

## 2012年中国开放预算调查

2012年开放预算指数积分：**11**

[中国政府向公众提供：---不足---最低限---一些---显著的---广泛的---信息。]]

### A. 开放预算指数

图1. 三次调查的 OBI 得分

OBI 2008	OBI 2010	OBI 2012
14	13	11

图2. 中国与其东亚和太平洋地区的邻居相比如何？

中国	11
斐济	6
新西兰	93
巴布亚新几内亚	56
韩国	75

开放预算调查评估每个接受调查的国家的中央政府是否向公众提供了8个关键预算文件，以及这些文件所包含的数据是否全面、及时和有用。调查采用国际公认的准则，评估每个国家的预算透明度。该方法由多边组织开发，如国际货币基金（IMF）、经济合作与发展组织（OECD）和最高审计机关国际组织（INTOSAI）。

开放预算调查123个问题中的95个问题的得分被用来计算每个接受调查的国家的相对透明度的客观分数和排名。这些综合得分构成开放预算指数（OBI），这是世界上预算透明度唯一独立的和比较的措施。

中国2012年的OBI得分是11分，满分为100分，这远远低于所有调查的100个国家的平均得分43。这也低于该地区大多数其他国家的得分，包括其邻国新西兰、巴布亚新几内亚和韩国。中国的得分表明，在预算年度过程中，政府向公众提供的国家政府预算和财务活动的信息不足。这使得公民在督促政府对其管理公众资金负责方面，面临挑战。

图3. 从0到100：中国是否已在八个主要的预算报告中增加了信息提供量？

预算前报告	2010	0
	2012	0
行政机构的财政预算提案	2010	0
	2012	0
制订的财政预算案	2010	0
	2012	0

公民预算	<b>2010</b>	0
	<b>2012</b>	0
年内报告	<b>2010</b>	75
	<b>2012</b>	75
年中审查	<b>2010</b>	0
	<b>2012</b>	0
年终报告	<b>2010</b>	27
	<b>2012</b>	20
审计报告	<b>2010</b>	48
	<b>2012</b>	33

开放预算指数是由调查评估的八个关键预算文件的单项分数组成的。这些单项分数代表调查中一组问题得到的平均分，目的是衡量文件是否提供给公众及其信息量。这些单项分数在被调查的所有国家中是可以相互比较的。

**表1. 八个关键预算文件是什么，向公众提供吗？**

文件	文件说明	出版状态
预算前报告	它提供将政府的政策和预算链接的信息，并通常阐明将确定提交给立法机关的预算提案的主要参数。	没有
行政机构的财政预算提案	它介绍政府通过税收和其他来源而获得财政收入的计划，以及如何支付这些钱以支持其优先考虑，从而将政策目标转化为行动。	有，供内部使用
制订的财政预算案	它是授权行政机关获得财政收入、开支并承担债务的法律文书。	有，供内部使用
公民预算	这是一个非技术性的介绍，使广大公众了解一个政府获得财政收入、支出公共资金以实现政策目标的计划。	没有
年内报告	这些提供定期（每月或每季度）实际收入、支出和债务的趋势衡量，可以与预算数字进行比较并调整。	发布
年中审查	在一个预算年度的中点对预算的影响提供一个概述，并讨论影响批准的预算政策的经济假设的任何变化。	没有
年终报告	它包含的信息对实际预算的执行与所制订的财政预算进行比较。	发布
审计报告	这是由该国的最高审计机构对政府账目进行的独立评估。它通常评估行政机关是否获得提出的财政收入且支出的款项是否符合核定的预算，政府收入和支出账目是否准确和可靠，能否对财政状况提供可靠的描述。	发布

### 建议

2010年的开放预算指数在100满分中得了11分，这说明通过引入一系列措施，包括一些可以非常迅速地进行、几乎没有成本的措施，中国政府有很大潜力提高预算的透明度。

国际预算伙伴关系建议，中国应采取以下措施以提高预算的透明度：

- **发布行政部门财政预算提案议及制订的财政预算案。**目前，这些文件仅在内部使用（这些文件内容的详细指导可在本指南中查找：<http://bit.ly/QGzHv8>）。根据2012年的开放预算调查，78个国家发布了行政部门的预算提案，其中包括中国的邻国新西兰、巴布亚新几内亚和韩国；91个国家和地区出版了制订的财政预算案，包括其邻国斐济、新西兰与韩国。IBP的网站<http://bit.ly/P8NPOV>有这些国家公布的预算文件的链接。
- **制作和发布预算前报告、公民预算、年中审查。**详细预算前报告和年中审查的内容的有关指导，可在该指南中查找：<http://bit.ly/QGzHv8>。公民财政预算内容的有关指导，可在该指南中查找：<http://bit.ly/QGzFmj>。根据2012年开放预算调查，47个国家和地区发布了预算前报告，包括该地区其所有邻国；27个国家发布了公民财政预算案，其中包括其邻国新西兰和韩国；以及29个国家和地区发布了年中审查，包括其邻国新西兰和巴布亚新几内亚。IBP的网站<http://bit.ly/P8NPOV>有这些国家公布的预算文件的链接。
- **增加年内报告的全面性。**比较实际年迄今开支与原先估计的在上述期间或上一年度同期的开支（请参见[开放预算调查问卷之问题66](#)）。
- **增加年终报告的全面性。**审计结果，并详细解释原始的收入估计、原始的宏观经济预测、原始的非金融和性能的信息，以及制订的使国家穷人受益的资金水平和实际结果之间的差异，以及预算外资金的实际结果（请参见[开放预算调查问卷之问题78和80-86](#)）。
- **提高审计报告的质量和全面性。**将行政摘要包括进去，向公众公布预算外资金审计，公布报告行政部门针对审计建议所采取的行动，向立法机构报告与安全领域和其他秘密项目有关的详细审计报告（请参见[开放预算调查问卷之问题89, 91, 和95-96](#)）。

**B. 立法机关和最高审计机关在预算监督中的实力**

开放预算调查检查立法机关和最高审计机构所提供的监督程度。在计划和监督国家预算执行情况方面，这些机构扮演一个重要的角色 - 往往被载入国家宪法。

**表2. 中国和斐济的预算监督和参与在东亚与太平洋地区表现最弱**

国家	立法实力	SAI 实力	公众参与
中国	弱	弱	弱
斐济	弱	弱	弱
新西兰	中等	强	中等
巴布亚新几内亚	中等	中等	弱
韩国	强	强	强

强：平均得分超过66，满分100；中等：平均得分在34和66之间；弱：平均得分低于34

通过测量以下性能，开放预算调查评估立法机构是否提供了有效的预算监督：在立法机构省览预算草案前与行政部门的磋商、研究能力、对全面预算政策的正式辩论、讨论和批准预算的时间、法律权威修改预算提案、批准预算变化和收集的多余收入的支出、补充预算的权力、批准使用应急资金的权力，以及审议审计报告。

使用以下四个指标，开放预算调查评估最高审计机构是否有权提供有效的预算监督：有权撤销最高审计机构的负责人、审核公共财务的法定权力、财务资源以及有技能的审计人员。

## 建议

国际预算伙伴关系建议，中国应采取以下行动，以提高预算监督

- 作为确定预算优先事项的过程的一部分，行政机关必须与立法机关的成员进行广泛磋商。立法机关应该有一个专门的预算研究办公室，以协助其预算的分析，预算年度开始之前至少三个月，它应该收到行政机构的财政预算提案。它应该具有法律权威修改行政机构的预算提案。行政机关须寻求立法机关批准，方可在行政事业单位和项目之间转移资金，方可使用在预算执行过程中可能的多余收入，方可使用应急资金；行政机构须从立法机关获得批准，方可开支补充预算的资金。（请参见[开放预算调查问卷之问题59, 97-100, 102-106](#)）。
- 采取以下行动增强最高审计机构（SAI）实力：撤销SAI负责人的决定须经得立法或司法机构的最终同意；

SAI应该有充分的自由裁量权决定进行哪个审计；SAI应指定和有熟练的工作人员，对处理安全问题的中央国家机关进行审核（请参见[开放预算调查问卷之问题90, 92, 和94](#)）。

### c. 公众参与的机会

民间社会在过去15年的研究和宣传经验已经证明，透明度本身不足以改善治理。透明度再加上公众参与预算制订的机会，可以最大限度地获得与开放预算相关的成果。因此，开放预算调查评估向公众提供参与国家预算决策过程的机会。这样的机会在整个预算周期可以由行政机关、立法机关和最高审计机构提供。

表3. 中国China有很大空间提公众参与

要求	调查结果
<b>咨询前遵守的过程</b>	
对公众参与的正式要求（Q114）	不存在
公众参与目的之说明（Q115）	不存在
SAI在公布审计报告之外沟通审计结果（Q124）	存在，强
<b>咨询过程中</b>	
行政机构发展在预算规划期间的参与机制（Q116）	不存在
立法机构举行公开听证会讨论宏观经济的预算框架（Q119）	不存在
立法机构就个别机构的预算举行公开听证会（Q120）	不存在
在立法机构的预算公开听证会上，公众有作证的机会（Q121）	不存在
行政机构发展在预算执行期间的参与机制（Q117）	不存在
SAI开发审核议程的参与机制（Q123）	存在，但可以提高
<b>咨询后遵守的过程</b>	
行政机构对公众建议的反馈（Q118）	不存在
立法机构公布预算听证会报告（Q122）	不存在
SAI对公众建议的反馈（Q125）	不存在

根据这些指标，2012年开放预算调查发现，中国的预算编制过程中，公众参与的机会是微弱的。

## 建议

国际预算伙伴关系建议，考虑到该国在开放预算调查指标上表现不佳，中国应扩大公众参与预算编制。（见表3和[开放预算调查问卷之问题114-122和125](#)）。

#### D. 调查、方法、可靠性和研究员联系信息说明

开放预算调查是基于事实的研究手段，它使用容易观察到的现象来评估在实践中发生了什么。研究结论通常有引文和注释支持，包括参考的预算文件、法律或其他公共文件；由政府官员发表的公开声明；或面对面采访政府官员或其他知识渊博人士所得的评论。问卷由与国家政府没有关联的预算专家完成，然后编制调查结果。每个国家的调查问卷然后由两位匿名专家独立审查，他们与政府也没有关联。此外，在调查结果最后确定之前，IBP邀请各国政府就调查结果的草案发表评论。2012年的整个研究过程从2011年7月至2012年12月耗时18个月时间，涉及约400名专家。

开放预算调查为政府、发展工作者、媒体和公民提供了国家预算透明度实践的可靠数据源。当前调查结果的用户包括开放政府合作伙伴（Open Government Partnership）、协作非洲预算改革计划（Collaborative Africa Budget Reform Initiative）、最高审计机关国际组织（INTOSAI）、世界银行的“全球治理指标”、一些双边援助机构、以及国际和地区多边机构。2012年开放预算调查的出版，加强了该调查作为一个预算透明度、参与度和问责制的全球性数据仓库的领先地位。

中国的开放预算调查研究工作是由开放预算倡议（Open Budget Initiative）、国际预算伙伴关系（IBP）、预算和政策优先中心（Center on Budget and Policy Priorities）举行的，820 First Street NE, Suite 510, Washington DC, 20002, [info@internationalbudget.org](mailto:info@internationalbudget.org)。