

# 预算文件公开的国际比较

王聪 | 邓淑莲

预算公开一小步，政治文明一大步。预算透明有助于保障公众的知情权，加强社会各界对政府的监督。自上世纪末以来，为推进政府预算的公开透明，若干国际组织提出了评估政府预算透明度的标准体系，这些国际组织主要包括国际货币基金组织（IMF）、经济合作与发展组织（OECD）以及国际预算合作组织（IBP）。本文采用了 IBP 的国际公开指数（OBI），选取了美国、英国、韩国、巴西、印度五个典型国家来进行预算信息公开的国际比较，分析借鉴国际经验，以研究提升我国政府预算透明的可行路径。

## IBP 预算公开调查体系

关于预算透明，比较权威的定义认为，财政透明是最大程度地向社会公众公开政府结构和功能、财政政策意图、公共部门账户和预测情况，且要求公开的账户要可靠、全面、及时、容易理解和利于国际比较。尽管三大组织都提出了预算透明标准体系，但侧重点各有不同。相比于 IMF 的《财政透明度良好做法守则》和 OECD 的《预算透明度最佳做法》，IBP 的《预算公开指数》对各国预算信息公开程度进行了量化。2006 年，IBP 发布了世界上第一个有关预算透明度和公信力的独立性、比较性调查报告——《预算公开调查》（OBS），调查依据是严格设计的调查问卷。当年参与调查的国家有 59 个，至 2015 年，参与调查的国家已经达到 102 个，并已发布了 5 次公开预算调

查报告，成为很多国家评估政府信息公开和国际比较的重要参考依据。

2015 年预算公开调查问卷包括了五个部分：预算文件的公开性、行政预算草案的披露情况、其他主要预算文件的披露情况、预算监管的力度、预算过程中的公众参与。其中，前三部分构成了预算公开指数（预算透明度）。IBP 通过对调查问卷结果分别就预算透明、公众参与和预算监管进行打分（表 1）。

2015 年，参与调查国家预算公开指数的平均得分为 45 分。从表 1 中可以看出，除印度基本与平均得分持平外，美国、英国、巴西和韩国得分均大于 60 分，预算信息公开情况较好。在公众参与和预算监管方面，印度的总体情况也是最差的，公众参与只有 19 分，甚至低于平均得分 25 分，其他国家之间的差异也较预算公开指数更为明显。在本文中，我们主要关注预算信息公开的国际差异，因此接下来将就预算公开指数进行深层

次的分析。

## 各国预算信息公开的比较

“根据多边组织制定的国际标准，公开预算调查使用 109 项指标来衡量预算透明度。这些指标用来评估中央政府是否及时向公众提供八项主要预算文件，以及这些文件中包含的数据是否全面和有用。”使用这些指标测算出的预算透明度即预算公开指数（OBI）。IBP 用指数来描述一个国家的表现，他们将其分为五个层次：如果一个国家得分在 81 到 100 分之间的话，说明该国政府“为人民提供了很多的信息”；如果得分在 61 到 80 分之间，说明该国政府“向人民提供了较多的信息”；如果得分在 41 到 60 分之间，说明该国政府“向人民提供了一些信息”；如果得分在 21 到 40 分之间，说明该国政府“向人民提供了最低限度的信息”；最后，如果得分在 20 分以下的话，说明该国政府“向人民提供

表 1 2015 年五个国家预算公开调查得分情况比较

国家	预算公开指数(OBI)	公众参与	预算监管	
			通过立法机关	通过审计机关
美国	81	69	85	100
英国	75	58	45	92
巴西	77	71	80	75
印度	46	19	39	75
韩国	65	83	73	50

资料来源：根据 IBP 网站公布的 2015 年《预算公开调查》数据整理而成；各项得分满分均为 100 分。

表 2 主要预算文件名称及内容

预算文件	内容
预算前陈述	介绍在即将到来的财政年度里政府的经济和财政政策计划，鼓励对行政预算草案进行更多细节的讨论。
行政预算草案	介绍政府就主要财政问题的重大声明，内容包括：对财政收入、支出和债务的详细预期；宏观经济设想、历史和多年的预算数据；公共政策信息。
立法通过的预算	经立法机构审批的政府预算文件。
公民预算	IBP 提出的特别预算，政府印制的便于普通公民理解的更简单易懂的预算版本。
年内报告	定期对预算执行情况进行报告与分析。
年中审查	在预算执行中期对预算执行情况的详细说明。
决算报告	对预算执行中政府的财政活动和整个财政年度预算的实施效果进行的评估。
审计报告	国家最高审计机构对政府账目的合法性和规范性进行的审计。

表 3 五国预算文件的公开情况（2015）

预算文件	美国	英国	巴西	印度	韩国
预算前陈述	×	√	√	×	√
行政预算草案	√	√	√	√	√
立法审批的预算	√	√	√	√	√
公民预算	×	√	√	√	√
年内报告	√	√	√	√	√
年中审查	√	√	√	×	×
决算报告	√	√	√	×	√
审计报告	√	√	√	√	√

√：已出版；×：未制作 / 稍后出版。

表 4 五国八份关键预算文件公开程度比较

预算文件	美国	英国	巴西	印度	韩国
预算前陈述	-	100	80	-	13
行政预算草案	91	73	67	55	63
立法通过的预算	27	13	100	93	87
公民预算	-	33	67	33	100
年内报告	96	88	96	75	83
年中审查	83	79	54	-	-
决算报告	85	74	95	-	82
审计报告	89	83	100	83	72

注：“-”表示该项预算文件未公开。

很少或根本没有提供信息”。八项主要预算文件包括：预算前陈述、行政预算草案、立法通过的预算、公民预算、年内报告、年中审查、年终审核和审计报告，具体定义如表 2 所示。

在预算公开调查中，上述八份文件的权重设置也有所不同。109 项调查指标中，关于行政预算草案的问题设置多达 54 项，是重中之重，为调查问卷的第二部分。而有关其余七份预算文件的公开度调查，则设置在调查问卷的第三部分中。

根据问卷，我们整理出了五国就八份预算文件的公开情况（表 3）。在 2015 年的问卷调查中，八份关键预算文件公开情况最好的是英国和巴西，均公开了全部的预算文件，其次为韩国，仅有一份预算文件未公开（年中审查报告），而得分最高的美国却有两份预算文件没有公开（预算前陈述和公民预算），印度公开的预算文件数量最少，但也公开了五份预算文件。结合表 1 的公开预算指数，五个国家预算文件公开数量的多少与得分高低基本一致，但仍有所差异。为了更详细地对上述五国预算公开信息进行分析，表 4 以得分的形式列出了各国每份预算文件的公开程度（每项满分均为 100 分）。

通过对五个国家预算信息公开情况进行比较，我们可以得出以下三个结论：

第一，从总体上看，五个国家预算信息公开程度均比较高。情况最差的印度也有五份已出版的预算文件，英国和巴西两国更是公开了所调查的全部预算文件。因此，仅就预算文件是否制作及出版而言，发达国家和发展中国家之间并不存在技术上的差异。

第二，各国已出版的预算文件公开程度存在较大差异。表现较好的是巴西，其所公开的 8 份关键预算文件，虽然公开程度略有差异，但得分均在 50 分以上。与此相比，英国和韩国两国虽然

公开的文件较多,但预算文件之间公开程度的差异较大。以英国为例,“预算前陈述”公开度得分为100分,而得分最低的“立法通过的预算”得分仅为13分,高低之差为87分。美国的情况则比较特殊,作为五个国家中唯一跻身公开程度第一层次(OBI高于80分)的国家,其预算文件的按信息公开程度可以很明显的分为两大部分,“预算前陈述”和“公民预算”未进行制作,而“立法通过的预算”则得分很低,为27分;但另外5份预算文件的公开程度却都极其充分,得分均超过了80分。

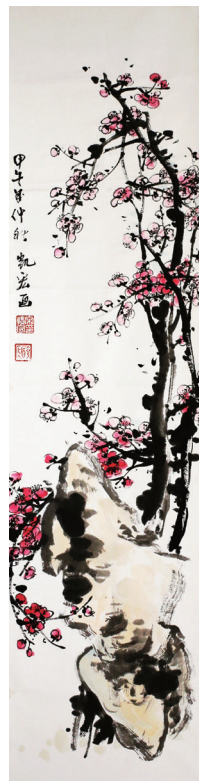
第三,同一份预算文件在各国之间的公开程度存在差异。八份预算文件中,五个国家均进行公开的有“行政预算草案”、“立法通过的预算”、“年内报告”和“审计报告”。其中得分较为均匀的是“年内报告”和“审计报告”,“立法通过的预算”一项英国得分最低,为13分。而对于IBP最为关注的“行政预算草案”,五个国家的公开程度均在50%以上,但仍然存在一定的差异:美国得分最高,为91分,已接近IBP完全公开的标准;得分最低的是印度,55分,与美国相差了36分。此外,八份预算文件中,公开情况最差的是“预算前陈述”和“年中审查”,均有2个国家未公开,而公开了“公民预算”的国家虽然为4个,但除韩国得分为满分外,其他国家的得分情况则不太理想,英国和印度得分均为33分。

### 对我国预算信息公开的借鉴

预算文件是预算公开的重要内容,包含了政府的规模、结构以及政府如何使用公共资金的全部信息。因此,预算文件公开的完整性和详细性是公众及其代表获得政府财政预算信息的重要保障,也是现代财政制度的重要标志。但目前我国各级政府公开的预算文件尚不完整,还不够详细。表现在没有编制和公开预算编制前的陈述报告、行政预算草案、年中检查报告和公民预算报告。

即使是已经公开的预算文件,包括“立法通过的预算”、“年内报告”、“决算报告”和“审计报告”,与上述五个国家相比,也还存在差距。一是预算信息不全面。在“立法通过的预算”、“年内报告”、“决算报告”中,我国仅有按功能对支出进行的分类信息,而经济分类信息则没有公开。二是预算报告比较粗糙。例如,作为国家收支计划,一份合格的预算可以体现国家对经济的预期及政策倾向,但我国的预算文件中对经济计划与财政政策的表述还不够细致,“决算报告”中也没有将对于经济的预期与实际情况进行比较。而美国、巴西和韩国在预算报告中就宏观经济政策等给出详细的说明,使预算能够更好地指导经济的发展。未来我国各级政府应制作、公开更完整、详细的预算文件,为政府履责和公众及其代表问责提供充分的信息。□

责任编辑 李丞



山西省阳泉市财政局  
宋凯宏 国画作品