



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.

## 电子通讯

2012年5-6月，第66期

跟踪预算，加强民间社会的主动行动

在肯尼亚实施土地改革：预算陷阱

中国草根非政府组织探索如何跟踪公共预算

社会审计：将南非的故事带回家

来自基层的声音

以健康的名义：一场电子革命

出版物和资源

经济联盟中的道德风险：欧洲的政治、经济和财政花招

在一张图表中的美国政府支出五十年

土地和自由？补贴阵营 (*Subsidios as Campo*) 和农业既得利益者较量

工作机会和公告

开放政府伙伴：支持处执行主任；独立报告机制项目计划经理

请尝试 IBP 在线预算游戏！

“政府的财政预算案？但我感兴趣的是改善学校。”

“我们想要使政府对管理公帑负责，但我们不知道从哪里开始！”

民间社会组织使用许多不同的工具和策略来争取他们信仰的目标，不管是为孩子有更好的学校，还是保护环境，或终结贫困。这些策略中最有力的一个就是用预算的分析、监测和宣传，力图影响政府在哪里使用公共资金，和如何有效地用这些资金来解决关键问题。

那么，你如何开始？玩 IBP 的电子学习游戏！拿取你的护照到 **Polarus** 去旅行，了解民间社会和个人如何用使用预算分析和倡导工具来改变生活。



## 跟踪预算，加强民间社会的主动行动

**在肯尼亚实施土地改革：预算陷阱，易卜拉欣 马瓦森，土地开发和治理研究所，肯尼亚**

当肯尼亚在 2010 年庆祝第一次有了一项国家土地政策，然后又在新宪法中锚定这项政策的主要特点，的双胜利时，我们在土地开发和治理研究所的就知道下一次和最大的挑战是克服实施改革上的经费不足。所以最近的一份报告“为土地改革编制预算：确保人民的参与”时机来得恰到好处。在经济及社会权利中心（Hakijamii）和国际财政预算伙伴（IBP）的联合努力下的本报告探讨了肯尼亚实施土地改革面临的最大威胁：缺乏足够的预算来支持改革和不恰当地使用提供的公共资金。

肯尼亚国家土地政策的冗长的和时有争议的制订过程始于 2004 年。那些在肯尼亚殖民时期前后的土地分配不公平和腐败制度下获得国家土地赠与的受惠人对一些新的政策规定感到不舒服。特别是，他们担心改革的一些条款如：平等地获得土地、审查并可能撤销不规则分配的公共地块，对闲置土地征税、私人土地控制最大和最小规模，以及对历史不公正状况的处理，等等。这些团体反对这项政策，并从事了五年往往是敌意的公众辩论，直到 2009 年，这一进程终算完成。

政策颁布后，下一步是在肯尼亚的法律框架中将它确立。拟议的新肯尼亚宪法设置了国家土地政策一些关键特征的框架，但它不是一个容易的过程。解决土地和环境问题的宪法第五章激起了强烈的反对。但民间社会组织，如肯尼亚土地联盟和土地、经济和女权中心（CLEAR）致力教育公众去了解土地章节中最有争议和令人困惑的部分。经济和女权中心（CLEAE）将宪法中的相关部分翻译成明白易懂的语言，培训弱势群体如妇女，使他们明确新的权利是什么，以及如何行使权利。民间社会也同国会议员（其中一些也不精通新宪法）联系通融，并主张在整个过程中咨询土地专家。2010 年 8 月肯尼亚宪法被批准并散播，以便实施。

肯尼亚土地问题自殖民地时代一直是个复杂问题。建立一个广泛、具体的土地政策和相关的明确的宪政框架，是一个重要的里程碑。可是，约两年之后，肯尼亚只宣布实施了三个有利于土地的立法：2012 年国家土地委员会法、2012 年土地法、2012 年土地登记法。这些法律呼吁建立新的国家和地方机构管理公共土地、推荐土地政策给全国政府，进行有关土地和使用自然资源的研究，以及一些其它事项。要完整地建立这些机构和充分地支持公众继续参与起草进一步法律和“操作”这些新法律的必需法规，还需要大量财政资源。

不过，不幸的是，没有具体的政府单位或程序被建立起来审慎实施在土地制度改革进程中每一实施阶段所涉的预算问题。2005 年 11 月的土地改革中所涉预算问题的报告，为土地部的土地改革处准备的并作为执行费用的参考基准，已由于报告之后法律内容本身的修订和土地部人事的重大变化而变得过时了。这种宽泛的报告应被更新，而且应该报告基于根据部门执行计划确定的优先事项的年度预算。

Hakijamii/IBP 为“为土地改革编制预算”的研究让公众注意力在一关键时刻聚焦于预算问题。该国目前正在建立国家土地委员会，随着将在所有 47 个县建立县级土地管理委员会。土地委员会还将协调土地改革的许多方面的执行工作。因此今年给土地部的预算拨款应反映这成比例的增加，使它可能承担这些额外的工作。不过，很明显，现实分配的资金不足。

“为土地改革编制预算：确保人民参与”将帮助肯尼亚的民间社会团体去干预和施压政府和议会解决当前的预算问题，并确保在随后的问题上分配有足够的资金。报告还表明，在这一部门需要公众参与编制财政预算案。但我们必须牢记，那些在肯尼亚反对土地制度改革的，还可能通过促成分配资金的不足，来破坏其执行。

除了那些反对改革的人影响土地改革预算之外，还有另外一个因素可能导致实施新法律上分配资源不足。这就是准备初始预算要求的官僚们可能没有被告知土地改革的优先次序。如果资助的缺口是由于土地部不慎造成的，那么该部和越来越多地利益攸关参与者应该准备一个综合的执行计划，列出有效执行所需资金的优先次序和数额。

访问 IBP 网站，阅读更多的有关为[为土地改革编制预算：确保人民参与](#)。

也可获取这些研究结果和建议的[摘要版本](#)。

有关详细信息，请写给 [mwathane@landsca.co.ke](mailto:mwathane@landsca.co.ke)。

## 中国草根非政府组织探索如何跟踪公共预算

张兰英，兼职顾问和马季方，国际防治结核病和肺病联合会

一直以来，中国的政府预算都是不公开的，公众获得预算信息的渠道非常有限，民间团体和公众很少有机会参与预算政策的制定或者监督预算政策的执行。然而近年来，中国在制定预算的过程中，朝着更加公开、积极回应和预算问责方面取得了一些进展，这些进展是跟国际机构和资助方的支持、地方民间团体和学术机构的推动，以及政府本身的改革举措密不可分的。

中国的民间机构早在 2005 年就开始参与到了促进公共预算更加公开、积极回应和预算问责的进程中。当时，在福特基金会的资金资助和国际预算伙伴（IBP）的技术支持下，中国发展研究基金会（CDRF）就开始在宏观层面上推动参与式透明预算。他们的主要工作是高层推动，取得政府官员的理解和支持；开展媒体记者和地方官员的培训；建立网站，传播参与式预算的方法和实践。与此同时，行动援助中国办公室同地方政府、基层民间组织以及研究机构一道，从微观层面对政府预算进行跟踪，包括从社会性别视角跟踪预算的分配、在村一级跟踪扶贫资金的使用等等。

这种自上而下和自下而上方式的结合为下一步开展预算工作奠定了坚实的基础，但是进一步开展这方面的工作却遇到了很多困难。预算工作要想产生更大的效果，除了国际机构给予中国民间机构应有的技术支持，包括培训、辅导和行动计划开发外，还必须进一步加强上述两种方式的紧密结合。

尽管中国预算工作在 2005 年以后有些停滞不前，但是民间团体在推动预算公开方面还是有了更大的空间。例如，2008 年实施的《政府信息公开条例》为预算公开提供了政策依据。条例要求所有政府机关及其部门主动公开涉及个人或组织“切身利益”、需要公众广泛知晓和参与的信息，而预算和财政信息是这类信息的重要组成部分。此外，条例还赋予公民查询政府本应公开，但没有公开发布的信息的权利。

自 2009 年开始，上海财经大学开始发布一年一度《中国财政透明度报告》，公布中国省级财政透明度排名（排名榜为正式出版物公开发行，但未正式在网站上公布）。这些报告得到了地方政府官员、中央政府的决策者、公众和民间组织的极大关注。

最近，即 2012 年 6 月下旬，IBP 和福特基金会组织了一个为期两天的研讨会，向受邀的中国民间机构通报了国际预算工作近几年的进展，并探索在中国可能开展相关活动的可能性。来自全国不同地区的 20 名代表参加了研讨会，她/他们分别来自不同的地方民间机构、国际组织、大学和

研究机构。IBP 和福特基金会的代表主持了研讨会，并由两位中国的同事协助。参会者讨论了预算跟踪的 6 个国际案例，并与中国的情况加以比较。她/他们还分享了各自机构所开展的预算方面的工作。培训结束之前，每个草根民间机构初步形成了自己的行动计划，并向全体参会人员进行了分享。

这些都是中国在预算公开方面取得的可喜进步。随着人们从政府和大学获得越来越多的预算信息，随着行动计划得到不断的技术支持，越来越多的政府部门和民间机构认识到了预算工作在中国的重要性及其所能发挥的作用。

## 社会审计：将南非的故事带回家

奥斯卡阿雷东多，FUNDAR，墨西哥

几个月前，我参加了卡雅利沙(Khayelitsha)的社会审计。卡雅利沙是南非开普敦郊外的混乱不堪的居民区——一个处于贫困悲惨状况的、甚至缺乏基本服务的社区。作为国际预算伙伴

(International Budget Partnership) 的如何应用技术来监测公共资源的讲习班的一部分，我和我的与会同事一起活动，支持两个民间组织 (CSOs) 的在这个不安全地区改善生活条件的工作。我们分成小组去调查社区成员对市政府应该提供的服务的意见。每个小组包括一名会讲社区成员语言的本地活动人士，从而使我们能够完成问卷调查。

由于该居住区缺乏自来水，市政府已正式允诺提供便携式厕所。政府与一家提供厕所和保养服务的公司签合同。合同规定政府每年承租厕所，支付他们每天清洁两次的费用、修复不工作状态的厕所，并为那些雇来保养厕所的人提供培训。但现实诉说了一个不同的故事。

这些厕所既不卫生，也不足够。社区居民有时必须走很远的路找到一个干净的。一些居民将马桶带到自己屋里，而其它的却在拥挤的人群之间共享。厕所一周只清洁两次，而居民暴露于其外溢的污染物和有毒化学物质。这些腐烂混合物穿透他们的纸板棚屋，特别构成对附近玩耍儿童的健康威胁。

这些不是唯一的风险——一位妈妈说她的儿子在夜间搜索一个厕所时被袭击。其他一些人在厕所倾倒时被锁定在厕所里面。一名男子为了在邻近社区寻找一个干净点的厕所在横穿公路时被撞死。为了不面对这些危险，许多社区成员宁愿选择在袋子中减负，第二天再把这些袋子扔掉。

社区成员肯定相互转告这些故事。但通过编撰这些问卷，我们创建了政府合同义务被违反的一个具体清单。社区成员参与调查，并表示他们渴望改变。那两个当地民间社会组织会见政府领导人和服务提供商公司，陈述社区担忧的问题。这种证据不仅有助于强制执行该合同，同时也有助于拿出解决方案和提起诉讼，迫使公仆或其它如提供公共服务的承包人负责。

对我们这些出席讲习班的来说的坏消息是，这个被影响的社区是在世界的另一边。当地的民间社会组织，Ndifuna Ukwasi 和社会正义联盟，并不在墨西哥活动。在墨西哥我们有面临类似令人苦恼的贫困状况的社区。墨西哥很多人还生活在缺乏最基本服务的地区，并被他们的政府和文明社会所遗忘。

民主就意味着参与，这在社会审计中是必须的，如我们在卡雅利沙中的那部分经历。受影响的居民和民间社会组织，在某些情况下也包括政府，共同来支持有力的财务审核，对各种原因的失误、管理不善、包括最坏的情况——渎职等提供具体证据。

社会审计因此是，在最真实的感觉中行使民主。它促进了透明度和问责制。在墨西哥进行这种审计会需要民间社会组织和权威机构的支持，如人权委员会或墨西哥获取公开政府信息研究所的支持。它还将取决于公民参与验证政府按协议提供商品和服务的承诺。公民的持续参与有待于是否人们看到通过这些努力有了实际改变。

社会审计不只验证是否公帑被正确地花了；他们还要评估政府决策的实际作用，验证这些支出是否产生了什么变化。要进行这项工作，需要获取信息以及时间来消化它及验证相关办事处的遵从性。这些审计应是政府人员职责的一部分，以便他们可以在有关支出的公开听证会回答问题。

社会审计是具有巨大潜力的来纠正不公平现象和授参与者以权利的民主进程。不过，要使社会审计在墨西哥和世界其它地方成功，还须克服各种障碍。政府和社会中的复杂结构，冷漠、和潜在的政治影响妨碍官员和公民从事这种工作。但我们必须克服这些广泛参与的障碍，发挥社会审计的内在转化潜力。

和这篇文章的作者联系：[Oscar@fundar.org.mx](mailto:Oscar@fundar.org.mx).

## 来自基层的声音

### 以健康的名义：一场电子革命

由 阿特米·扎米歇尔·雷纳、索诺拉·秀大达那·AC，墨西哥

在墨西哥和在世界许多地区一样，医疗保健是一种奢侈品，支付能力决定了一个人的健康权利。穷人死于常见病，而富人则从最复杂的疾病被救出，好像健康权只适用于有钱阶层。

针对这种情况，男人和妇女在墨西哥北部成立了公民运动，称为[反抗的病人](#) (the Rebellion of the Sick)。该运动用公共健康服务提供中存在的的社会不公现象的具体证据来说话，要求政府履行义务，纠正这些不公平现象，并确保人民医疗保健的权利。

很多人不知道，无论那个政党执政，国家有义务资助医疗保健。这种公共意识的缺乏会带来很大的问题，因为它允许政府逃避其责任却不被追究。“反抗的病人”运动推动了要求解决这个问题的集体努力。它邀请公民参与进来并对提供医疗服务中的问题提出批评。更多人参与这一努力，将创建更多有关公共健康服务状况的具体证据，并增加对墨西哥北部医疗保健存在的大量不同问题的解决方案的需求。

### 动员公民：不暴露就不能解决！

为了促进这一进程，“反抗的病人”正在开发一个[网站](#)，让各个州的公民批评抱怨、张贴身体健康问题的照片，和讲述他们在公立诊所经验的故事。在网站上，用户将讨论在墨西哥社会保障机

构的等待时间有多长、综合医院的收债、在州保障和社会服务机构受到的歧视，等等。用户还能够登记投诉有关服务质量、医疗器械、医疗设备、药物和自付费用的问题。假如没有这些问题的宝贵证据，问题很可能需要更长的时间来解决，或者根本不会被解决。虽然目前的页面专注在墨西哥北部的问题，稍后这个工作将复制到全国各地。

这一电子创意将在今后几个月展开，我们希望整个索诺拉市的公民将参加。在墨西哥和世界其他地方，医疗保健是复杂的。但我们希望像这一努力将会鼓励这些问题的进展。认识到并公布公共健康体系的薄弱，将是一个使有关当局负责并确保他们履行责任的最佳方法。

现在是我们病人得到我们需要被关注的时候了！

欲获取反抗的病人的详细信息，请联系作者 [michel@sonoraciudadana.org.mx](mailto:michel@sonoraciudadana.org.mx).

## 出版物和资源

### 经济联盟中的道德风险：欧洲的政治、经济和财政花招

詹姆斯·艾尔特、戴维·佳耶·拉森和约阿希姆·魏纳的新论文研究了预算透明度和财政规则与财政作假激励之间的关系。这篇论文用[公开预算指数 \(OBI\)](#)的数据和欧洲联盟国家的财政透明度的信息，显示在财政透明度低的情况下，财政规则可以产生当局寻求“创意做账”或其他此类[财政花招](#)的激励。不过，在高透明度的机构预算过程情况下，似乎较少操纵财务数据的激励。作者还测试并展开多项与财政绩效相关的其它研究。有关详细信息并下载完整文章，[请单击此处](#)。

### 在一张图表中的美国政府支出五十年，美国管理和预算办公室

美国管理和预算办公室最近发布了过去 50 年来[美国政府的开支](#)变化的信息。作为其[图形的美国](#)系列的一部分，全国公共广播电台用此数据创建并发表了一张[图表](#)，描绘了每个支出类别占总开支的百分比变化。这些类别包括国防、社会保障、交通运输、医疗保险和医疗补助、安全网计划（包括失业补助、粮食券等—译者）、国际事务、债务、利息和其它类，等等。图表显示这些领域的支出在 50 年前，25 年前和去年的各期所占份额。虽然该图并没用实际美元显示开支变化，但是，该图表注视着各项支出占政府总开支的份额—它更清晰准确地呈现了过去 50 年来美国开支优先次序是如何变化的。

### 土地和自由？补贴阵营 (*Subsidios as Campo*) 和农业既得利益者较量

在 IBP 委托即将开始的案例研究里，吉列尔莫·塞胡多显示了民间社会组织可以带来公共支出改革，即使在各国政府和私人既得利益者抵抗，以及监督机构不坚持到底的情况下。[补贴阵营](#) *Subsidios al Campo* 运动利用墨西哥的信息自由法，获得农业补贴获益人的官方数据，然后将数据发布在网页 [www.subsidiosalcampo.org.mx](http://www.subsidiosalcampo.org.mx) 上。

补贴阵营的分析将很多新信息带入了公共领域，使对农业补贴的争论关注焦点从它们的大小转向到它们的公平分配，从而在过程中挑战强大的农工业集团。墨西哥农业部采取行动回应，改革现行制度以确保补贴只流向那些需要补贴的人们。

[单击这里](#)阅读完整的 补贴阵营在 IBP 网站的案例研究。

## 工作机会和公告

**开放政府伙伴(The Open Government Partnership, OGP)在招聘！**

### **OGP 支持处执行主任**

支持处的执行主任和高级政府官员及民间社会领导人进行日常沟通，向 OGP 指导委员会下的治理和领导分委员会报告。

### **OGP 独立报告机制项目计划经理**

该项目计划经理将督导发展一个独特的多国的治理评估工作，直接与 50 多个国家的政府和民间社会工作，与 OGP 的国际专家小组密切合作。

欲获得详细职位描述和如何申请的说明，请访问：[www.opengovpartnership.org/employment](http://www.opengovpartnership.org/employment)