

## 附件 1：

# 域外经验

## 一、透明财政：预算公开

### （一）国际货币基金组织财政透明法典

1998 年国际货币基金组织颁布了《财政透明最佳做法法典》（以下简称透明法典）Code of Good Practices on Fiscal Transparency) (2007)。2001 年和 2007 年先后有颁布了两个修订版本，还有一个财政透明手册 (Manual on Fiscal Transparency)。2007 年版本对财政透明的定义仍然强调政府结构和职能、财政政策意图、公共部门账户、财政项目对公众的公开。

《透明法典》对财政透明提出四个方面要求，即四根支柱 (pillars)。首要一个支柱就是职责和角色清晰。它有两个方面的要求，一是明确区分政府与商业活动，二是有清晰的调整财政管理的法律框架。第二个支柱是公开的预算过程，它涵盖了预算编制、执行和监督全程。它要求给予立法协商足够时间，整个预算现实可行和预算编制各种推定透明公开，以及以及最终审计账户提交给立法机关。第三个支柱是公众可获得的信息，仍然强调完整财政信息公开的重要性。在完整信息要求上提出了更完备信息清单，包括预算文件或其他预算报告。第四个支柱是确保诚信，涉及到财政数据的质量和财政信息独立监督的必要性。

对透明的强调是基于这样的认识，即没有透明，任何预算约束都是不起作用。经合组织就认为，平衡预算法或开支上限，如果没有阻止政府隐匿某些预算外的开支透明规则相伴就是无效的。要确保财政规则更具有强制约束力。<sup>1</sup>二战前，西方国家都采纳了平衡预算规则，但缺乏法律上的约束。后许多国家立法对财政设置了上限，明确要求平衡预算或对政府开支或借贷设置了限制，有时还制订削减赤字的计划。如许多发达国家都设置了政府举债的上限，如芬兰、日本、西班牙、瑞典、瑞士。在欧盟，马斯特里赫特稳定和增长条约要求成员国避免过度政府赤字，赤字不超过 GDP3% 和债务不超过 GDP60%。条约 104 条还规定了违反该规定的后果，其中就包括对从欧盟投资银行借贷限制，强制性储蓄和罚款。不过 20 世纪 90 年代严厉的财政上限 (fiscal caps) 带来的实际效果确是负面的，许多研究表明这些限制太过于僵化和被忽视，或更糟糕的是，它为欺诈 (gaming) 提供了激励，政府试图通过会计政策改变或预算外开支来规避限制。国际货币基金组织批评这些政策如果没有易于侦查和处理的透

---

<sup>1</sup> Lisa Philipps, Miranda Stewart, "Fiscal Transparency: Global Norms, Domestic Laws, and the Politics of Budgets", 34 Brook. J. Int'l L. 79

明报告来支持，这些规则就可能为政府违规提供激励。<sup>2</sup>

早期，国际货币基金组织提倡财政透明主要是作为强化财政约束，改善国家在私人投资者中的信用。1996 年的宣言重申了国际货币基金组织的长期立场，即国家应当追求财政平衡，加强财政约束，并进一步强调：“持续财政赤字和过度公共负债和对全球真实利率不断增加压力，构成对金融稳定和持续增长的威胁。通过减少预算外交易和准财政赤字的努力提高财政透明度是必要的。”

国际货币基金组织在 1996 年开始强调促进良好治理、法治和公共领域责任感的改革是经济政策取得成功的条件。IMF 研究报告认为：“即使公开清楚明了的财政预算文件让市场更容易评估政府的意图，让市场自身能够对政府施加建设性的约束。透明增加了不可持续政策的政治风险，而不透明则意味着不负责任的财政不能被发现。” IMF 认为，透明财政能够改善治理水平。“财政透明的理念能够导致公众在更加知情基础上的对财政政策的设计和结果进行辩论，让政府对财政政策实施更负责任，以此促进良好治理，提高信用，推动大众对稳健宏观政策的支持。”<sup>3</sup>因此，IMF 法典并不建议采取实质的财政上限，而是财政透明的整个政策。

IMF 法典第二个重要要求就是按照事先确定时间表和根据界定良好的宏观和财政目标指引编制预算，预算编制过程公开透明。法典要求：(1) 立法机关对预算草案审查应当有充足时间；(2) 按照中期框架提出切实可行的预算，并按照主要假定和敏感性分析进行财政可持续性评估。(3) 对财政目标或规则加以清晰说明。(4) 对与政策目标有关主要支出与收入指标进行描述和评估其对预算和经济的影响。(5) 监督和追踪收入、担保、债务和资产的富有实效的会计体系，包括及时的给立法机关年中报告和会计审计，公开年度预算。

IMF 和经合组织都强调正式程序创立需要相当时间。除起草预算和政策（年度开始前几个月），政府必须做好超越单个财年的中期规划和可持续管理的长期计划，通常超过正常民主选举周期。尤其是，MTEF（中期预算）很多时候都是作为改革蓝皮书，IMF 认为对财政透明度而言是必须的。

## （二）美国联邦基金责任和透明法

美国《联邦基金责任和透明法》(the Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006) 是 2006 年国会通过，布什签署成为联邦立法的。它要求所有

<sup>2</sup> Lisa Philipps, Miranda Stewart, “Fiscal Transparency: Global Norms, Domestic Laws, and the Politics of Budgets”, 34 Brook. J. Int'l L. 79

<sup>3</sup> Lisa Philipps, Miranda Stewart, “Fiscal Transparency: Global Norms, Domestic Laws, and the Politics of Budgets”, 34 Brook. J. Int'l L. 79

接收联邦基金的组织都进行在线披露。该法案设立了一个搜索到网站，对每一笔资助都进行分类，提供了相关信息，包括钱花掉的地方所属的国会选区。该法的目的是为了减少浪费和不必要的开支。立法要求联邦政府预算管理办公室（Office of Management and Budget）(OMB)建立公开可获得在线数据库，披露获得联邦资助、贷款和采购合约的实体有关信息。利用该数据，支持者、公民或监督者能够轻易确定多少钱花在该组织上，为什么目的。该法的目的是让联邦花费可以详细披露给公众，这样政府官员就不那么可能为造成浪费项目花钱。

据统计，联邦机构每年在三类项目上有 1 万亿美元的资助，4600 亿美元资助，2600 医院美元合约，2600 亿元贷款，占了联邦政府整个开支的三分之一。<sup>4</sup>

数据库实施采取两个阶段，到 2008 年 1 月完成第一个阶段，新数据库要求提供直接从联邦政府获得资助的实体的信息。第一阶段涵盖的实体包括公司、协会 (association)、合伙、独资企业、有限责任公司、有限责任合伙、州和地区。到 2009 年 1 月，数据库必须包括通过首要的受资助方获得的次级保证人和分包商的有关信息。法案把个人受益人排除了，总收入少于 20 万美元组织无需报告有关次级资助的情况。最终所有资助，包括捐赠、合约、次级捐赠、分包、贷款、合作协议、交付指令、任务指令和认购订单等都纳入数据库。但豁免了不超过 2.5 万美元的交易。它要求数据库提供如下信息：(1) 获得资助的实体名称；(2) 总额；(3) 种类（如捐赠，贷款或合约）；(4) 联邦机构资金奖励；(5) 接收方北美工业分类系统受益编码或联邦国内资助号。(6) 项目来源；(7) 描述资助目的的奖励名称；(8) 受益人住所。(9) 城市、州、国会选区和奖励行为主要发生地。(10) 获得奖励实体的独特身份识别和受益人母公司实体的身份识别。(11) 其他有关信息。

## 二、美国国会对预算执行的控制、监督与问责

### （一）宪政基础

美国宪法给予国会排他性掌管钱袋子的权力 (power of the purse)。宪法第一条第 8 节给予国会“支付债务和为联邦共同防御和普遍福利提供预算”的权力。第 1 条第 9 节规定，“除依法拨款外，不得从财政部提取任何款项”。美国联邦最高法院对宪法关于国会预算权的诠释是：“已确立的规则是，公共资金的开支只有在国会授权后才是适当的，而非公共资金除非是国会禁止都是可以花的。”

### （二）立法机关对政府开支控制的主要手段

---

<sup>4</sup> “The Federal Funding Accountability and Transparency Act: Background, Overview, and Implementation Issues”, <http://www.fas.org/sgp/crs/secrecy/RL33680.pdf>

国会通过授权和拨款立法来规制政府开支。具体说来，国会施加以下几个限制：

1、目的限制。联邦部门只能将拨款用于国会拨款指向的目的，否则即违法。

宪法规定了联邦资金可用于的具体目的。如宪法第一条规定，给予国会征召和支持军队，提供和维持海军。审计署提出了一个必要开支学说，以帮助解释在合理限度内，联邦部门期望活动是否被允许。

必要开支学说已经成为确定某个部门是否允许进行适当开支的必不可少的理论依据。

但审计署并没有确立一个足够精确的适用该规则的标准。审计署采用三部分测试 (three-part test) 来确定拨款是否可用于具体某项的开支：(1) 该开支必须与拨款目的具有逻辑上联系；(2) 法律并不禁止该项开支；(3) 没有其他拨款用于该项开支。在分析该问题时，审计署首先确定没有法律禁止或没有其他拨款支持该项开支，然后判断是否与拨款目的存在逻辑上的关联。

## 2、拨款使用的期限

即开支时间上的限制。真实需要立法 (bona fide needs)，美国法典 1502 节限制什么时限内资金可以开支。它规定，拨款余额或限制于某项债务的资金必须是用于在该期限内发生的开支或在该期限内适当履行完毕的合约，不能用于超过法律授权期限内的开支。

财政年度拨款能用于当年度的合法、真实和必须的开支，或之前产生、拨款的当年度持续存在的开支。

(1) 可供支付期限的债务 (obligation during the Availability period)。拨款分为按年度、跨年度或无年度限制拨款三类。所有拨款都是推定按年度，除非有特别规定。跨年度拨款是指超过 1 个财政年度的期限。如军队建设通常包含 5 年拨款。按照真实需要立法，所有按照年度和跨年度拨款的债务必须都在规定的期限内。相反，无年度拨款则具有无限制的可供支付期限，不受立法限制。在拨款年度内的债务必须有确定的和有约束力的商品和服务协议存在。因此，合约草案、临时协议、或有负债或不产生最终债务的缺乏具体明细的订单不包括在内。

(2) 当前、到期的和关闭账户 (current, expired and closed account)。财政部追踪和记录拨款资金，采用独立资金账户。在拨款有效期间，相关账户被分类为流动账户，它是指相关部门可以使用的资金账户。如果相关部门在有效期限内没有使用拨款，该资金到期，该部门就不能用该账户支付新的债务。不过，这些到期账户可以在 5 年内持续存在用于支付先前债务或调整后的债务。5 年期限满后，该账户关闭，不能再使用。

(3) 真实需求规则 (Bona Fide Need Rule)。除在有效期限内发生外，适格的债务还必

须是在特定期限内真实需要的债务。真实需要规则是基于美国法典 1502 (a) 的规定，即资金只能用于适当发生的开支，或适当签订的合约。“适当地”确保只有该期限内合法需要才得以动用联邦基金，防止相关部门为了花钱而发生的债务。确定是否存在真实需求很大程度上取决于具体事实和情形。这些考虑包括债务和交易的性质，合约和交付时间，消费正常比率，历史库存、生产时间和政府控制程度。

(4) 持续需要 (continuing Needs)。相关部门可能面临这样情况，需求产生于有效期限内，但相关部门支付义务在该期限内并未到期。如此，就存在一个未实现的和持续的需求，延长到后一个期限内。后续期限内持续需求不违反真实需求原则。合格的适当持续需求需满足如下条件：1) 该需求在后续期限内持续存在；2) 该机构在前一个有效期限内对负债拥有自由裁量权；3) 该机构在前一个期限内没有负债。

(5) 当前或将来需求。相关部门年末开支通常涉及到真实需求质疑。虽然相关部门在有效期限内直到最后一天都有权支付该资金，但受到较严格监督，因为它们必须是当期而不是在将来的期限内。

(6) 供给合同。虽然真实需求规则限制于那些拨款有效期内项目，但该规则不限制相关部门为将来使用补充库存。这就是所谓“库存例外”。

(7) 服务合同。采购服务通常在履行时支付。

### 3、可开支的总额

国会对拨款资金的控制第三方面是总额。账户是由财政部设立，相关部门根据预算权力提取资金用于开支。其预算权受到拨款总额性质的限制。基本总额限制禁止相关部门超支。相关部门用尽了给定账户所有资金就触发该限制。相关部门并不能在拨款第一天就获得全部资金，国会和预算办公室通过分派和分配拨款系统控制拨款的使用，违反行政分派将产生其他立法限制的违反，并导致总额违反，没有遵守总额限制就可能导致违反反赤字法的报告。

对于总额，国会拨款通常分为两大类：一次付清的总额 (Lump-sum) 或项目拨款 (line-item)。总额拨款通常用于相关部门运行和计划的大额拨款，如 2008 年国会拨款 226.69 亿美元给国防部用于该部门的运营与维持。项目拨款则相反，给具体项目或目的拨款。如 2010 年财年，国会拨款 1188 万美元给农业部专门用于美国本土机构捐赠基金。与此类似，能源部获得了近 2.44 亿美元用于战略石油储备设施开发和营运的必要开支。

### (三) 问责：反赤字法 (Antideficiency Act)

国会通过反赤字法防止行政部门从事财政违法行为，如在拨款前提前使用该资金、把基金混同、将资金用于拨款目的以外的用途，即所谓“强制性赤字”，逼迫国会补充拨款等。

《反赤字法》于 1879 年颁布，是国会为了应对行政部门没有按照国会分配预算执行的行为而采取的反制措施。它宣布：政府部门在任何财年超出国会拨款的开支均为非法。《反赤字法》不仅只是防止行政部门超支，也禁止不按预算用途使用财政资金。美国国会在 1905 年修订该法，加大了违法惩罚力度，增加了违反该法构成刑事犯罪的规定。

国会认为，行政部门把预算拨款挪作他用是导致政府超支、产生财政赤字的主要原因，因此，1906 年国会再次修订《反赤字法》，加强了预算分配的控制。它规定：(1) 禁止任何政府官员或雇员超出可供支配拨款总额分配预算资金或开支、负债或授权负债或开支。(2) 除非经过法律授权，在拨款前负债或让政府签订承担付款责任的合约。(3) 接受资源服务，除非特定紧急情况下和由法律授权。经过陆续的修改，《反赤字法》在拨款层面、拨款分配层面和部门内再次分配层面三个层面加强预算执行的控制，任何一个层面上的违法，都构成刑事犯罪。

《反赤字法》不仅对政府行政部门和官员有强制约束力，而且，对承包政府工程和接受政府订单的供应商都具有约束力。政府可以提出承包商明知或应当知道违反预算法事实而主要合同无效。该立场得到法院判例的支持。即使承包商和发包官员不知道具体违反禁止性规定的存在，如果合约必然导致反赤字法的违反，合约也不能存在。即无效。<sup>5</sup>

### 三、参与式预算

#### (一) 参与式预算诞生的摇篮：巴西阿雷格里港 (Porto Alegre) 经验<sup>6</sup>

参与式预算诞生于 20 世纪 80 年代的巴西。当时巴西是世界上贫富悬殊最大的国家，正经历由独裁向民主转型。1988 年巴西新宪法颁布，开放公民政治参与，但政治体系仍然充斥腐败和裙带关系，阿雷格里港是巴西里约热内卢州的首府，一直对中央政府不满，生活水准高出全国平均水平，该城市也是工人党最有势力地方。1988 年工人党选举获胜时，开始推行参与式预算。不仅新上台左翼政府推动公民参与，市民和民间组织要求能够共同参与政府决策。预算式预算就是自上而下和自下而上相结合，共同推动下的一种制度上的创新。它经历了 1989 年到 2004 年渐进方式的推进，而不是精心的政治设计。参与预算的基本理念就是让非当选的公民能够在公共资金分配上发挥作用，在地方层面上能够直接参与决策，在城市层面享有共同决策的权力，在公共决策各个层面上享有监督权力。

参与渠道有三个层面：一是向所有人开放的社区大会，二是地区代表参与委员会，三是

<sup>5</sup> Matthew H.Solomson, Chad E.Miller, and Wesley A.Demory, “Fiscal Matters: An Introduction to Federal Fiscal Law & Principles”, 10-7 Briefing Papers 1 (June 2010).

<sup>6</sup> Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Rocke, Givnni Allegretti, Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting, Journal of Public Deliberation, Vol.8 Issue 2 (2012)

城市层面的参与委员会。除了以地区为基础组织起来的会议外，关注热点问题，如住房、城市基础设施、医疗、教育、青年、文化、运动的补充性会议也时常举行。集会的目的是讨论优先顺序，选举代表大家表达建议的代表，任何想参加会议的个人都可以参加。在城市层面上，参与预算委员会每周召开一次两小时的会议。独立非政府组织对参与式预算代表进行培训，让他们与政府一起共同规划。

公民参与在 2002 年达到顶峰，共有 17200 人参与主要社区会议，更多在社区层面上参与。参与者社会特征更是令人瞩目，低收入阶层比其他阶层人更激进，大会上妇女成了多数，年轻人非常活跃。

参与预算给予了传统被排斥在政治体制外的人参与的权利。改善了政府与市民社会的关系，此外，参与式预算导致公共投资更多投向了最不发达的社区。因为工人阶级大量参与预算，穷人聚居的社区公共服务和基础设施改善，医疗服务设施、学校和幼儿园数量增加了，许多贫民窟有了供水和污水处理系统。公民参与产生更好的政府，腐败更难了。参与式预算促进了公共管理改革，政府建立起了强有力的规划办公室，以便能够与参与式预算委员会讨论公共预算。但参与式预算也并存在一些缺陷，主要缺陷就是长期投资边缘化了，政府开支不断增加，具有不可持续性。

## （二）韩国民主转型与参与式预算改革

最近几年，韩国预算公开指数在亚洲一直保持领先地位，根据国际预算合伙（International Budget Partnership）2010 年对 94 个国家预算透明度调查，韩国在亚太地区仅次于新西兰，在总的 94 个国家中位列第 9。<sup>7</sup>

韩国现行宪法第 59 条规定，税收、关税、费用和其他收费都必须具有明确的法律基础，必须经过国民大会批准。中央政府财政数据可以从 D-Brain system 上获得，在该网站上，所有经过国民大会最终批准的预算和审计报告公众都可获得，所有地方政府数据都可以从例外一个专门网站获得。2006 年全国财政法通过（The National Fiscal Act），所有与预算编制、执行和报告的文件都是对公众开放的。中央预算部门给每个职能部门的预算指南也是公开的，所有与预算执行有关的交易都有记录，都要经过内部和外部审计。<sup>8</sup>

预算执行受到独立审计机构的监督。审计和检查委员会（The Board of Audit and Inspection）是根据宪法规定向总统和国民大会报告的独立机构，它负责向国民大会提交对中央政府运营和政府投资组织的年度审计报告。该机构有 900 多名成员，大多数都是训练有

---

<sup>7</sup> Jong-sung You, Wonhee Lee, Budget Transparency and Participation-Korean Case Study, (2011)

<sup>8</sup> Jong-sung You, Wonhee Lee, Budget Transparency and Participation-Korean Case Study, (2011)

素的律师，会计师和其他专业人士。审计机构的负责人是由总统提名和国民大会通过，任期4年，审计机构检查政府最终收入和开支账目，对其财务合规和绩效进行审计。如果发现违规，可要求对公务员采取纪律制裁，要求有关部门采取矫正措施，并将案件移送检查官办公室。

韩国预算公开能够取得如此成就，主要得益于韩国民主转型过程中参与式预算改革。2002年韩国引入参与式预算制度，246个地方政府中有99个已经采取参与式预算，到2010年，这些地方政府都制定了参与式预算条例。<sup>9</sup>

在1987年以前的韩国，透明、参与都不存在，预算制定和形成是少数政治和官僚精英的事，大国民会议缺乏充分信息，审计和监察委员会（the Board of Audit and Inspection）很强大，但被严格用来控制内部官僚腐败，审计报告不向公众公开。

1987年韩国民主宪法颁布时引入了公民参与制度，韩国开始转型。在民主转型时期，在民间组织推动下，政府在预算透明与参与方面采取了以下改革措施：

### 1、限制私下发包

1988年，当反对党获得国民大会多数席位后，国民大会组织的对前任总统全斗焕腐败的调查发现，政府私下发包普遍存在被滥用，为防止将来私下发包腐败，反对党控制的国民大会删除了很容易被滥用的《预算会计法》（the Budget Accounting Law）两个条款，即“公共利益公司合约”条款和采用根据项目的特征或目的私下谈判发包的条款，要求将来采用私下谈判发包必须获得国民大会同意，而且只允许在例外情况下采用。

该法修订后，中央、地方政府层面、公共组织、政府企业私下谈判发包大大降低了。相比1985年，中央政府私下谈判发包合约减少58%，1997年只有7.7%。政府企业私下谈判发包的合约从1982年的65%下降到1991年的6%，公共机构私下谈判和玉耳聪1983年47%下降到1993年的15%，地方政府私下谈判发包从1982年54%下降到1991年的12%。

### 2、业务开支（business expense）

韩国，每个部和当地政府都有业务开支项目，该项目预算执行给予行政官员非常大的裁量权。通常，该开支用于负担招待客人的费用。过去，部长、省长和市长对该笔预算的使用不受监管或监督，该开支通常没有收据或参与者名单。

政府官员通常使用业务开支招待没有任何工作上联系的朋友。有时该预算被用于负责人的薪酬补贴。他们通常用该笔开支贿赂新闻记者。当地方选举时，现任地方长官和市长把这些钱用于选举目的，招待选民和从有影响的人手上购买选票。此类滥用持续好几十年直到

<sup>9</sup> Jong-sung You, Wonhee Lee, Budget Transparency and Participation-Korean Case Study, (2011)

最近。

自 1998 年开始，非政府组织要求中央和地方政府公布业务开支的明细。许多报纸报道了滥用情况。政府内部也有许多举报者。当部长和地方政府官员拒绝公布业务开支明细时，一些非政府组织就到法院起诉。一个被称之为“参与式民主人民团结”(People's Solidarity for Participatory Democracy) 民间组织诉首尔市长，要求其公布业务开支的详细信息。初始，地区法院驳回其请求，理由是它涉及到市长客人的隐私。后官司打到了高等法院，最终高等法院在 2001 年判原告胜诉。2004 年，最高法院支持了该判决，要求首尔市长公布市长业务支出的明细。

2010 年，韩国中央政府发布了业务开支使用标准和指南，对该笔预算执行加以规范。

### 3、初期可行性研究

在专制时代，韩国政治精英们对几乎垄断所有重要项目的决策。许多项目因为决策的草率，没有对这些项目的可行性进行评估，经济上不可行，最终失败，导致预算浪费。有的即使进行了可行性研究，也是由负责该项目的部门作出的，缺乏有效监督。1999 年，金大中政府强制要求所有将来项目都必须进行可行性研究。可行性研究是在预算编制时对该项目的经济上合理性进行评估，可行性研究要求规划制定者在成本与效益分析基础上认定其在经济上是否可行。最初，此类评估并无法律上的强制要求。根据总统令。所有超过 500 亿元韩元（相当于 4500 万美元）都要接受该测试。而且此项改革另外一个突破就是对可行性评估被赋予给了中央预算部门，由该部门负责职能部门预算项目经济可行性评估审查。

2000 年，政府在韩国发展研究院 (Korea Development Institure) 建立了公共投资管理中心，从事可行性研究。所有项目都要接受中心审查，如果可行研究不被认可，在项目就不能进入到下一步预算步骤中。2006 年，《全国财政法》通过，该法将可行性研究也纳入了立法，并扩大了适用范围。从 1999 年到 2008 年，378 个提出项目中，有 162 个，即 43% 没有通过可行性测试，有 49% 的项目被拒。<sup>10</sup>

韩国预算透明和参与式预算改革在卢武铉政府时期达到了顶峰。在 2003 年到 2008 年卢武铉担任总统期间，他致力于参与式政府的建设。参与式政府把更多努力用于解决社会问题而不是经济问题，以缩小贫富差距，增强民众对政府的“信任与信心”。在政府管理创新中，政府把参与式管理看作是关键，通过实现以人为本的政策，在政府与民间建立合作关系，通过鼓励人民成为政府的伙伴。卢武铉政府设立了一个政府创新和去集权化总统委员会(the

---

<sup>10</sup> Jong-sung You, Wonhee Lee, Budget Transparency and Participation-Korean Case Study, (2011)

Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization) 负责领导参与式政府改革。<sup>11</sup>

作为参与式政府改革的一个重要组成部分，卢武铉政府积极民间组织要求参与公共预算的要求，2004 年开始对预算实行 3 加 1 改革，推动预算透明和参与式预算。所谓 3 加 1 就是引入全国预算管理规划、自上而下预算、绩效管理制度（所谓 3），并采取数字会计制度（所谓 1）。也就是说，这些改革彼此相关，前三项改革都得到数字化 IT 系统支持，而该系统可以让公众能够很容易获得预算信息。

### 1、全国预算管理规划

专制时代强调国家在资源配置上作用的传统 5 年经济发展规划在金大中时期因对市场经济的强调而被取消了。1997 年金融危机后，产生了对中期财政政策需求，为此，卢武铉政府引入了全国预算管理规划和中期开支框架 (Mid-Term Expenditure Framework)。全国财政管理规划是一个代表财政管理总规划的基本规划，中期开支框架是一个 5 年财政管理规划，旨在提出中期的一个全国性政策版本和方向，以及行业开支计划。全国预算管理规划具有以下几个特征：(1) 它是滚动规划。每年要进行调整。(2) 在制定过程中非政府组织和专家都允许参与。(3) 它负有向国民议会提交的义务。

### 2、自上而下制度

在采取自上而下制度前，中央预算部门享有公共开支上分配资金全部权力。中央预算部门监督职能部门要求的项目。所有项目的预算最终都是中央预算部门决定，它享有超越职能部门的权力。这就给职能部门产生道德风险提供了激励。他们要求许多没有正当理由的项目，并提高总额，预见到中央预算部门会大大削减。单纯项目数字以及请求巨大数额削弱了中央预算部门的能力，另外一方面，职能部门不大担心绩效，因为负担过重的中央预算部门没有精力对绩效进行审查和掌握反馈。

采取自上而下预算制度后，预算过程被分为两步，第一步，中央预算部门给每个行业设置上限，第二步，职能部门在上限内给每个项目分配预算。按照新程序，全国规划和预算能够在规定的权限内彼此相互呼应。

### 3、绩效管理

按照旧的预算制度，很难了解项目的详细内容。欺诈、浪费和滥用也很难被发现。预算局限于年度项目。审计主要是对总额的预估和实际执行的总额进行监督，而不是实际的绩效考核评估。因为没有绩效评估，预算只是被看作是中央政府预算部门的蓝图。

---

<sup>11</sup> Yunwon Hwang, The Citizen Participatory Budgeting (CPB) Experience in Korea,

随着绩效预算引入，主要项目和计划每三年都要接受审查，职能部门实施自我监督和项目审查，这被称之为自我评估。如果职能部门发现不当或浪费开支，中央预算部门可以要求进行深度审查，中央预算部门可以直接对项目进行评估并把结果反映到次年预算中。

所有这些过程都在战略和财政部网站对公众开放。从网络上，公民可以了解预算绩效。而且在职能部门进行的项目监督和审查，以及中央预算部门进行项目评估中，专家和非政府组织都可以广泛参与。这就打破了官僚对预算过程的控制和垄断，公众可以在预算各个环节参与其中。

#### 4、数字财政和会计制度

建立数字会计制度首要目的是建立公共领域财政运营绩效管理预算会计制度，另外一个目的是通过包括资产、负债、成本信息的复式记账和权责发生制提高政府的信用。它也试图整合职能部门、地方政府和公共企业的财政信息。数字化预算使得能够对财政数据和信息进行更精确的分析，给决策者提供制定政策提供适时支持。同时，它也极大了提高预算透明度和为公众参与预算提供了便利和条件。

### 四、民间组织在推动预算透明和参与式预算改革中的作用：韩国经验

韩国市民社会组织 (civil society organizations) 在推动和促进财政透明和参与式预算改革上发挥了重大作用，自 1987 年民主转型以来，许多非政府组织出现，尤其地方选举恢复促进了非政府组织在推动地方层面透明和参与。1997 年金融危机后，非政府组织把注意力集中到中央政府，包括对政府预算浪费的监督，要求提高预算透明度和参与预算制度改革。立，对政府透明度要求提高了。在这些新设立市民社会组织中，经济公正公民联盟 (Citizen's Coalition for Economic Justices) 和参与式民主人民团结 (Peoples' s Solidarity for Participatory Democracy，简称 PSPD) 尤其活跃和具有影响力。

经济公正公民联盟成立于 1989 年，它把推动法律和制度改革，如实名金融交易制度和信息自由法和吹哨者保护、公司治理改革作为其目标。1997 年，其成员从 500 扩大到 2 万名，整个韩国有 40 个地区分部，而 PSPD 则充当反权力滥用的看门狗。成立于 1994 年，有超过 200 名成员，致力于通过人民的参与推动公正和人权。

1997 年金融危机后，该组织把注意力转向了政府财政透明和预算改革上。它设立了一政府预算浪费公民监督委员会(Citizen Watchdog Committee on Government Budget Waste)，该委员会在过去 20 年间在确保公民参与政府预算过程中发挥关键作用。它在预算过程中大多数环节都非常活跃，如行政部门预算编制，立法机关预算审议，行政部门预算实施过程和最终预算审计过程。监督委员会的使命扩大到政府各个层面，中央或地方。监督的范围包括

预算浪费监督到反腐败活动。其参与范围也非常广泛，从参加立法预算委员会讨论到积极参与街头纠察和游行。委员会设立好几个奖项，如纳税人朋友奖（Friend of Taxpayer Award），10个最佳预算做法奖（10 Best Practice Awards）、10大最糟糕预算做法奖和预算浪费无底洞奖。每年，它都要宣布各项奖项得主，以此倡导好的做法和改革，抨击不好的做法。借助其热情参与，它积累了相当高的专业知识水准，在政府预算上培养了许多专业人士。因为在政府预算上专业知识，该组织某些成员被招募到政府部门工作。此外，反预算浪费同盟为便利公民参与，积极开展教育预算知识普及扫盲活动，通过举办政府预算过程，让普通公民和该组织有关专家一起研究预算，参与公共预算。

在地方层面上，经济公正公民联盟有40个地方分部，每个分部都独立管理其财务和活动每个分部都独立管理其财务和活动，它们与当地民间组织建立了合作关系，积极推动地方层面预算公开和公民预算参与。

另外一个积极投身于预算参与运动的是公民行动网络（The Citizen's Action Network）。它设立于1999年9月，专注于在线反预算浪费，尤其是，每月给那些滥用公共资金的组织颁“破罐子”（Broken Jar Award）奖。即使这些组织总是拒绝领奖，宣布本身就非常有影响力。

### （一）参与式预算的制度与机制保障

参与式预算的落实必须对公民参与权提供有效制度保障，建立健全公民参与的机制。

1、政府运行透明度保障。要保障公民参与，政府运行必须首先做到公开透明。韩国在1996年通过了《信息披露法》和《行政程序法》，这为提高政府透明度，确保公民参与预算提供了法律保障。

#### 2、公民参与权的制度保障

2003年7月，韩国政府和国内事务部提为地方政府颁布了“公民参与预算预算指南”。2004年2月25日，韩国Gwanju Metropolitan City政府首先制定了地方条例，在它的带领下，各地迅速响应，修改了地方财政法。2005年8月，政府和国内事务部对地方财政法39条提出修改建议，以确保公民能够积极参与当地政府预算编制。该部随后宣布公民参与预算的具体程序，通过2005年12月对《地方财政法》46条列举了公民参与预算的手段：（1）主要项目公开听证和非正式征求意见；（2）主要项目官方信函和因特网调查；（3）项目公开招标；（4）通过当地规章规定的公民参与的其他手段；（5）当地政府首长可以反映当地居民和政府在当地预算编制上的讨论结果；（6）当地规章应包括进一步的信息和程序。

2006年8月，韩国政府和国内事务部颁布了《公民参与预算标准地方规章》（Standard

Local Bylaw for CPB)。2006 年，总共有 22 个地方政府将公民参与预算制度化了。

《公民预算参与预算标准地方规章》规定了地方政府负责人的职责：(1) 披露预算信息和确保当地居民参与预算制定；(2) 制定公民预算参与实施计划和公开告知当地居民；(3) 建立公民参与预算委员会和公民参与预算理事会确保公民参与预算管理效率。

### 3、公民参与机制的建立与健全

#### (1) 公民个人参与预算的机制

在 2005 年，卢武铉政府在每个部和部门层面都设立了预算浪费投诉中心 (the Call Center for Budget Waste Claims)。它提供了热线，向每个公民开放以防止中央政府部门、地方政府办公室和公共企业忽视和违反其预算职责。该中心对每个投诉的答复迅速和充分，通过调查对每个个案进行审查并提交报告。如果投诉的案件发现属实，避免了预算浪费，它最高可给予检举人 3 千万韩元（大约 3000 美元）奖励。预算浪费报告中心根据服务章程和标准运营指南进行运营。其次，每个部都设立顾问委员会监督预算。在每个部向中央预算部门提交预算之前，每个部都要由预算顾问委员会举行一次公开听证。该制度加强了公民参与和预算透明。第三，每年 2 月，全国财政管理框架提出，专家和市民社会组织或政府外任何人都可参加会议。第四，引入数字系统，许多预算和审计报告，包括财政数据都向公众开放。

韩国中央政府大多数政府部门都提供了公民线上参与和线下参与预算编制和实施的渠道。在预算批准阶段，韩国国民大会立法机关把所有委员会向公众公开，它将预算浪费报告中心和预算信息披露中心线上和线下制度化。公民参与预算关键部门是战略和财政部 (the Ministry of Strategy and Finance)。该部目前开启了苦衷申诉中心在线参与计划、公民服务咨询中心（投诉处理官，Ombudsman）、电子调查、民意调查和事件、讨论、公民建议、欺诈、浪费滥用案投诉、不友好、腐败报告中心。

#### (2) 集体参与的机制

大多数韩国地方政府采纳了公民参与预算，在中央公共管理和安全部提供的示范的指导下，公民集体参与预算有以下几个渠道和机制：1) 地方公民参与预算委员会。地方公民参与预算委员会由邻居代表推荐的不少于 10 个成员代表组成和通过公开竞争超募的。该委员会在当地预算普选上、优先顺序上收集民意，并推荐当地主要公民参与预算委员会成员。2) 主要公民参与预算会议。它由地方预算参与委员会、公民组织代表和公开竞聘的成员共同推荐的大约 100 名成员组成，该委员会地方委员会收集到的意见和建议，它也组织各种有关当地政府预算事务和政策会议。3) 联合委员会会议。由不少于 15 名来自当地政府和主要公民参与预算委员会成员组成，该委员会决定就最终预算建议做出最后调整。它审查收集到

有关地方预算意见和信息，将其纳入最终预算，地方政府负责人通常成为委员会主席。

除此之外，公民还可以通过因特网调查、在线竞标、网络论坛和在线公告、d 预算参与角、传真、公开听证、线下访谈、电话、学术会议等公民参与机制全程参与预算编制到预算最终审计等全过程。

## 五、预算独立审计监督：法国审计法院

审计法院是法国最高审计机构，是独立于政府和议会的司法监督机构。法国 1985 年《宪法》和《法国审计法院法》对审计法院的职权范围作出了规定。法国审计法院对政府部门、国有公益事业机构、国有企业、社会保障部门等实行强制审计，对接收政府资金的私营机构（如协会）、接收政府投资的公共部门、欧盟投资机构、以及接受附加税和其他性质税收的机构实施非强制性的审计。<sup>12</sup>

### （一）审计法院的主要职能

1、审查政府会计账目是否平衡。法国财政法典规定，审计法院审核政府的会计账目收支统计是否平衡、收入和支出是否符合现行会计规则。

2、监督公共基金的合理使用。包括对社会保障管理机构、国有企业公共基金使用状况进行监督，还可审查公共补贴是否合理使用和接受政府投资的部门对公共基金的使用。

3、辅助政府和议会。法国 1958 年宪法第 47 条规定：“审计法院协助议会和政府监督财政法的执行。”在法国国会通过年度财政预算之后，审计法院要监督其执行。<sup>13</sup>1996 年宪法改革后，又赋予其协助政府和议会监督《社会保障财政法》的实施。

审计法院履行职责方式主要有两种，即现场检查和书面检查。每年，审计法院都要编写年度监督结果报告，必要时，还针对有关机构提出的特别问题提供特别监督报告。

### （二）审计法院与议会的关系

法国审计法院既不属于政府，也不属于议会，但在预算监督方面与议会存在协作关系。一方面，审计法院首席院长可向议会的财政委员会和调查委员会提交审计法院审查结果和意见；另一方面，议会财政委员会或调查委员会也可要求审计法院对机构或服务部门的管理作个别调查。<sup>14</sup>

### （三）审计法院法律地位、性质及构成

法国审计法院的地位仅次于最高法院。审计法院属于司法系统，具有高度的独立性与权威性。审计法院所有成员都具有法官资格，实行终身制。其任职保障受到强有力的保护，

<sup>12</sup> 程光：“法国审计法院体制的启示”，《审计月刊》2006 年 10 期。

<sup>13</sup> 李凤鸣：“法国审计法院对国家预算的监督”，《审计与经济研究》1997 年 3 期。

<sup>14</sup> 程光：“法国审计法院体制的启示”，《审计月刊》2006 年 10 期。

审计官员不得随意免职或调动。审计法院院长由总统在政府现任高级官员或审计法院的检察长、庭长中遴选任免。

审计法院有 7 个分院，各自都有不同的监督对象，其中第一分院就负责监督财政部和公共资金的使用。<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> 林玲：“法国审计法院和欧盟审计法院的财政监督机制的比较和启示”，《审计月刊》2006 年期。