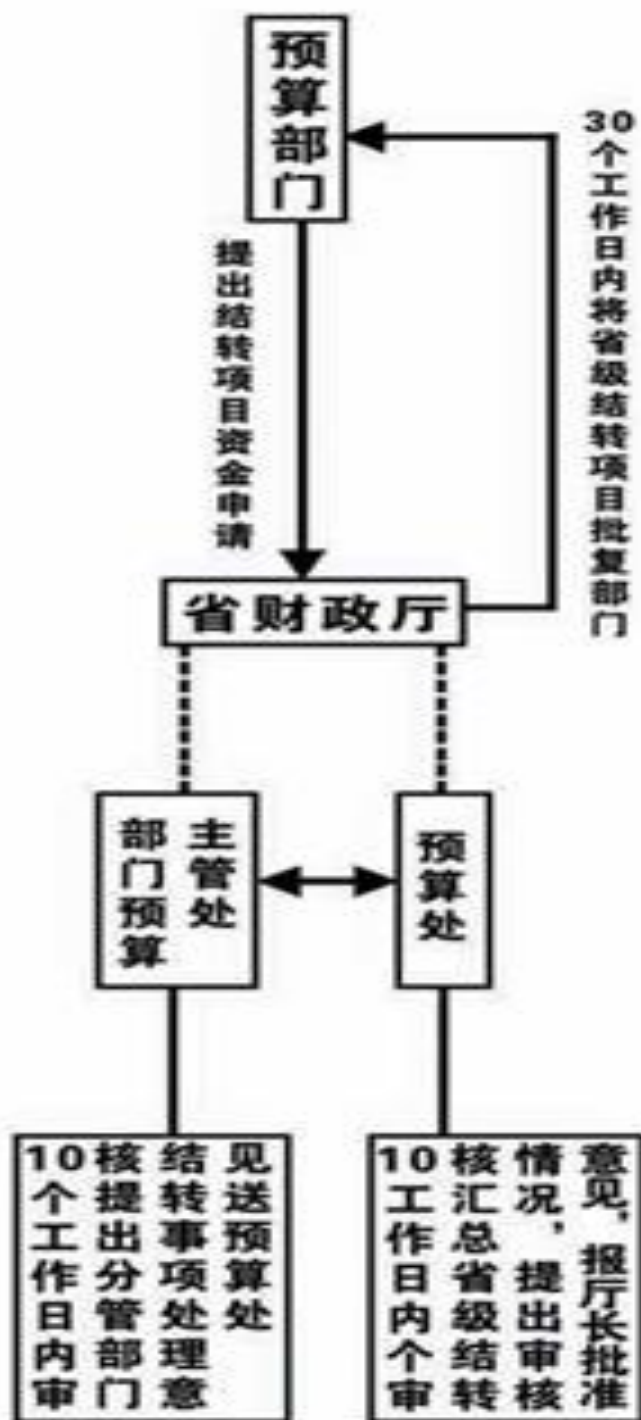
附图 2：河北省省级预算编制流程图



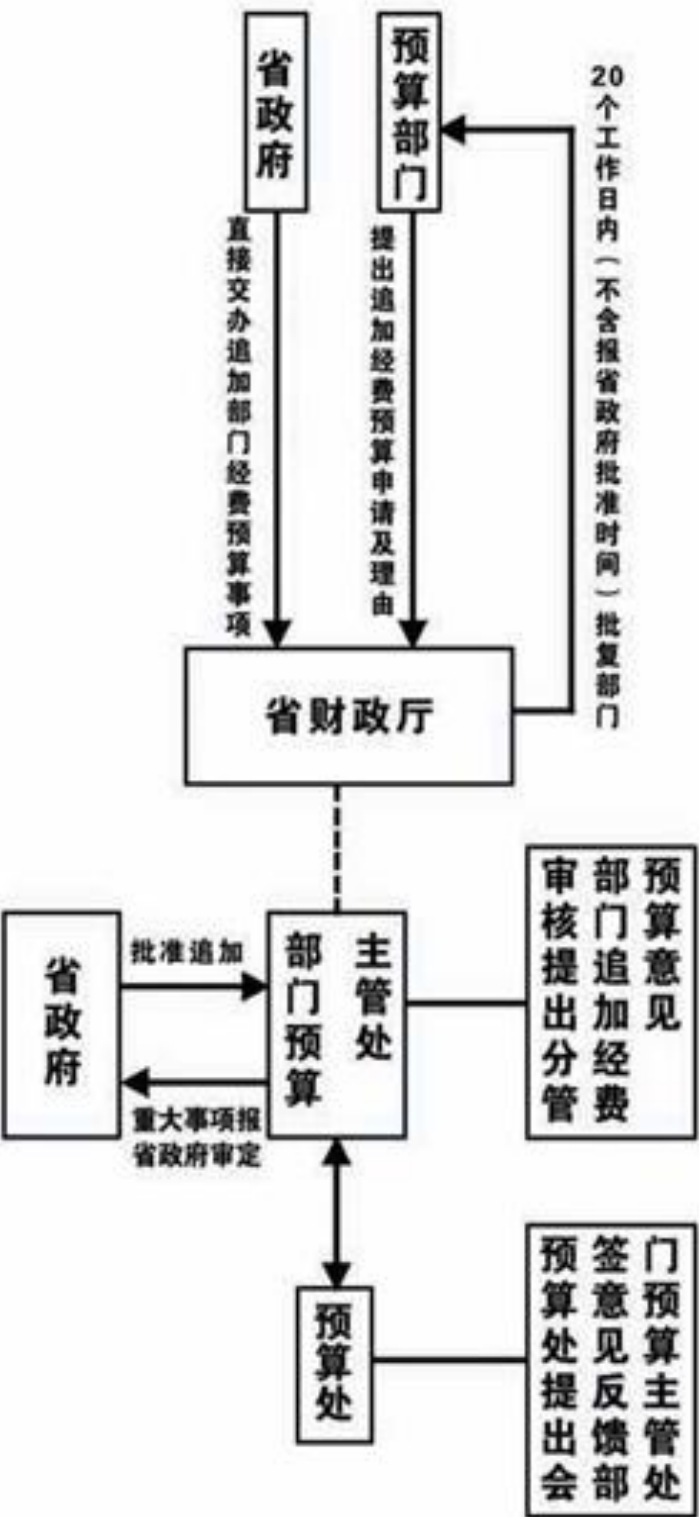
附图 3：河北省省直部门预算批复流程图



附图 4：河北省省直部门结转项目资金审核批复流程图



附图 5：河北省省直部门追加经费预算审核批复图



参考文献

1. Albert Van Zyl, Marritt Claassens, Budget Transparency and Participation: Nine African Case Studies, South Africa, December 2005
2. Alesina, R. Perotti. Fiscal discipline and the budget process. American Economic Review, 1996
3. Alesina, A. R. Hausmann, R. Hommes and E. Stein. "Budget institutions and fiscal performance in Latin America." Journal of Development Economics 59, 1999
4. Alex Matheson and Hae-Sang Kwon. Public Sector Modernisation: a New Agenda. OECD Journal on Budgeting, 2003, 3(1)
5. Alexandru Grigorescu. International Organizations and Government Transparency: Linking the International and Domestic Realms. International Studies Quarterly, 2003, 47(4)
6. Allan W. and T. Perry. Fiscal Transparency in EU Accession Countries, IMF Working Paper, 2003
7. Alt J. and Lassen, D. Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcome in OECD Countries, Economic Policy research Unit, University of Copenhagen, 2002
8. Alt J. E. and D. D. Lassen. The Political Budget Cycle Is Where You Can't See It: Transparency and Fiscal Manipulation. Working Paper no. 05-03, Economic Policy Research Unit, University of Copenhagen, 2005
9. Alt J. E. and D. D. Lassen. 'Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries', European Economic Review, 50, 2006
10. Alt J. E., D. D. Lassen and S. Rose. The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the American States, IMF Staff Papers, 2006
11. Anwar Shah (ed.), (2007), "Public Sector Governance and Accountability Series Participatory Budgeting", Working Paper 39498, The World Bank, Washington DC.
12. Anwar Shah. Budgeting and Budgetary Institution, New York: The World

Bank,2007

13. Bastida Francisco, Benito Bernardino, “Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison”, *Public Administration*, vol. 85, no. 3, pp. 667-716, Sept 2007
14. Berit Adam and Christiane Behm. *The Use of Budget Reforms to Modernize Governance in German Local Government, Public Money & Management*,26(4),Sep,2006
15. Besley, T., Burgess, R., & Prat, A. (2001). Mass media and political accountability. In R. Islam, S. Djankov, C. McLeish, & A. Faintich (Eds.), *The right to tell: The role of massmedia in economic development* (pp. 45–60). Washington, D.C.: The World Bank.
16. Carlos Santiso ,*Improving fiscal governance in emerging economies: Multilateral support to budget oversight and public sector auditing* , United Kingdom Department for International Development (DFID) (Working Paper Series) ,February 1, 2005
17. Carlos Santiso , *Parliaments and Budgeting: Understanding the politics of the budget*, The Working Paper Series at The American University of Paris is published and sponsored by the Trustee Fund for the Advancement of Scholarship (TFAS), November 2006
18. Carmen Caba Pérez, Manuel Pedro Rodríguez Bolívar, and Antonio Manuel López Hernández , *Comparative E-Government* (Integrated Series in Information Systems) , 2010, Volume 25, Part 3, 587-614,
19. Christine Wong. *Budget Reform in China*. *OECD Journal on Budgeting* 2007: Volume 7- No.1
20. David Cuilliera, Suzanne J. Piotrowski , *Internet information-seeking and its relation to support for access to government records* , *Government Information Quarterly* Volume 26, Issue 3, July 2009, Pages 441-449
21. David Heald. *Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice*, *Public Administration*, 81(4), 2003
22. Eileen M. Searson, Melissa A. Johnson, *Transparency laws and interactive*

-
- public relations: An analysis of Latin American government Web sites ,Public Relations Review Volume 36, Issue 2, June 2010, Pages 120-126
23. Fozzard, Adrian and Mick Foster. Changing Approaches to Public Expenditure Management in Low-Income Aid Dependent Countries. Discussion Paper no. 2001/107, United Nations University, World Institute for Development Economics Research,2001
 24. G.Kopits and J.Craig. Transparency in government operations. IMF occasional,1998.
 25. Gangiano, Marco. Accountability and transparency in the public sector: The New Zealand experience.IMF WP,1996
 26. George Kopits,Jon D.Craig,Transparency in government operations. IMF occasional Paper,1998.
 27. Glennerster, Richard, and Yongseok Shin. “Does Transparency Pay?” IMF Staff Papers 55 (1),2008
 28. Greg Michener , The Surrender of Secrecy? Explaining the Strength of Transparency and Access to Information Laws, A paper prepared for the 2009 annual meeting of the American Political Science Association, Toronto, ON, Canada, Sept. 1-6, 2009
 29. Hameed, Farhan. Fiscal Transparency and Economic Outcome. IMF Working Paper WP/05/225, International Monetary Fund, Washington, DC.2005
 30. Heald, D.‘Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice’, Public Administration, 81, 4,2003
 31. Heuty Antoine, Carlitz Ruth. Resource Dependence and Budget Transparency.Open Budget Initiative,11-Nov-2009
 32. Hood, Christopher. Transparency. In Encyclopedia of Democratic Thought, edited by Paul BarryClarke. and JoeFoweraker. London: Routledge,2001
 33. IBP, the Open Budget Survey 2010,2011
 34. International Budget Partnership, The Open Budget Survey 2006, IBP, Center on Budget and Policy Priorities, Washington DC,2006
<http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2007/0510global%20economics/>

20070510.pdf.

35. International Budget Partnership, The Open Budget Survey 2008, IBP, Center on Budget and Policy Priorities, Washington DC, 2008
[www.openbudgetindex.org/files/Final Full Report English1.pdf](http://www.openbudgetindex.org/files/Final%20Full%20Report%20English1.pdf).
36. International Budget Partnership, “Open Budget Questionnaire: China”, IBP, Center on Budget and Policy Priorities, Washington DC, 2009b
www.openbudgetindex.org/files/Questionnaire09ChinaFinal.pdf.
37. International Budget Partnership, “Open Budget Questionnaire: South Africa”, IBP, Center on Budget and Policy Priorities, 2009b Washington DC, <http://www.openbudgetindex.org/files/Questionnaire09SouthAfricaFinal.pdf>.
38. International Budget Partnership. Open Budgets. Transform Lives. The Open Budget Survey 2010. Washington, DC: International Budget Partnership., 2010
39. International Monetary Fund. Code of Good Practice for Fiscal Transparency. Washington, DC: International Monetary Fund, 2007a.
40. International Monetary Fund. Manual for Fiscal Transparency. Washington, DC: International Monetary Fund, 2007b
41. International Monetary Fund. Revised Code of Practices for Fiscal Transparency, updated 28 February, 2001
42. Jack Diamond, The New Russian Budget System: A Critical Assessment and Future Reform Agenda, OECD Journal on Budgeting , 2002, Vol. 2, No. 3
43. James E. Alt, David Dreyer Lassen Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval, and the Scale of Government: Evidence from the States State Politics & Policy Quarterly September 21, 2002 2: 230-250
44. John C. Bertota, Paul T. Jaeger and Justin M. Grimes, Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies, Government Information Quarterly , Volume 27, Issue 3, July 2010, Pages 264-271
45. Jón R Blöndal. Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends, OECD Journal On Budgeting, 2(4), 2003
46. Jorge Baldrich. Fiscal Transparency and Economic performance. Aug, 2005.

-
47. Joseph Stiglitz . Transparency in Government ,in The World Bank,, The Right to Tell, The Roles of Mass Media in Economic Development, Washington, D.C.: The World Bank,2002
 48. June Pallot. Transparency in local Government: antipodean initiatives, The European Accounting Review, 10(3), 2001
 49. Kopits George and John Craig. Transparency in Government Operations. IMF Occasional Paper, 1998
 50. Laura DeNardis , E-Governance Policies for Interoperability and Open Standards," Policy & Internet: 2010, Vol. 2: Iss. 3, Article 6.
 51. Maria Farel, Chris Morris, The Status of E-government in South Africa, General science, engineering & technology, May 2006
 52. Mark Rider , India's Intergovernmental Transfer System and the Fiscal Condition of the States, Working Paper,24 Apr 2006
 53. Michael Schaeffer, Serdar Yilmaz ,Strengthening Local Government Budgeting and Accountability, World Bank Policy Research Working Paper , November 2008
 54. Monica Escaleras, Shu Lin and Charles Register ,Freedom of information acts and public sector corruption, Public Choice, Volume 145, Numbers 3-4, 2010, Pages 435-460
 55. Ms. Vinod Kotwal. "Gender Budgeting – An Indian Perspective". Management in Government, July-September, 2007
 56. Murray Petrie and Jon Shields, Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How, OECD Journal on Budgeting, Volume 2010/2
 57. Nikolai Jounda ,(2004.4)"Local Development in Russia: from Administrative Planning to Participatory Policymaking", Final Policy Paper , <http://www.policy.hu/jounda/far.pdf>
 58. Niskanen, William A., Jr.. OECD Best Practices for Budget Transparency. OECD Journal on Budgeting 1(3),2001
 59. OECD. OECD Best Practices in Budget Transparency. Paris: OECD,2002
 60. Ott, Katarina (ed.) (2000), A Citizen's Guide to the Budget, Institute of Public

Finance, Zagreb, www.ijf.hr.

61. Pamela Gomez, Joel Fridman and Isaac Shapiro. Opening Budgets to public understanding and debate: Results from 36 Countries, *OEDC Journal on Budgeting*, 5(1), 2005
62. Petrie, Murray. Promoting Fiscal Transparency the Complementary Roles of IMF, Financial. Markets and Civil Society. IMF Working Paper No.03/199
63. R.Gaston Gelos and Shang—Jin Wei. Transparency and International Investor Behavior. IMF Working Paper No.02/174
64. Reviglio, Franco. Budgetary Transparency for Public Expenditure Control. Working Paper no. 01/8, International Monetary Fund, 2001
65. Richard Mulgan, Truth in government and the politicization of public service advice, *Public Administration*, Volume 85, Issue 3, pages 569–586, September 2007
66. Ross. The Economic Theory of Agency, the Principal's Problems. *American Economic Review*, 1973, 63(2)
67. Sandeep Verma, Electronic Government Procurement in India: A framework analysis of access to knowledge and access to opportunity, Working Paper, (November 31, 2006), Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1464697>
68. Seiichi Kondo. Opening remarks for OECD/OAS Forum on Ensuring Accountability and Transparency in the Public Sector. December 2001
69. Siddiq R. Osmani, Expanding Voice and Accountability Through the Budget Process, *Journal of Human Development*, 3(2), 2002
70. Stiglitz J. E. Incentives, Risk and Information: Notes toward a Theory of Hierarchy. *Bell Journal of Economics*, 1974, 6(2)
71. T. Vinogradova , Participation In Budget Process In Russian Cities: St.Petersburg, Murmansk, Petrozavodsk, Pskov, Velikije Luki, Samara, Novosibirsk, Yuzno-Sakhalinsk , St.Petersburg Humanities And Political Studies Center “Strategy” Participatory Planning Initiative, 20-27 January 2002
72. Tara Vishwanath and Daniel Kaufmann. Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets, The World Bank

Research Observer, 16 (1) ,Spring,2001

73. Walker. David M. Long—Term Fiscal Issues: Increasing Transparency and Reexamine the Base of the Federal Budget. GAO Reports.2/8/2005
74. 阿尔伯特·C·海迪著, 苟燕楠、董静译. 公共预算经典第二卷, 现代预算之路(第三版) [M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2006
75. 阿曼·卡恩、W.巴特利·希尔德雷斯著, 韦曙林译. 公共部门预算理论[M]. 上海: 格致出版社: 上海人民出版社, 2010
76. 阿图·埃克斯坦著, 张愚山译. 公共财政学[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1983 (2)
77. 艾义中. 抗日民主根据地民主政治建设的历史经验回顾[J]. 经济社会体制比较, 1998(4)
78. 爱伦·鲁宾著, 叶娟丽、马骏译. 公共预算中的政治: 收入与支出, 借贷与平衡[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001
79. 白景明. 提高财政透明度应循序渐进[J]. 人民论坛, 2010 (281)
80. 财政部预算司. 国家预算决算辑要[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2002
81. 财政部预算司. 预算管理国际经验透视[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003
82. 蔡定剑. 公共预算改革应该如何推进[J]. 人民论坛, 2010 (281)
83. 蔡茂寅. 预算法之原理[M]. 台北: 元照出版公司, 2008
84. 曹宇. 我国财政透明度建设中的问题研究[J]. 中国外资, 2011 (8)
85. 陈尘肇. 中国国家审计结果公告制度问题研究与机制设计[D] 重庆大学管理专业博士学位论文。
86. 陈光焱、刘孝诚、叶青. 中国财政史[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2001
87. 陈家刚、陈奕敏. 地方治理中的参与式预算-关于浙江温岭市新河镇改革的案例研究[J]. 公共管理学报, 2007 (7) .
88. 陈文正. 乡镇参与式预算改革-浙江温岭的经验[J]. 人大研究, 2010 (9)
89. 陈小梅. 提高财政透明度的路径选择[J]. 江西金融职工大学学报, 2007 (3)
90. 程晓佳. 财政透明度与政府会计改革[J]. 会计研究, 2004 (9)
91. 程瑶. OECD 国家加强预算透明度的经验[J]. 天津商学院学报, 2006 (2)

-
92. 丛树海、李永友. 构建我国财政信息透明的总体框架[J]. 学习论坛, 2007 (3)
 93. 邓淑莲. 预算透明评价标准研究[J]. 南京社会科学, 2007 (11)
 94. 邓子基. 马克思恩格斯财政思想研究[M]. 中国财政经济出版社, 1990
 95. 窦宝国. 基于“平民视角”的财政预算透明度研究[J]. 山西财政税务专科学校学报, 2010 (5)
 96. 段尧清、汪银霞. 政府信息公开的动力机制[J]. 电子政务, 2005 (2)
 97. 冯俏彬. 美国预算过程的发展演变及其启示[J]. 财政研究, 2007 (6)
 98. 冯俏彬. 中国公共预算研究的现状与发展思路[A]. 呼吁公共预算: 来自政治学、公共行政学的声音——第一届中国公共预算研究全国学术研讨会论文集[C], 2006
 99. 冯兴元. 从 SARS 案例反思政府信息透明度[J]. 国家行政学院学报, 2003 (4)
 100. 弗里德利希·冯·哈耶克(F. A. Hayek) 著, 邓正来, 张守东, 李静冰译. 法律、立法与自由[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 2000
 101. 高培勇、马蔡琛. 打造反腐成廉的制度基础, 载李秋芳, 杨海蛟编《反腐败思考与对策》, 中国方正出版社, 2005
 102. 高培勇. 公共财政概念界说与演变脉络——兼论中国财政改革 30 年的基本轨迹[J]. 经济研究, 2008 (12)
 103. 高培勇. 中国财政政策报告 2008/2009 实现全口径预算管理[M]. 北京: 中国财政出版社, 2009
 104. 高树兰. 我国预算改革条件下行政管理支出控制研究[D]. 天津: 天津财经大学, 2010
 105. 戈登·塔洛克著, 李政军译. 寻租——对寻租活动的经济学分析[M]. 成都: 西南财经大学出版社, 1999
 106. 葛永波、申亮. 财政透明度衡量问题研究——一个分析框架[J]. 财政研究, 2009 (12)
 107. 苟燕南、董静. 公共预算决策——现代观点[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2004
 108. 苟燕楠. 政府治理理念重塑基础上的公共预算决策模式变革[J]. 上海财税,

2005(9)

109. 郭嵩焘. 郭嵩焘日记第三卷[M]. 长沙: 湖南人民出版社, 1982
110. 郭小聪、程鹏. 政府预算的民主性: 历史与现实[J]. 东南学术, 2005 (1)
111. 国际货币基金组织. 财政透明度手册[M]. 北京: 人民出版社, 2001
112. 国家教育行政学院. 建设中国特色公共服务型政府[M]. 北京: 中央文献出版社, 2005
113. 何俊志. 预算透明的理论源流和国际实践[J]. 国家行政学院报, 2008 (2)
114. 何科君. 人大财政监督之问题与对策——基于过程监督视角的解读[J]. 人大研究, 2008 (8)
115. 鹤光太郎. 政府的透明度: 改变国家“形态”的突破口[J]. 开放导报, 2003 (10)
116. 蒋洪、刘小兵. 中国省级财政透明度评估[J]. 上海财经大学学报, 2009 (4)
117. 蒋洪、温娇秀. 预算法修订: 权力与职责的划分[J]. 上海财经大学学报, 2010 (2)
118. 蒋洪. 公开透明是预算法制化管理的基础[J]. 上海财经大学学报, 2008 (6)
119. 蒋洪等著. 公共财政决策与监督制度研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008
120. 杰弗里·马歇尔著, 刘刚译. 宪法理论[M]. 北京: 法律出版社, 2006
121. 杰弗瑞·布伦南, 詹姆斯·M·布坎南著, 冯兴元等译. 宪政经济学[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004
122. 井手文雄. 现代日本财政学[M]. 陈秉良译. 北京: 中国财政经济出版社, 1990
123. 寇铁军、崔惠玉. 关于强化财政监督的若干思考[J]. 财经问题研究, 2002 (2)
124. 乐菲菲、申亮. 公众与政府财政信息披露之互动研究[J]. 山东财政学院学报, 2006 (4)
125. 李凡. 温岭试验与中国地方政府公共预算改革[M]. 北京: 知识产权出版社, 2009
126. 李广舜. 国内外财政透明度研究成果综述[J]. 地方财政研究, 2007 (2)

-
127. 李建英编译. 苏联财政法[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1985
 128. 李江萍. 实行“阳光财政”从源头上预防和治理腐败[J]. 湖湘论坛. 2007 (5)
 129. 李瑞昌. 论绩效预算中透明度改进的社会交往策略[J]. 理论与改革. 2008 (5)
 130. 李炜光、姚丽莎. 财政腐败原因的制度分析[J]. 经济与管理研究, 2011 (4)
 131. 李炜光. 预算透明: 新十字路口的抉择[J]. 人民论坛, 2010 (281)
 132. 李文. 从财政透明度视角看纳税人权利保护[J]. 税务研究, 2009 (6)
 133. 李燕. 财政信息公开透明是预算监督管理的基础[J]. 财政研究, 2010 (6)
 134. 李燕. 基于民主监督视角的预算透明度问题探析[J]. 中央财经大学学报, 2007 (12)
 135. 李燕. 提高我国预算透明度的思考与借鉴[A]. 中国法学会财税法学研究会 2007 年会暨第五届全国财税法学学术研讨会论文集[C], 2007
 136. 李燕. 中国政府预算改革: 从理论到实践的探索创新[J]. 中央财经大学学报, 2008 (10)
 137. 刘恒. 政府信息公开制度[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004
 138. 刘剑文. 民主视野下的财政法治[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006
 139. 刘江华. 信息不对称条件下的政府透明度[J]. 财政研究, 2005 (7)
 140. 刘宁. 公共财政框架下财政监督问题研究[D]. 天津: 天津财经大学, 2010
 141. 刘文静. WTO 透明度原则对我国行政公开制度的影响[J]. 江汉论坛, 2004(4)
 142. 刘小兵、邓淑莲、温娇秀. 中国省级财政透明度评估 (2010) [J]. 上海财经大学学报, 2010 (6)
 143. 刘孝诚. 中国财政通史-中华民国卷[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006
 144. 刘笑霞、李建发. 中国财政透明度问题研究[J]. 厦门大学学报 (哲学社会科学版), 2008 (6)
 145. 刘笑霞. 论我国政府财务报告制度的构建[J]. 当代财经, 2007 (2)
 146. 楼继伟. 政府预算与会计的未来-权责发生制改革纵览与探索[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2002
 147. 楼继伟. 中国政府预算: 制度、管理与案例[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2002

-
148. 卢现祥. 西方制度经济学[M]. 北京: 中国发展经济出版社, 1999
 149. 罗纳德·A·卡斯. 产权制度与法治[J]. 经济社会体制比较, 2007 (5)
 150. 洛克著, 叶启芳、瞿菊农译. 政府论[M]. (下篇), 北京: 商务印书馆, 1964
 151. 洛克著. 政府论(下) [M]. 叶启芳等译. 北京: 商务印书馆, 1964
 152. 马蔡琛. 变革世界中的政府预算改革[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010
 153. 马蔡琛. 市场经济国家的预算超收形成机理及其对中国的启示[J]. 财政研究, 2008 (11)
 154. 马蔡琛. 中国公共预算管理改革的制度演化与路径选择[J]. 中央财经大学, 2007 (7)
 155. 马蔡琛. 中国公共预算研究的财政学视角考察[J]. 现代财经, 2007 (7)
 156. 马海涛. 姜爱华提高政府采购预算透明度的思考[J]. 中国财政, 2010(13)
 157. 马骏、侯一麟. 中国省级预算中的政策过程与预算过程: 来自两省的调查[J]. 经济与社会体制比较, 2005(10)
 158. 马骏、赵早早. 中国预算改革的目标选择[J]. 华中师范大学学报, 2005 (3)
 159. 马骏. 官僚组织、交易费用和区别性组合: 新的思路[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2004 (2)
 160. 马骏. 中国公共预算改革—理性化与民主化[M]. 北京: 中央编译出版社, 2005
 161. 马骏. 中国预算改革的政治学: 成就与困惑[J]. 中山大学学报(社科版) 2007 (3)
 162. 马寅初. 财政学与中国财政[M]. 北京: 商务印书馆, 2001
 163. 麦履康等. 中国政府预算[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1999
 164. 孟晨. 浅析香港财政政策及其对内地财政的借鉴意义[J]. 消费导刊, 2010(06)
 165. 密尔著, 汪瑄译. 代议制政府[M]. 北京: 商务印书馆, 1982
 166. 彭健. 英国政府预算制度的演变及其特征[A]. 中山大学编, 构建中国公共预算法律框架(2008)全国学术研讨会论文集, 2008
 167. 彭健. 中国政府预算制度的演进(1949—2006年)[J]. 中国经济史研究, 2008 (3)

-
168. 乔耀章. 政府理论[M]. 苏州: 苏州大学出版社, 2003
169. 上海财经大学公共政策研究中心. 2009 中国财政透明度报告——省级财政信息公开状况评估[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2009
170. 申亮. 财政透明度研究述评[J]. 经济学动态, 2005(12)
171. 申相臣. 焦作: 财政变革 12 年间[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2011
172. 沈舟平、董国庆. 司法透明的经济学分析[J]. 法律适用, 2005(5)
173. 孙载夫. 透明化: 反腐败的治本之策[J]. 学习导报, 2003(4)
174. 童伟. 俄罗斯预算制度改革的政治影响分析 当代世界社会主义问题, 2007(3)
175. 童之伟. 法权与宪政[M]. 济南: 山东人民出版社, 2001
176. 托比·曼德尔著, 龚文庠等译 信息自由: 多国法律比较[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011
177. 王昌伦、夏宇、张萍. 增进地方财政预算透明度研究[J]. 预算管理与会计, 2007(1)
178. 王玲. 增强政府预算透明度研究[D]. 成都: 四川大学, 2007
179. 王满仓. 财政透明背景下的政府治理变革[J]. 经济学家, 2005(4)
180. 王满仓. 关于提高我国财政透明度的思考[J]. 社会科学辑刊, 2005(1)
181. 王绍光、马骏. 走向“预算国家”——财政转型与国家建设[J]. 公共行政评论, 2008(1)
182. 王绍光. 美国进步时代的启示[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2002
183. 王世涛、安体富. 预算的法律控制——兼论〈预算法〉的修改[J]. 财贸经济, 2005(6)
184. 王淑杰. 议会内部预算研究机构的设置——基于国际化视野[J]. 财贸经济, 2009(6)
185. 王太钢. 我国政府预算透明度问题研究[D]. 郑州: 河南大学, 2009
186. 王雍君、张拥军. 政府施政与预算改革[M]. 北京: 经济科学出版社, 2006
187. 王雍君. 部门预算与预算改革[M]. 山西: 山西教育出版社, 2001
188. 王雍君. 全球视野中的中国财政透明度——中国的差距与努力方向[J]. 国际经济评论, 2003(7)

-
189. 王雍君. 政府预算会计问题研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2004
 190. 王雍君. 支出周期: 构造政府预算会计框架的逻辑起点——兼论我国政府会计改革的核心命题与战略次序[J]. 会计研究, 2007 (5)
 191. 王雍君. 中国《预算法》的修订: 精神、理念和核心命题[J]. 经济社会体制比较, 2009 (2)
 192. 王雍君. 中国的预算改革: 引入中期预算框架的策略与要点[J]. 中央财经大学学报, 2008 (9)
 193. 王雍君. 中国的预算改革: 评述与展望[J]. 经济社会体制比较, 2008 (1)
 194. 王永礼. 预算法律制度论[M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2005
 195. 王勇. 政府信息公开制度的法理基础[J]. 中共中央党校学报, 2005 (3)
 196. 吴建依. 论行政公开原则[J]. 中国法学, 2000 (3)
 197. 武彦民、陈晨. 关于加强公共财政建设提升财政预算透明度的研究[J]. 山东经济, 2009 (1)
 198. 武玉坤. 中国公共预算研究述评: 对期刊论文的评估(1998-2007)[J]. 公共行政评论, 2009 (1)
 199. 项怀诚. 国家财政在 10 年改革中与时俱进[J]. 财政研究, 2004 (1)
 200. 肖鹏、李燕. 预算透明: 环境基础、动力机制与提升路径[J]. 财贸经济, 2011 (1)
 201. 徐利. 政府预算透明度的国际比较和借鉴 硕士论文, 2003
 202. 徐利、何力辉. 借鉴国际经验构建我国透明的预算体系[J]. 财贸经济, 2004 (3)
 203. 徐仁辉. 台湾预算透明的研究[J]. 海外财政与金融, 2006 (1)
 204. 许安拓. 预算权的相互制衡是我国行政管理体制改革的关键[J]. 中国行政管理, 2009 (2)
 205. 许光建. 提升预算透明度的挑战与出路[J]. 人民论坛, 2010 (281)
 206. 杨肃昌、肖泽忠. 中国国家审计制度: 调查. 问题. 改革[J]. 内蒙古财经学院学报, 2004 (3)
 207. 杨志勇. 中国式公共财政制度构想[J]. 人民论坛, 2010 (281)
 208. 姚丽莎、李炜光. 中国税制改革的道德意蕴分析[J]. 天津大学学报(社会科学)

-
- 学版), 2011 (1)
209. 伊莱恩·卡马克. 过去 20 年各国政府改革的经验与教训[J]. 经济社会体制比较, 2005 (6)
210. 余红艳. 浅议我国财政透明度[J]. 铜陵学院学报, 2005 (2)
211. 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000
212. 詹姆斯·M·布坎南、理查德·A·马斯格雷夫著, 娄承曜译. 公共财政与公共选择: 两种截然不同的国家观[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2000
213. 詹姆斯·M·布坎南. 民主过程中的财政——财政制度与个人选择[M]. 唐寿宁译, 上海: 上海三联书店, 1992
214. 詹姆斯·M·布坎南著, 穆怀朋译. 民主财政论[M]. 北京: 商务印书馆, 1998
215. 张光. 中国政府间财政关系的演变(1949-2009)[J]. 公共行政评论, 2009 (6)
216. 张俊伟. 监督公共财政的突破口——我国财政透明度研究[J]. 国际贸易, 2004 (10)
217. 张俊伟. 我国财政透明度研究[J]. 国际贸易, 2004 (10)
218. 张平. 我国财政透明度的现状及其国际比较研究[J]. 财经理论与实践, 2010 (5)
219. 张平. 我国财政透明度之现状、差距及其改进[J]. 经济与管理研究, 2010 (9)
220. 张馨. 财政公共化改革: 理论创新·制度变革·理念更新[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2004
221. 张学明. 地方人大预算审查监督能力建设的温岭路径—基于浙江温岭”参与式预算”的实证分析[J]. 人大研究, 2011 (8)
222. 张学明. 从政府预算到公共预算——关于浙江省温岭市参与式预算的实践与思考[J]. 人大研究, 2010 (2)
223. 张益赋. 财政信息透明度理论分析[J]. 特区经济, 2006 (6)
224. 张益赋. 从纳税投资论角度看我国财政透明度[J]. 财会研究, 2006 (2)
225. 张志超. 现代财政学原理[M]. 天津: 南开大学出版社, 2007
226. 章伟. 预算、权力与民主: 美国预算史中的权力结构变迁. 上海: 复旦大学,

2005

227. 赵梦涵. 新中国财政税收史论纲[M]. 北京: 经济科学出版社, 2002
228. 中华人民共和国财政部. 2007 年政府收支分类科目[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2006
229. 朱大旗、何遐祥. 议会至上与行政主导: 预算权力配置的理想与现实[J]. 中国人民大学学报, 2009 (4)
230. 朱大旗. 论修订预算法的若干具体问题[J]. 安徽大学法律评论, 2005 (1)
231. 朱大旗. 实现公共需要最大化[J]. 中国改革, 2010 (4)