



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.

2014年5月-6月第78期

## 行驶在提供地方服务的高速公路上

[喀拉邦如何使用网络在当地为公民提供服务](#)

## 变革的倡议

[停止秘密合同：透明度议程中缺失的链接](#)

[公共审计：如何让审查转化为持久的变化？](#)

## 年度报告：我们从使用预算来改变我们的生活中学到了什么？

[民间社会组织如何与问责生态系统中的其他组织联合起来产生更大的影响？](#)

[我们从民间社会如何从透明转向以服务为中心的预算倡导中学到了什么？](#)

## 博客角

[来自公开预算博客的最新帖子](#)

## 出版物

[IBP的出版物](#)

[更多来自该领域的阅读](#)

## 就业机会

[三个IBP职位](#)

### 刚刚出版！

#### 经济、社会及文化权利国际公约第二条款的预算影响手册

第二条款项目是一个由一群民间社会组织共同合作的项目，已经制定了一个关于政府预算如何帮助实现人民权利的手册。该手册聚焦民间社会组织的预算工作并探讨了政府如何按照经济、社会和文化权利国际公约第二条款做出的“逐渐取得人权”、“最大化使用可用资源”和“没有歧视”等的承诺来征集、分配、和使用公共资金。该手册为民间社会组织、人权机构、甚至是立法者要求政府对人权义务承诺提供了一个资源。[该手册可以在IBP的官网上获得。](#)

### 欢迎新的IBP成员！

IBP继续在壮大，现又增添了应付账款和工资方面的专家Opore Densua！她负责IBP的员工和国际咨询者的应付账款和工资。在加入IBP之前，Opore管理华盛顿地区的商业建筑承包商的财务和行政。

Get Social with IBP



## 行驶在提供地方服务的高速公路上

### 喀拉拉邦如何使用网络在当地为公民提供服务

作者：Tina Karippacheril 世界银行

此篇文章是原先登在世界银行治理博客中的一份帖子的总结，原文可[在此获得](#)。



作为政府最核心的责任之一就是向公民提供类似教育和健康卫生等方面的服务，并提供获取政府服务的简易便捷的渠道。有效的服务提供取决于公共资金的合理分配和确保资金用于预期的受益者。在印度，政府决定改善“普通民众”在他或她当地的服务提供和可及性。

印度国家电子政务项目（NeGP）是一个 90 亿美元的项目，它通过减少访问不同政府部门的数量、提供可获取的信息、遏制官员的自由裁量权、和抑制资金泄漏和腐败来提高服务提供的效率、平等和透明。在这一背景下，喀拉拉邦的 Akshaya 项目是一个公私合作的项目来建立公民服务中心。在它的第一个阶段，Akshaya 项目在服务欠缺的地区提高上网查找资料的能力。第二个阶段是提供一个政府为公民提供服务的平台（如填报商务税收、申请配给卡或医疗保险登记等）。由私营企业家运营的 2070 个 Akshaya 中心为喀拉拉邦的 3 千 3 百万公民中六成多的人提供了服务。

**Akshaya 中心已经成为公民获取服务权利的变革者。以下是它们如何做的：**

- 透明：透明和问责方面有了大幅度的改善，因为程序变得更清晰，信息也更容易通过网络获得。
- 问责：申请的编号有助于对服务申请进行追踪和监督。
- 治理和反腐：电子支付系统提供了一个框架来简化现金的处理和防止腐败。
- 电子化的包容：有些人争辩说电子政府项目并不适用于大众，因为不是每个人都可以通过或有能力购买电脑或是移动设备来上网。喀拉拉邦 Akshaya 中心让我们看到如果把服务中心建到离居民近一点能够减轻这一问题。

**我们如何在其他环境下使用喀拉拉邦通过电子政务提供服务的模式？**

- 以公民为中心的设计：寻求服务的人往往要将线上和线下的工作结合起来，使得该过程异常麻烦。通过引导人们如何走过这些流程，包括估量后台办公室内决定的复杂性及申请被回绝的概率，政府程序能变得更多以公民为中心。
- 代理和/或是自助服务：普通公民可能并不是对申请和获取所需的公共服务非常熟悉或是感到自在。通过收取一笔很小的费用，公民服务中心可以为有资质的社区代理人提供一个可靠的空间来帮助公民完成这个过程。
- 使用网络来分散：网络可以分散信息并有可能将权力从机构转移到公民手中，这是一个很有力的想法。在设计政府服务时把网络作为信息和服务提供的主要手段，有必要记住这一想法。

虽然有关如何改善公民中心及如何更好地推进这一服务的问题将持续存在，喀拉拉邦向公民提供服务的模式在改善喀拉拉邦公民生活上具有潜力。

## 变革的倡议

### 停止秘密合同：透明度议程中缺失的链接

作者：Theodora Middleton 公开知识基金

世界各地的政府每年花费 9.5 万多亿美元通过政府合同来购买物资和服务。而要获取关于这些合同的信息是极其不易的。即使在能比较容易获得信息的政府里，与私营领域的合同也往往不受到审查。[停止秘密合同](#)认为我们必须对合同透明做出严肃的承诺才能让公开政府议程起到正真的作用。停止秘密合同由[公开知识基金会](#)协调，并得到了来自世界各地的公民社会组织的支持（包括国际预算伙伴）。这一运动的目的包括：

- 提高公民对不透明政府合同问题的意识；
- 通过收集、发布和分析来自世界各地的社区成员和新的合作者的相关信息来展示问题的严重性；和
- 使用我们在公开合同政策社区的链接让我们的发现为人所知，并将它们融入现存和新兴的合作项目及在公开数据和公开合同的专家与政府之间的交流。

关于合同中的腐败和管理不善的故事并不难找到。在尼日利亚，一个在政府和包含壳牌和 ENI 在内的国际石油公司之间的[秘密交易](#)让尼日利亚民众蒙受了 11 亿美金的损失，而这些资金可以让 170 万尼日利亚女学生接受五年的教育，而该国有超过 5 百万公民上不起学。为了举行巴西世界杯而造成的[敲诈性的基础设施成本](#)展示了极其严重的合同管理不善，而这与巴西大城市街上贫穷和愤怒的景象形成鲜明的对比。在世界范围内，政府合同中的秘密是对政府做出的公开承诺的一种嘲弄，也同时大大削弱了人民的力量。

合同成了政府服务提供和公共资金分配中巨大和逐渐增大的一部分。虽然合同的内容无法获取，政府治理中的大部分不为公众所知。[公开政府行动计划](#)是政府制定的一份文件以此成为[公开政府伙伴](#)的签约人，这里面要包括遵循[公开合同伙伴原则](#)的承诺。

[停止秘密合同](#)的运动将民间社会组织、合同专家及关心这一问题的公民结合在一起，向政府施压来公开合同的操作。我们相信，当政府代表我们签署合同时，我们是有权利阅读文件的细节。[今天签署请愿](#)，让你的声音加入到那些相信透明度并认为所有政府合同都应该是公开的且能被公众获取的人们的呼声中来。



更多关于[停止秘密合同运动](#)的信息请通过以下邮箱地址获得：[contact@stopsecretcontracts.org](mailto:contact@stopsecretcontracts.org).

### 公共审计：如何让审查转化为持久的变化？

作者: Jessica Taylor 国际预算伙伴



[特许公认会计师公会 \(ACCA\)](#)最近发布了一系列由 12 位来自世界范围内的公共审计师撰写的短文。“[突破：公共审计在后危机时代的新角色](#)”对最高审计机构 (SAIs) 不断扩展的角色进行反思，并对有关审计师要超越狭窄的授权范围来更直接对提高问责和公共部门的表现做出贡献的不同见解进行探讨。

该报告至少涵盖了三个值得重点突出的见识。

### 提供公共服务的私营公司需要接受定期审计

在世界范围内的许多国家，公共部门正在经历着巨大的变化。政府正在继续扩大由私营部门提供的公共服务的范围和规模，但在很多地区，这些私营企业的问责性仍不合标准。ACCA 的 Hodges 和 Fawcett 说：“私人承包商负责相当大一部分的公共服务，但他们却没有接受类似公共部门所接受的严格审计。” (p.10) 这一审查方面的缺乏对服务质量构成许多风险，并突出显示有必要让私有企业定期接受绩效审计。困难的是绝大多数立法机构每年已经收到大量的审计报告，没时间再做更多的工作。这意味也许要对立法机构做出改变来确保有效的监督和审查。

### 合作和跟踪能够改善建议的实施

世界范围内的审计师都在问同一个问题：为什么政府部门接收了建议却不作丝毫改变？该报告建议到，不管答案是什么，现代审计师能够也需要采取一种更具有合作性的方法。

- 首先，审计师应该与被审计部门共同合作来生成建议，从而取得它们的配合。
- 其次，审计师应该从被审计部门那里获得对建议作出的明确的承诺，以及何时开始实施的时间表。
- 最后，在最长不超过一年的时间里，审计师应该对部门进行追踪来评估它们的进展。

威尔士的总审计师托马斯建议说“对公共实体的外部审查的合作性方法能够帮助克服惰性和对改变的阻力” (p.18)。

### 公共支持可以为审计提供一个声音

公众舆论可以在审计的有效性上起到一个非常重要的角色：公众是否愿意对公共决策制定的质量提出评论具有举足轻重的作用。审计师需要增加公众参与来扩大公众对审计的理解，并促进把 SAIs 作为服务提供的主要成员的认识。为此，SAIs 应该解决他们发布的信息与公众的期待或希望有什么样的发现之间的差别，从而满足他们的问责感。这对发展中国家尤为相关。来自乌干达的审计总长 Muwanga 在解释为什么越来越多的公众抗议关注服务提供这一问题时，说这是“对公共审计是否是一个提高政府问责和透明的机制的测试”。

### 最后的想法

不管是称它为“产生变化”、“推进有效政府”、或是“在公共服务中推动更广泛的进步”，大多数“突破”一书中的作者同意审计师需要超出其基本的职责范围。的确，许多人已经在这么做了。该文中强调的见识陈述了扩大审计师的角色和审计范畴的三条途径。

## 年度报告：我们从使用预算来改变我们的生活中学到了什么？

以下两篇文章来自于2013年IBP的年度报告。另外三篇文章已经发布在[3月-4月](#)的通讯中。点击[这里](#)可以看到完整的报告。

### 民间社会组织如何与问责生态系统中的其他组织联合起来产生更大的影响？

IBP最近委托做的[案例研究](#)明确指出在很多不同的国家环境中，民间社会组织对改善治理和减贫做出了重大的贡献。他们通过以下工作来补偿正式监督成员的缺失，从而填补透明和问责之间的缺口：

- 收集、解释和以可用和容易获取的方式向多方利益相关者发布信息；
- 直接对政府要求问责；
- 支持和鼓励正式的监督成员要求问责；和
- 支持和鼓励其他成员（如行政内部人士、政党、捐助者）要求问责。

虽然监督者能够从民间社会组织（CSOs）更积极地参与预算进程中获益，CSOs同时可以从这些合作伙伴获得帮助。IBP对案例研究做的分析再次确认当CSOs和监督系统中的其他成员共同合作时所产生的影响是更频繁、更显著、且更具有持续性。



IBP的案例学习提供了一系列的例子显示当CSOs与有意见和有能力的媒体、立法机构、SAIs、捐助者和政策团体共同合作或当他们能扩展CSOs的工作时，问责的推进得到了大幅度的提高。例如，印度的贫民人权全国运动（NVDHR）在要追回原本用于Dalit社区但被政府挪用用来建造体育馆的资金时，其单独活动产生的影响不是很大。而当当地和国际媒体对此事件进行报道和反对党立法委员强迫进行了议会辩论后，财政部长很快承认过失并保证钱款能够被退还。

在其他例子中，社会经济研究所（INESC）迫使巴西国会进行了一系列的听证会，在听证会上INESC出示了证据来说服议员拒绝一项将要消除用于基本社区服务的财政专款的税制改革。在坦桑尼亚，HakiElimu在电视上报导了农村地区教师缺少住房的情况，这促成了媒体对此的广泛报道，督促政府加快房屋建设。在阿富汗、刚果民主共和国和洪都拉斯，CSOs提供了研究和倡议工作来支持捐助者鼓励政府公布他们预算这一努力，最终这三个国家的透明度都取得了巨大的改进。

在这些案例中，CSOs如果只靠它们自己的话将不能产生这些影响，但没有CSOs的运动话，媒体和立法机构也不会关注这些问题。只有当不同的从事问责的成员共同合作时，问责系统才能产生巨大的影响。

这一分析对支持预算问责的实践工作意味着什么？首先这一分析将我们带出了供应和需求的二分法，及行政部门“供应”如何有效管理公共基金的信息并按此做了，其他基本上独自工作的成员通过官方监督机制和和非官方的监督和倡导来“要求”问责。我们的案例显示有效的预算问责要依赖于一个大的监督系统中的互动和协调的工作：需要来自立法机构、SAI、司法机构、媒体、民间社会、捐助者，和政府机构内部的同情人的共同参与。

如何能够促进这一体化的参与往往不只有一个简单的模型，特别是因为不同的国家内每个机构对监督系统的影响程度是不同的。因此我们需要在每一个国家里分析监督系统中不同机构的相对力量来找出在短期和长期能促进和持续更大程度的监督和问责的机构的最合适组合。IBP的案例研究显示当立法机构和SAI相对于行政部门比较薄弱时，民间社会组织在要求更多监督方面可以起到特别重要的作用，但要增强或持续这种压力时，就需要有和其他问责成员的有效合作。

这一分析为 IBP 已经在肯尼亚、印度、和南非开始的下一阶段的工作提供了方向。在这些国家中，我们将与我们的民间社会组织共同合作，帮助培养他们进行预算分析和倡导的能力，并促进其他民间社会组织、政府、媒体、和其他公共财政人员之间的关系和对话。

为了应对不同国家内不同成员的强弱程度，在接下去的三年中，IBP 的[学习项目](#)将聚焦 CSOs 和其他监督机构的哪种关系能够带来更强的预算结果。这包括学习 CSOs 在何种环境下能和哪种问责成员更有可能合作，及这种合作能带来何种影响。

虽然 CSOs 运动的成功常常依赖问责系统中其他成员，运动的开始常常是因为 CSOs 自身发现了共同的问题。为此，我们的学习项目也将检验 CSOs 之间的哪种关系能够带来更强的预算结果。我们之前的研究展现了 CSOs 运动、联盟、和网络在公民影响政府预算方面往往起到了作用，但在一些情况下，在没有运动或是联盟的时候影响也产生了。因此，我们将进一步研究运动和联盟在哪些环境下产生更大的影响，及它们能带来哪种类型的影响。

## 我们从民间社会如何从透明转向以服务为中心的预算倡导中学到了什么？

IBP 的使命是公开预算和改善生活。虽然我们理解获取预算信息和参与机会的力量，最终我们希望能够通过改善贫穷人群的生活质量来改变生活。我们不断奋斗来确保公众能够在所有的国家里获取预算信息的同时，我们还从我们的合作伙伴的经验中学到直接关注服务的提供也是一条通向变革的重要途径。

我们的案例研究中有许多 CSOs 成功地通过关注预算问题来解决服务提供中问题的事例。在南非，治疗行动运动迫使政府为抗逆转录病毒药物提供资金，使得六百多万患有 HIV/AIDS 的病人受益。在印度，

NCDHR 强制政府使用一种支出代码来追踪用于社区的资金，从而改进了对这一资金的监督。NCDHR 使用这一代码发现了在 2010 年有一亿五千万美元被错用到了英联邦运动会，并最终为 Dalit 追回了这笔资金。在加纳，社会事业发展基金让当地居民委员参与进来监督学校建设计划的实施，从而改善了农村的基础建设。我们知道这些事情发生了，但是哪种是通过预算改善服务的最佳途径呢？



至今，IBP 在公开预算方面投入的资源要多于服务提供上的问题。这反映了我们的工作理念，即公民和监督机构需要获取预算信息和参与的机会，然后才能与政府接触来改善税收和公共支出，并最终改善服务提供。例如，在“艰难”的问责的社区里工作时，IBP 通常会关注把增加预算透明度作为加强公民监督预算能力的第一步，而不是马上进行监督。但我们的案例研究显示，在其他国家的 CSOs 经常追随一条不同的途径来提高问责和改善服务的提供。

在南非开普敦，社会正义联盟（SJC）是从一个改善在该城市最大的非正式定居点的环卫服务的运动开始的。与城市政府的接触非常清楚地显示这些服务的资金问题对它的倡导工作来说是至关重要的。在经历了一段长时间的努力后，市政府最终给了 SJC 一份它需要的财政文件。SJC 利用这上面的信息开展了一次社会审计，这给了政府足够的压力，迫使它推出了一个 260 万美元的清洁卫生服务和对公共厕所做地理标记以便取得快速维修。在阿根廷的布宜诺斯艾利斯，平等和正义民间协会（ACIJ）欲起诉市政府，因为它未能在贫穷社区提供足够的学前教育设施，而这都是城市宪章中明文规定的。像 SJC 一样，ACIJ 花了很多努力来获取必要的预算文件，在获得之后，ACIJ 赢得了诉讼，为贫困地区的八千多名儿童提供的教育设施的进程也可以开始了。

这些例子包括为人熟知的预算透明度的要素，即参与、问责、和服务提供，但 CSOs 要经历这些步骤而遵循的途径具有启发意义。他们的故事往往不是从要求增加透明度或是参与开始的，而是常常从要求服务提供入手。SJC 的故事是从不良的环卫状况着手；而 ACIJ 的缘由是不足的学校设施。当他们不能获得他们需要的信息时，他们就提出这种要求，而不是要提高整体的透明度水平。SJC 获得了环卫服务提供者的服

务提供协议书、发票、存根及检查报告。ACIJ 获取了学校设施建设预算的实际支出数据。这些运动通过走“近”路来改善服务的提供，从要求服务提供到与政府接触，然后再到一个特定的透明度要求，最后到更好的服务。

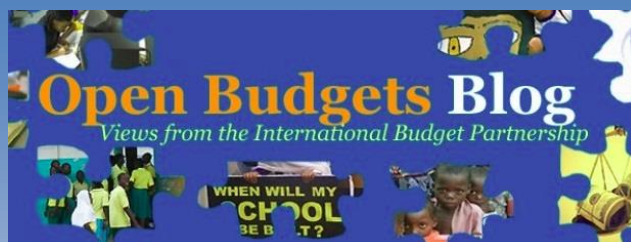
从服务入手进行倡导工作有可能触动广大公民，而从预算透明度着手并不一定能做到。这也使得 CSOs 与普通公民建立了更强的纽带，并培养了参与政府预算的技能。

由于这种具有广泛基础的运动中公民的兴趣程度很高，即使是受教育不多的农民也可以获取预算信息和分析。显然，在没有预算透明或是民众参与的国家里，这些都还是需要首要考虑的问题，而且更高程度的透明能够使得公民更好地向政府问责。例如在巴西，社会经济研究所（INESC）发起了运动反对一项危及到一系列社会服务的资金的累退性税制改革。但 INESC 之所以知道这一税改提议是因为巴西政府公布了大量预算信息。在印度的中央邦，当地的 CSO Samarthan 之所以能监督甘地国家农村就业保障计划（MGNREGS）的实施也是因为 MGNREGS 的官方网站公布了数据。

尽管有这些例子，透明的政府经常抱怨公众未能使用已公布的信息，而研究者也往往很难将预算透明度的改进与服务的改进挂起钩来。然而我们的研究显示尽管获取信息对要求更好服务是很重要的，它并不会推动这一要求。最后，人民和机构（CSOs、立法机构、媒体、捐助者、甚至是怀有改革之心的行政内部人员）是改善服务的驱动力量，而不是预算透明度的提高或是更多的参与机会。

预算透明和改善服务的提供之间的关联并不神秘也不是自动产生的。他们是由公民、CSOs 和他们的监督盟友共同在战壕里敲定出来的。

## 博客角



### 来自公开预算博客

[公共财政中隐蔽的角落：CSOs 应该在哪里寻找，并找什么？](#)：更多的获取预算信息的渠道能够帮助民间社会组织要政府对如何使用公共资金负责。但那些没有通过预算的支出又怎么办？IBP 的 Paolo de Renzio 探讨了 IBP 最近对公共财政的“隐蔽角落”所做的研究及它们对民间社会组织的意义。

[解开澳大利亚的预算数据：澳大利亚预算联盟](#)：在澳大利亚，预算透明度最近得到了提升，联邦预算数据首次以机器可读模式公布于众。澳大利亚信息的 Rosie Williams 解释了在这一进展之前，她怎样创立了澳大利亚预算网站来提供更简单和更好的预算数据分析。

## 出版物

### IBP 的出版物

在网上[图书馆](#)中增加了更多的在线读物！

- [“公共财政的隐蔽角落：超越核心预算的国家案例研究合成”](#)综合了来自世界各地八个案例研究，检验在核心预算之外的公共支出。相关案例包括：
  - [墨西哥税务支出报道的透明度](#)
  - [克罗地亚的准财政活动](#)
  - [南非国有企业和准财政活动](#)
  - [德国税务支出](#)
  - [韩国国有企业透明度](#)
  - [法国预算外资金](#)
  - [巴西国有企业的“最先进状态”](#)
  - [俄罗斯预算外资金的透明度](#)
- [预算简报第 25 期 - 财政收入分享：肯尼亚预算中有多少已经落实且不能被分享的？](#)

### 更多来自该领域的阅读—来自学术和专业杂志关于预算问题和民间社会在公共预算方面参与与的报道

在一篇题为“[在透明和问责领域里进行政治性的思考和工作](#)”思索性的文章中，来自透明和问责倡议的 Brendan Halloran 认为“政治性的思考是通过政治性的干预带来变化的广泛的方法中的一个组成部分”。Halloran 建议组织还需要做政治性的工作，理解它们活动所处的政治背景，以及赞成问责的成員的角色。

劳伦斯技术大学的博士候选人 Sheryl Warren Mitchell 最近撰写了博士论文“[对以优先事项为基础的预算的探索性研究：通过公民参与政府预算决策来确定公众价值和公众优先事项。](#)”这一定性研究检验了以优先事项为基础的预算，以及政府如何将它作为一个工具让公民参与到预算决策中。

海外发展研究所最近发表了一个新的指南来促进可持续的政策改变。通过吸收 10 年的研究成果，ROMA - [快速的结果规划方法](#) – 旨在帮助民间社会组织改善他们的政策影响。该指南由一系列的工具组成，用来分析如何诊断一个问题、设立目标、和评估取得的进展。



## 就业机会

### 三个 IBP 职位

- [研究助理](#) – 公开预算倡议：IBP正在寻找一位研究助理来和一个国际预算专家团队共同进行公开预算调查的工作。
- [项目官员（南非）- 催化剂项目](#)：IBP正在寻找一个南非的项目官员，主要负责催化剂项目。该项目官员将代表IBP并管理在南非的催化剂倡议。



- [项目官员 - 国际倡导](#): IBP正在招募一个项目官员来支持其国际倡导项目。通过该项目，IBP试图在预算最不公开的国家中取得预算透明的改革。