

我国政府预算公开的现状与建议

全国人大代表、台盟暨大小组组长 卢馨

我国自 2000 年起实行预算公开制度，首先由中央部门主动公开本年预算收支，在随后的时间里逐步将预算公开制度推行到地方。为了顺应现代财政民主决策的趋势，回应建立廉洁高效服务型政府的诉求，我国各级政府都积极推动预算公开，向社会“摊开”自己的“账本”。十八届三中全会颁布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出要改进预算管理制度，实施全面规范、公开透明的预算制度。2013 年 3 月，李克强总理在国务院召开的第一次廉政工作会议上，要求建立公开、透明、规范、完整的预算体制，深化细化预算决算公开和“三公”经费公开。推进我国财政透明化建设，关键在于全面实施公开、可查、责任、奖惩的政府机关和国有企事业单位的财务收支制度。我从三个方面的数据切入，简要说明我国预算公开尚不彻底，还有很长的一段路需要走。

- 1、中央部门公开的 2013 年部门预算表中的科目类别情况分析；
- 2、中央部门对于 2013 年“三公经费”预算公开的说明情况；
- 3、中国内地各省的省财政厅 2013 年“三公经费”预算公开同广东省财政厅 2013 年“三公经费”预算公开情况的对比分析。

一、我国各级政府部门预算公开的现状

许多学者都曾指出，我国预算表的科目不够细致、过于笼统，公开的预算让人看不懂，难以了解政府的钱到底用在了什么地方。2013 年 4 月 18 日，超过 80 家中央部门同时公布了本部门的 2013 年预算报告，在此，我对收入预算表、支出预算表和财政拨款支出预算表中出现的科目进行了一下统计。

预算科目分为类、款、项、目四级，中央部门公布的预算表已经涉及到项级科目，而在对收入预算表、支出预算表和财政拨款支出预算表中的款级科目和项级科目进行统计后可以看到，并不是所有的款级科目都已深入到项级科目，而且，不同部门的公布深入程度之间也存在着差距，这从三张彩图中蓝色柱状和红色柱状的差距可以看出。总之，不管是预算工作量大还是预算工作量小的部门，其预算表的详细程度都不能够令人满意，公众能从预算表中获取到多少的信息令人表示质疑。

83 个中央部门，目前还没有一家的预算报告公布到目级科目。对于那些本身涉及款、项级科目较多的、工作量繁多的部门（如农业部、教育部等）我们可以表示理解，但是那些款级科目较少、预算工作量相比而言少许多的部门为什么没有进行尝试呢？的确，任何事情都不可能一蹴而就，但是，改革就必须突破，我们可以一点点地不停进步，相信公众更想看到的是更具有诚意的预算报告。

总之，从 83 家中央部门公开的部门预算表中，我们还不能够详细了解各项支出的具体用途，在肯定预算公开工作进步的基础上，还是希望预算科目进一步细化、预算编报工作进一步完善。

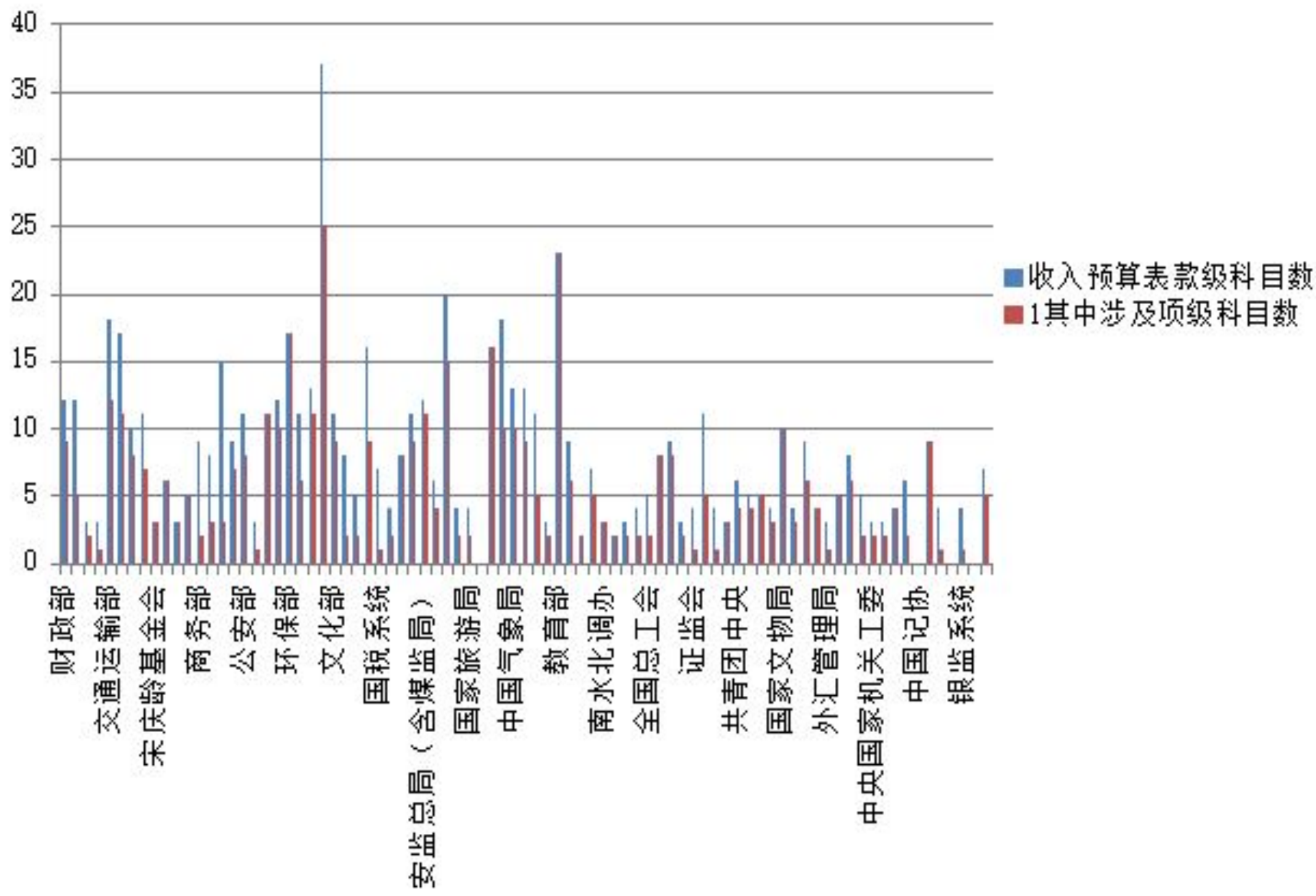
中央部门 2013 年预算表科目类别汇总表

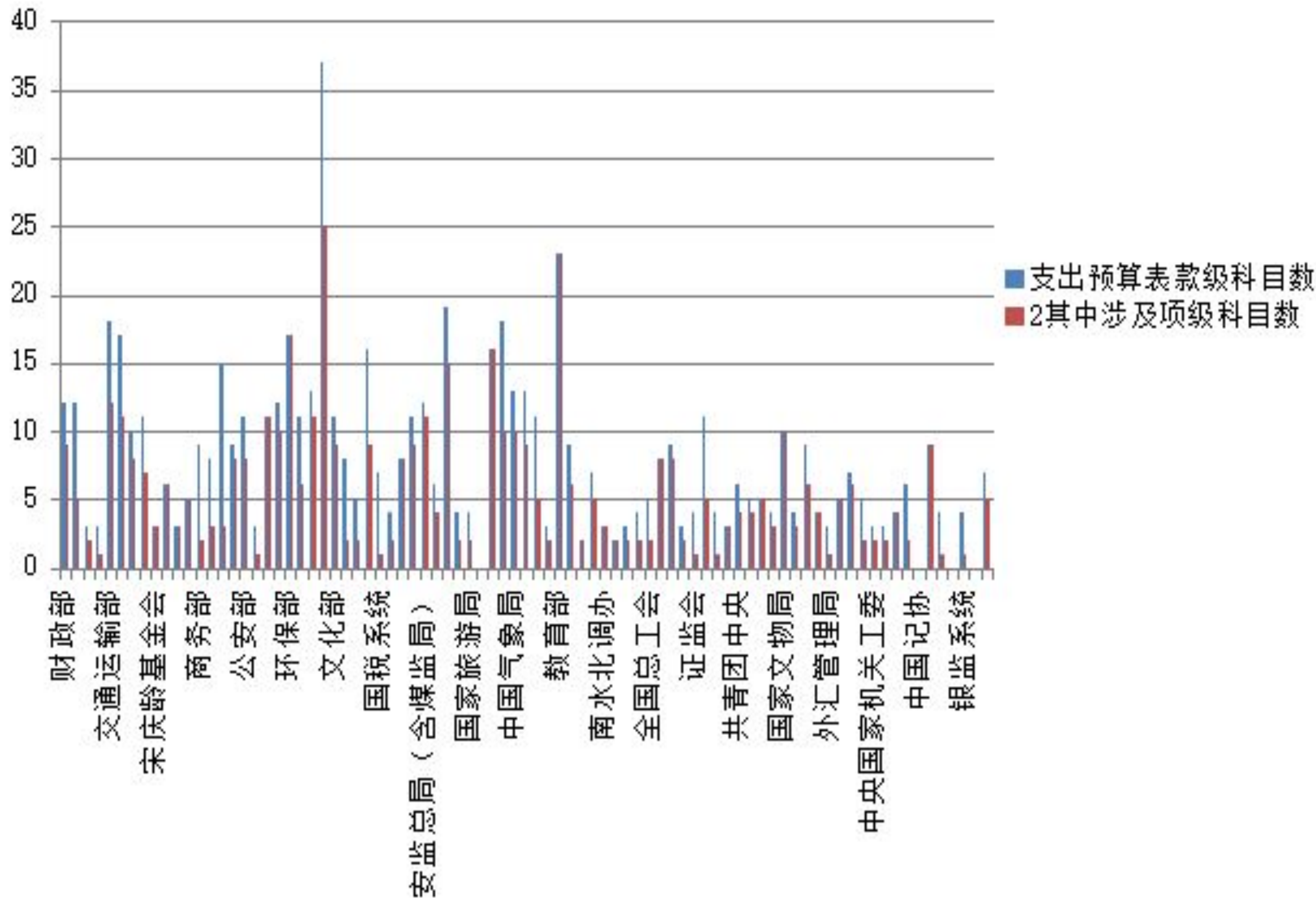
单位：个

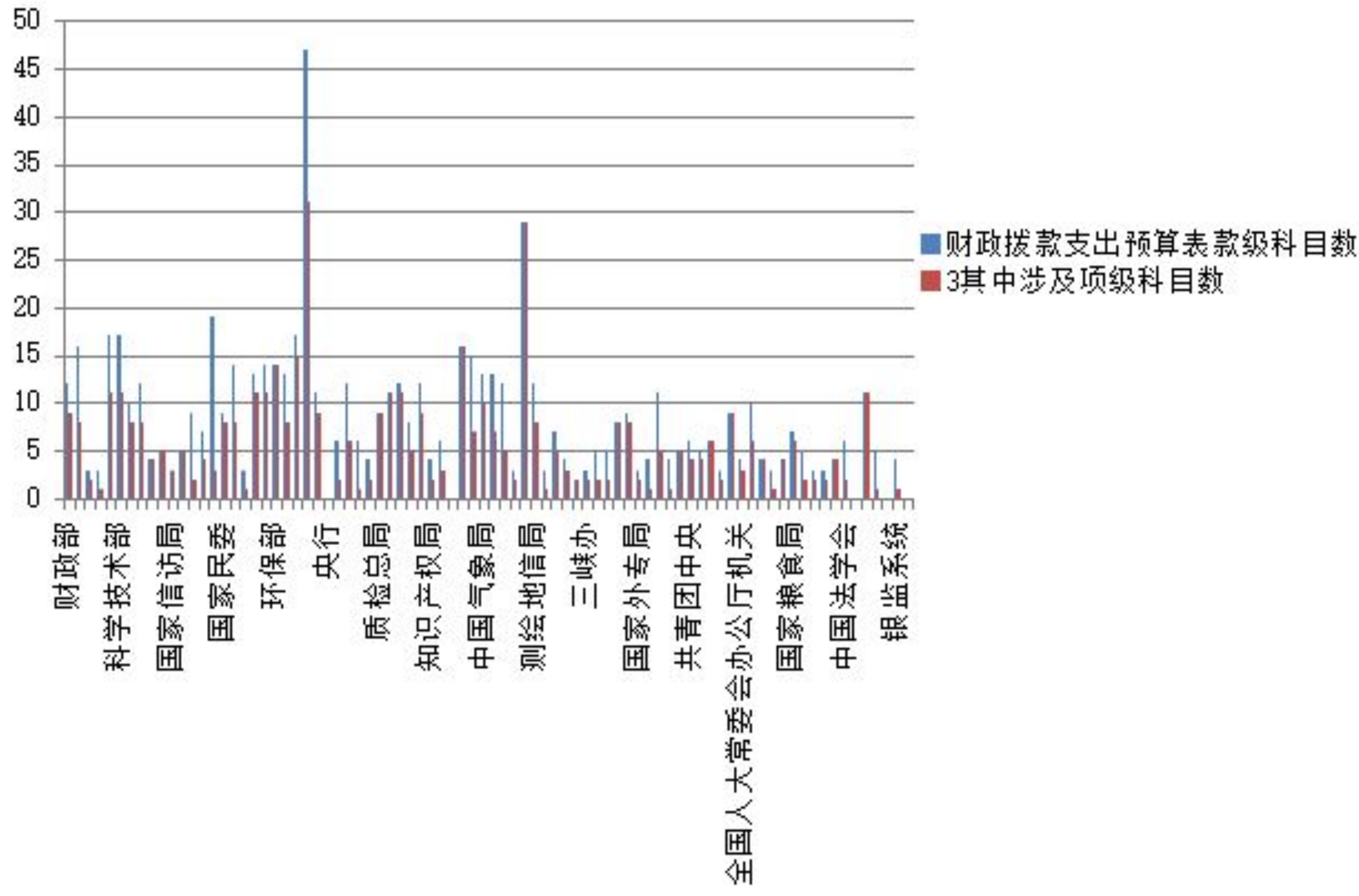
编号	部门	收入预算表 款级科目数	1 其中涉及 项级科目数	支出预算表 款级科目数	2 其中涉及 项级科目数	财政拨款支出预算表 款级科目数	3 其中涉及 项级科目数
1	财政部	12	9	12	9	12	9
2	国家发改委	12	5	12	5	16	8
3	物资储备局	3	2	3	2	3	2
4	国务院参事室	3	1	3	1	3	1
5	交通运输部	18	12	18	12	17	11
6	科学技术部	17	11	17	11	17	11
7	司法部	10	8	10	8	10	8
8	国土资源部	11	7	11	7	12	8
9	宋庆龄基金会	3	3	3	3	4	4
10	全国工商联	6	6	6	6	5	5
11	国家信访局	3	3	3	3	3	3
12	中国作协	5	5	5	5	5	5
13	商务部	9	2	9	2	9	2
14	海关系统	8	3	8	3	7	4
15	工信部	15	3	15	3	19	3
16	国家民委	9	7	9	8	9	8
17	公安部	11	8	11	8	14	8
18	监察部（含国家预防腐败局）	3	1	3	1	3	1
19	民政部	11	11	11	11	13	11
20	人社部（含国家公务员局）	12	10	12	10	14	11
21	环保部	17	17	17	17	14	14
22	住房城乡建设部	11	6	11	6	13	8
23	水利部	13	11	13	11	17	15
24	农业部	37	25	37	25	47	31
25	文化部	11	9	11	9	11	9
26	央行	8	2	8	2	无	无
27	审计署	5	2	5	2	6	2
28	国资委	16	9	16	9	12	6

29	国税系统	7	1	7	1	6	1
30	工商总局	4	2	4	2	4	2
31	质检总局	8	8	8	8	9	9
32	体育总局	11	9	11	9	11	11
33	安监总局（含煤监局）	12	11	12	11	12	11
34	国家统计局	6	4	6	4	8	5
35	国家林业局	20	15	19	15	12	9
36	知识产权局	4	2	4	2	4	2
37	国家旅游局	4	2	4	2	6	3
38	宗教事务局	无	无	无	无	无	无
39	中科院	16	16	16	16	16	16
40	中国民航局	18	10	18	10	15	7
41	中国气象局	13	10	13	10	13	10
42	国家海洋局	13	9	13	9	13	7
43	中医药局	11	5	11	5	12	5
44	国办、国务院研究室	3	2	3	2	3	2
45	教育部	23	23	23	23	29	29
46	测绘地信局	9	6	9	6	12	8
47	新华社	2	2	2	2	3	1
48	国家档案局	7	5	7	5	7	5
49	南水北调办	3	3	3	3	4	3
50	自然科学基金会	2	2	2	2	2	2
51	三峡办	3	2	3	2	3	2
52	国家邮政局	4	2	4	2	5	2
53	全国总工会	5	2	5	2	5	2
54	中国社科院	8	8	8	8	8	8
55	中国残联	9	8	9	8	9	8
56	国家外专局	3	2	3	2	3	2
57	证监会	4	1	4	1	4	1
58	供销合作总社	11	5	11	5	11	5
59	保监会	4	1	4	1	4	1
60	中国文联	3	3	3	3	5	5
61	共青团中央	6	4	6	4	6	4
62	最高检	5	4	5	4	5	4
63	中央党校	5	5	5	5	6	6

64	贸促会	4	3	4	3	3	2
65	国家文物局	10	10	10	10	9	9
66	全国人大常委会办公厅机关	4	3	4	3	4	3
67	全国妇联	9	6	9	6	10	6
68	国家行政学院	4	4	4	4	4	4
69	外汇管理局	3	1	3	1	3	1
70	中国工程院	5	5	5	5	4	4
71	国家粮食局	8	6	7	6	7	6
72	全国友协	5	2	5	2	5	2
73	中央国家机关工委	3	2	3	2	3	2
74	国务院法制办	3	2	3	2	3	2
75	中国红十字会	4	4	4	4	4	4
76	中国法学会	6	2	6	2	6	2
77	中国记协	无	无	无	无	无	无
78	中国地震局	9	9	9	9	11	11
79	国务院发展研究中心	4	1	4	1	5	1
80	中国外文局	无	无	无	无	无	无
81	银监系统	4	1	4	1	4	1
82	国家机关事务管理局	无	无	无	无	无	无
83	全国政协办公厅	7	5	7	5	8	5







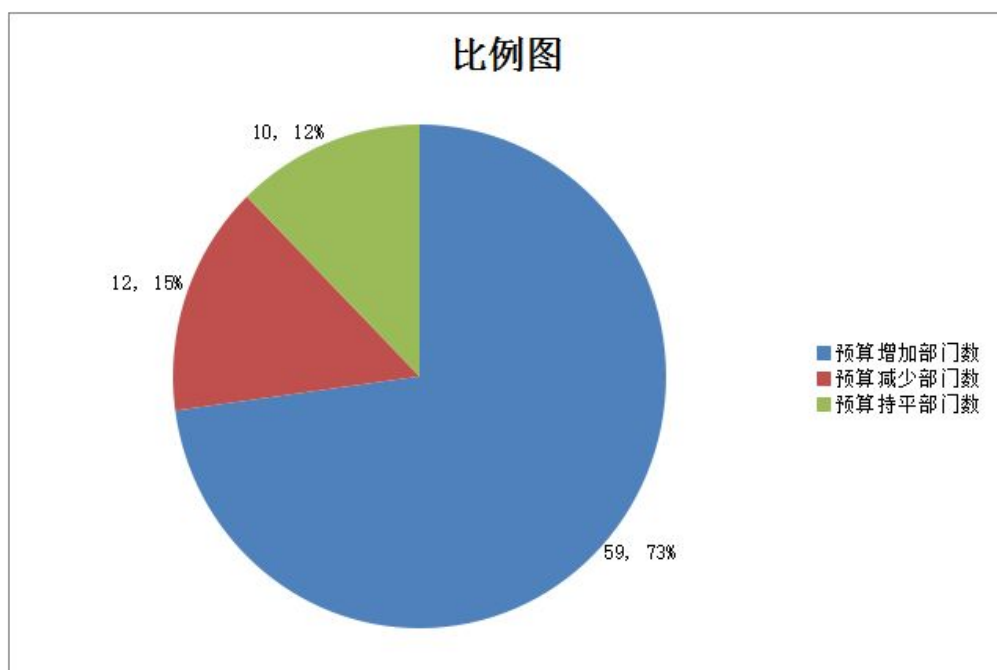
中央部门 2013 年“三公经费”预算汇总表

单位：万元

序号	部门名称	因公出国 (境) 费	公务用车购置 及运行费	公务接待费	2013 年“三公经 费” 预算合计	2012 年预算 执行数	与 2012 年 执行数对比
1	财政部	2701.26	1810.34	439.42	4951.02	4529.94	421.08
2	国家发改委	2625.08	710.99	608.11	3944.18	4727.74	-783.56
3	物资储备局	100	1384.14	1192.75	2676.89	2942.25	-265.36
4	国务院参事室	281.6	49	40	370.6	367.87	2.73
5	交通运输部	1279	8694.58	1056.64	11030.22	9833.18	1197.04
6	科学技术部	2065.52	304.35	1566.84	3936.71	3389.51	547.2
7	司法部	413.13	829	269.75	1511.88	1349.88	162
8	国土资源部	1123.96	1037	1176.46	3337.42	3055.22	282.2
9	宋庆龄基金会	47	38.42	310	395.42	276	119.42
10	全国工商联	142.93	107.8	43.5	294.23	294.23	0
11	国家信访局	39	108.78	17.2	164.98	131.91	33.07
12	中国作协	337	183.42	113	633.42	514.79	118.63
13	商务部	5315.2	205.08	103.79	5624.07	5626.07	-2
14	海关系统	2619	45026.17	3358.86	51004.03	51218.43	-214.4
15	工信部	3272.5	2546.84	1476.14	7295.48	6685.87	609.61
16	国家民委	590.32	1689.57	1450.84	3730.73	3132.32	598.41
17	公安部	2281	11310.37	2025.34	15616.71	13061.68	2555.03
18	监察部(含国家预防腐败局)	504.06	439.28	311.06	1254.4	1078.81	175.59
19	民政部	603.17	581.99	244.36	1429.52	1244.02	185.5
20	人社部(含国家公务员局)	1483.32	653.09	363.75	2500.16	1727.31	772.85
21	环保部	1268	1099.9	669.82	3037.72	2391.79	645.93
22	住房城乡建设部	427	316.54	13.95	757.49	678.47	79.02
23	水利部	1136.28	8312.98	915.78	10365.04	10365.04	0
24	农业部	4940.15	15108.84	3530.34	23579.33	17524.52	6054.81
25	文化部	1914.95	1357.41	686.33	3958.69	3362.78	595.91
26	央行	1999.84	443.58	122.26	2565.68	2377.19	188.49
27	审计署	617	1205.06	865	2687.06	2456.25	230.81
28	国资委	1391.37	1238.93	263.48	2893.78	2705.6	188.18

29	国税系统	1538.05	145040.29	62701.1	209279.44	205836.7	3442.74
30	工商总局	414	549.4	140	1103.4	1032.97	70.43
31	质检总局	2396.2	26981.78	10701.58	40079.56	40470.06	-390.5
32	体育总局	18832.01	966.93	688.64	20487.58	22460.1	-1972.52
33	安监总局（含煤监局）	524.4	4721.25	842.21	6087.86	6087.86	0
34	国家统计局	1406.27	6839.53	2951.02	11196.82	11052.18	144.64
35	国家林业局	1695.01	1504.13	671.1	3870.24	3630.91	239.33
36	知识产权局	1603.77	360.1	178.01	2141.88	1960.44	181.44
37	国家旅游局	202.87	336.14	280.26	819.27	814.47	4.8
38	宗教事务局	216.17	129.62	408	753.79	671.18	82.61
39	中科院	9411.52	6895.41	7561.04	23867.97	22574.21	1293.76
40	中国民航局	1455	5017	1876	8348	7864	484
41	中国气象局	1357.61	16255.99	3304.51	20918.11	20769.86	148.25
42	国家海洋局	992.2	4418.09	2994.29	8404.58	8595.71	-191.13
43	中医药局	200	93.08	81	374.08	374.08	0
44	国办、国务院研究室	129	294	17	440	440	0
45	教育部	1546	195.6	768	2509.6	2420.19	89.41
46	测绘地信局	294.8	451.22	333.21	1079.23	993.55	85.68
47	新华社	1620	3025.37	263.63	4909	4023.94	885.06
48	国家档案局	143	520.67	104.5	768.17	547.63	220.54
49	南水北调办	131.53	131.04	50.48	313.05	313.05	0
50	自然科学基金会	303	221.48	51	575.48	575.48	0
51	三峡办	78.6	111.3	17	206.9	224.47	-17.57
52	国家邮政局	378	2343.22	1179.16	3900.38	2574.69	1325.69
53	全国总工会	0	0	0	0	0	——
54	中国社科院	374.93	1617.46	58.66	2051.05	1606.31	444.74
55	中国残联	472.81	250.98	126.76	850.55	853.61	-3.06
56	国家外专局	315.21	98.51	322.41	736.13	646.89	89.24
57	证监会	747.16	1683.6	821.92	3252.68	2819.07	433.61
58	供销合作总社	335.96	232.21	193	761.17	745.04	16.13
59	保监会	368.53	1298.77	1107.1	2774.4	2800.03	-25.63
60	中国文联	540	408.16	119.5	1067.66	1067.66	0
61	共青团中央	1137	164.64	32	1333.64	676.82	656.82
62	最高检	322.51	524.19	232.56	1079.06	1057.15	21.91

63	中央党校	283. 5	352. 56	134. 93	770. 99	595. 96	175. 03
64	贸促会	4338. 98	356. 17	752. 54	5447. 69	3776. 84	1670. 85
65	国家文物局	367. 5	134. 1	145. 5	647. 1	640. 4	6. 7
66	全国人大常委会办公厅机关	140	220	40	400	396. 56	3. 44
67	全国妇联	292. 84	192. 98	30	515. 82	515. 59	0. 23
68	国家行政学院	200	190. 82	56. 6	447. 42	363. 42	84
69	外汇管理局	576. 13	185. 82	46. 81	808. 76	772. 53	36. 23
70	中国工程院	162. 62	108	6	276. 62	162. 62	114
71	国家粮食局	199. 84	272. 3	199. 68	671. 82	600. 19	71. 63
72	全国友协	607. 9	34. 3	1229. 53	1871. 73	1953. 07	-81. 34
73	中央国家机关工委	56. 79	174. 58	9. 74	241. 11	——	——
74	国务院法制办	97. 6	170	38	305. 6	305. 6	0
75	中国红十字会	183	41. 16	3	227. 16	150. 1	77. 06
76	中国法学会	80	68. 6	43	191. 6	191. 6	0
77	中国记协	170	58	267	495	477. 33	17. 67
78	中国地震局	648. 67	3710. 42	1411. 28	5770. 37	5312. 28	458. 09
79	国务院发展研究中心	140	86. 24	18	244. 24	130. 7	113. 54
80	中国外文局	575. 23	292. 34	201. 16	1068. 73	710. 07	358. 66
81	银监系统	1740. 11	22571. 62	3191. 3	27503. 03	27698. 18	-195. 15
82	国家机关事务管理局	100	4384. 27	62. 97	4547. 24	3497. 82	1049. 42
83	全国政协办公厅	802. 41	315. 1	406. 6	1524. 11	1369. 79	154. 32



上述 83 个中央部门在 2013 年 4 月 18 日同一天还公布了本部门的 2013 年“三公经费”预算情况，在中央颁布“八项规定”要求厉行节约、严格控制“三公经费”的情况下，各部门 2013 年预算数普遍低于 2012 年预算数，在这里，我将各部门 2013 年预算数同 2012 年预算执行数进行了比较，发现除了中央国家机关工委无法取得 2012 预算执行数据、全国总工会不存在“三公经费”支出外，余下的 81 个部门中，2013 年预算数大于 2012 年预算执行数的部门有 59 个，占比 73%；预算减少部门数为 12，占比 15%；预算持平部门数为 10，占比 12%。

2013 年预算数同 2012 年预算执行数相比增加了的部门占大多数，我对这 59 个部门按照增加额大小进行排序，并加入未披露 2012 年执行数的中央国家机关工委，逐一翻看了增加额在 100 万以上的以及未披露 2012 年执行数的中央国家机关工委的 2013 年“三公经费”预算公开报告，看是否有就预算增加情况进行解释说明，进一步统计情况如下表：

序号	部门名称	与 2012 年 执行数对比	有无解释
73	中央国家机关工委	——	无解释
24	农业部	6054.81	有
29	国税系统	3442.74	无解释
17	公安部	2555.03	无解释
64	贸促会	1670.85	有
52	国家邮政局	1325.69	有
39	中科院	1293.76	有
5	交通运输部	1197.04	无解释
82	国家机关事务管理局	1049.42	无解释
47	新华社	885.06	无解释
20	人社部（含国家公务员局）	772.85	有
61	共青团中央	656.82	有
21	环保部	645.93	有
15	工信部	609.61	无解释
16	国家民委	598.41	无解释
25	文化部	595.91	有
6	科学技术部	547.2	有
40	中国民航局	484	无解释
78	中国地震局	458.09	有
54	中国社科院	444.74	有
57	证监会	433.61	无解释
1	财政部	421.08	无解释
80	中国外文局	358.66	有
8	国土资源部	282.2	无解释
35	国家林业局	239.33	有
27	审计署	230.81	有
48	国家档案局	220.54	无解释
26	央行	188.49	有
28	国资委	188.18	有
19	民政部	185.5	有
36	知识产权局	181.44	无解释
18	监察部（含国家预防腐败局）	175.59	无解释
63	中央党校	175.03	有
7	司法部	162	有
83	全国政协办公厅	154.32	无解释
41	中国气象局	148.25	无解释
34	国家统计局	144.64	无解释
9	宋庆龄基金会	119.42	有
12	中国作协	118.63	无解释
70	中国工程院	114	有
79	国务院发展研究中心	113.54	有

	无解释	有解释
部门数（个）	19	22
占比	46%	54%

中央部门“三公经费”预算报告只公布三项经费总额，在查阅 2013 年部门“三公经费”预算报告的过程中，我对是否能够了解预算增加的原因进行了一下人为判断，大致分为报告中有解释和无解释两类，当然，这个过程中带有很大的主观因素。统计结果发现，22 个部门对预算增加缘由进行了一下说明，占比 54%，还有 19 个部门并未对预算增加缘由进行说明，占比高达 46%。

在 2013 年“三公经费”预算数同 2012 年“三公经费”预算执行数相比增加额超过 100 万的部门中，将近一半的中央部门未在预算公开报告中披露增加缘由，并且，在我归类为有解释的部门报告中，解释说明大多比较粗略，甚至解释话语一带而过。这样的预算公开报告给大众看到的只是表面的数字而已，而数字背后的各种活动以及原因难以被公众所知。

总之，在“三公经费”预算控制压缩的大趋势下，我们可以发现 73% 的中央部门 2013 年“三公经费”预算数大于 2012 年“三公经费”预算执行数，而在增加额大于 100 万的部门中，46% 的部门没有公开数额增加原因与用途，而有所解释的部门解释力度不大，说服力不够。“三公经费”预算只是整个预算公开的一角，窥一叶而知秋，我们离预算公开的完善和彻底还有很大的距离。

了解了一下中央部门预算的有关情况，下面看一下各省预算公开的进展，我依旧是从 2013 年的“三公经费”预算公开切入的。

广东省在预算公开方面一直是走在全国的前列，在这里，我将广东省财政厅 2013 年“三公经费”预算表同内地剩余 21 个省的省财政厅 2013 年“三公经费”预算表进行了对比分析。在列举对比分析结果之前，先展示一下广东省财政厅 2013 年“三公经费”预算表的范式。[广东省财政厅 2013 年“三公经费”支出预算情况](#)

广东省财政厅 2013 年“三公经费”支出预算情况

广东省财政厅“三公经费”支出是指广东省财政厅机关及厅属行政事业单位的因公出国（境）费、公务用车购置及运行费、公务接待费支出。2013 年，广东省财政厅“三公经费”财政拨款支出预算总计 608.42 万元，其中：因公出国（境）费 45.29 万元，占“三公经费”支出的 7.44%；公务用车购置及运行费 379.59 万元，占“三公经费”支出的 62.39%；公务接待费 183.54 万元，占“三公经费”支出的 30.17%。具体情况如下：

“三公经费”财政拨款支出预算表

广东省财政厅

单位：万元

项目		“三公经费” 支出	因公出国 (境)支出	公务用车购置 及运行维护费 支出	公务接待费 支出
		合计	小计	小计	小计
合计		608.42	45.29	379.59	183.54
201	一般公共服务	534.42	45.29	326.59	162.54
20106	财政事务	510.42	45.29	302.59	162.54
2010601	行政运行	156.20		116.10	40.10
2010602	一般行政管理事务	223.58	45.29	144.09	34.20
2010605	财政国库业务	14.00			14.00
2010699	其他财政事务支出	116.64		42.40	74.24
20199	其他一般公共服务支出	24.00		24.00	
2019999	其他一般公共服务支出	24.00		24.00	
205	教育	74.00		53.00	21.00
20503	职业教育	74.00		53.00	21.00
2050302	中专教育	66.00		50.00	16.00
2050399	其他职业教育支出	8.00		3.00	5.00

“三公经费”财政拨款支出预算说明

因公出国（境）费支出为澳大利亚财政业务发展培训班费用及机关工作人员公务出行考察费用。

公务用车购置及运行费支出为公务用车购置费及公务用车运行费。

公务接待费支出为按规定开支的各类公务接待(含外宾接待)费用。

各省份省财政厅 2013 年“三公经费”预算表公开情况

省份	三公预算表格式	有无详细说明
河北省	简略	无详细
陕西省	简略	无详细
辽宁省	简略	无文字
吉林省	简略	有
黑龙江省	简略	无文字
江苏省	未公开	无
浙江省	未公开	无
安徽省	简略	有
福建省	简略	有
江西省	简略	无文字
山东省	未公开	无
河南省	简略	有
湖北省	未公开	无
湖南省	简略	无文字
海南省	未公开	无
四川省	简略	有
贵州省	简略	无详细
云南省	简略	有
陕西省	简略	无文字
甘肃省	简略	无详细
青海省	简略	有

	有具体说明	无具体说明	无文字	无三公表
省份数	7	9	5	5

我们可以看到，广东省财政厅 2013 年“三公经费”预算表的编制十分详细，与一般只有“三公经费”的三项总额相比，广东省财政厅 2013 年“三公经费”预算表公开到了项级科目，并且在表后还有文字解释说明具体用途，令公众能够了解广东省财政厅 2013 年“三公经费”都会用在什么地方，这也是目前我国各级政府部门、单位“三公经费”预算公开的最详细的程度。

而在我对内地其余 21 个省的省财政厅 2013 年“三公经费”预算报告进行查阅统计后发现，有 5 个省的省财政厅未公开本部门 2013 年“三公经费”预算，而有公开的 16 个省的省财政厅 2013 年“三公经费”预算表全部采取的是简略格式，即公布的是三项经费的总额，对于数据是怎么计算得来的则毫无披露。公开的 16 个省的省财政厅 2013 年“三公经费”预算报告中，只有 7 个省的省财政厅对报告内容进行了一下具体说明，余下的 9 个省公开的报告中均无具体说明，其中 5 个省的报告中甚至连文字都没有。试问，这样的“三公经费”预算除了数字公众还能知道什么？

诚如先前所言，“三公经费”预算只是预算公开的一个方面，但是仅从这一个方面我们就发现省际之间预算公开的差距十分之大，各省在预算公开的过程中应该向广东省学习。同时，这也反映出我国预算公开制度在向地方推进的进程中存在着良莠不齐的现象，并且地方预算公开的程度和力度还是远远不够的。

综上所述，我国的预算公开尚不够彻底、不够完善，从中央政府到地方各级政府，今后还需要不遗余力、积极稳妥地推进预算公开工作，做让公众看得懂的好预算！

二，推进政府预算公开过程中的问题

从没有部门预算，到编制部门预算，再到向公众公布部门预算，十多年的时间完成了这一跨越，这是我国政府信息公开的一大进步，但从部门预算公布的内容和形式看，还存在一些问题，主要表现在：

1. 预算公开的相关法制建设还不完善

21 世纪许多国家都在努力打造财政透明的政府，不少西方国家的财政预算公开法制建设已经比较成熟，如瑞典 1776 年颁布实施的《出版自由法》赋予了报刊行业转载公文

自由和权力，揭开了世界各国建立政府信息公开制度的序幕。至 20 世纪 90 年代，几乎全部欧洲国家建立了各国的信息公开制度；1966 年，美国制定了政府信息公开法律制度即《信息自由法》，明确规定公众有权向联邦政府机关索取任何材料。韩国是亚洲国家中第一个制定信息公开法的国家，1996 年 12 月韩国通过了《公共机关信息公开法》。我国政府财政预算公开制度法制建设相对落后，如前所述，自 1951 年我国颁布《保守国家机密暂行条例》到 1999 年全国人大常委会通过《关于加强中央预算审查监督的决定》将近 50 年间，我国政府财政预算情况都被视为国家机密，长期处于保密状态，不予公开。直到 2007 年 1 月，国务院常务会议原则通过《政府信息公开条例》，确立国家预算应是政府信息公开的最重要内容之一，2008 年 5 月 1 日起，《中华人民共和国政府信息公开条例》才开始正式实施。

2.传统的功能预算线条过粗，内容太过笼统

为了真实地反映政府活动中的具体细节，我国政府预算会计科目分为“类、款、项、目、节”等五个层次。而目前各级政府许多部门在公布预算时只反映到“类”，有少部分反映到“款”，而“款”以下各层次信息基本不予反映。从政府预算编制的角度看，长期以来我国各级政府提交给人代会审议的预算草案，基本上都只列出按功能编制、以预算类级科目列示的财政支出的数字和说明，向社会公布的政府预、决算报告，也基本是同口径的，十分简略，由此产生了“外行看不懂，内行看不清”的情况。我国政府预算公开的实际情况，所有公开的预算无一不是“大类”预算、笼统预算、原则性预算，没有细化到具体项目和支出用途，公众关心的支出项目也公开不够。（邴志刚，2006；刘金石、朱中国，2012；王洛忠、李帆，2013）

3.公开的部门预算中缺失一些关键信息，特别是预算支出的经济分类信息

一般而言，规范的部门预算由两部分内容组成：一部分为文字，另一部分为数字。部门预算的文字部分主要描述部门的职责以及部门预算的要点，数字部分一般是以表格形式展示。一般有预算支出的功能分类信息表和经济分类信息表，从 2010 年和 2012 年中央部门公布的预算看，部门预算要点普遍没有公布，部门本级和所属次级单位规范的经济分类信息也没有公布，也就是说，两项重要的预算信息在目前公布的部门预算中普遍缺失。经济分类信息是最为重要的预算信息，因为它直接反映公共资金在部门中是如何使用的，是更为详细具体的信息。支出的功能分类信息最终必须转换成经济分类信息才能使公众及其代表真正了解部门预算，才能清晰反映政府职能活动。（邴志刚，2006；邓淑莲，2012）

4.预算公开存在明显时滞

观察我国政府的预算公开过程，可以发现，从每年的 7 月份财政部向各部门和地方政

府下发编制预算草案的通知，一直到 12 月份财政部将数字汇总形成国家的预算草案上报国务院，在这接近半年的预算草案修订过程中，人民代表大会基本没有介入。第二年 1 月份国务院批准预算草案后由财政部报给人民代表大会预算工委，开始对预算草案提出修改意见。修改后的预算草案在 2 月份由财政部报人民代表大会财经委员会审议。待到 3 月份人民代表大会正式召开时，对预算草案的真正审议程序实质上已经走完。由此我们可以看出政府预算公开接受人大监督的制度在实际执行中存在明显的时滞，这也必将影响人大预算监督功能的充分发挥。各级政府预算实际下达到各预算单位的时间滞后，因此年初安排资金往往不尽合理，导致预算执行过程中追加调整频繁。同时，预算单位执行时间不足，也很容易产生大量的预算结余。（王洛忠、李帆，2013；邴志刚，2006）

5.部门预算公布的形式和内容不统一

从单个部门看，在部门预算中，有些部门没有公布人员编制信息，有些部门没有公布部门的组织架构，有些部门没有公布部门的职责，虽然所有被评估部门都公布了部门预算的功能分类信息，但公布的详细程度不同，有些单位公布了类、款、项级信息，有些只公布了类、款级信息，个别单位只公布到类级信息，还有些单位只有两张基本表格的公布，而没有任何其他文字说明。由此可见，部门预算不仅公布的信息有限，而且形式也不统一、不规范，预算文件可大可小，内容可增可减。而纵观我们所考察的其他国家和地区政府的部门预算，无论是内容，还是形式，同一政府层级上的部门预算都是统一的、规范的，没有例外。（邓淑莲，2012）

6.预算公开的结构较为分散，预算外财政收支透明度过低

在我国政府预算体系中，往往划分为预算内收支和预算外收支情况，这导致我国政府预算结构的分散和混乱。预算外资金的存在，在调动地方、部门和企事业单位筹资积极性及维护其自身发展等方面发挥了积极作用，但预算外资金的膨胀，也导致了财力分配的不公平，并加重了纳税人的负担。尽管我国对预算范围进行了调整，一部分预算外资金被纳入政府预算范围，但仍然有大量的预算外收支游离于人大、社会和公众的管理监督之外。即便是纳入预算范围的预算外收支，也仅仅是在预算中列收列支，实行专款专用。在这种极不透明的情况下，贪污、腐败和资金闲置浪费等问题就难以避免。（邴志刚，2006；刘金石、朱中国，2012）

7.部门预算公布的方式不符合便利原则

便利原则是预算透明度的重要原则。便利的含义是指便于公众获得部门预算信息，将公众获取部门预算的成本（包括时间成本）最小化应是政府预算公开工作的重要目标之一。与国际比较，目前我国中央部门预算公布的形式不符合便利原则，中央部门的预算是

根据谁制作、谁公布的原则，在各自的网站上公布本部门的信息，而不是集中在某一网站上统一公布。没有将部门预算集中在一个网站统一公布的弊端是明显的：一是公众要获得多个政府部门的预算信息要一个部门一个部门地查找，增加了查找的时间；二是不利于获知到底公布预算的部门有多少，如果部门预算都集中公布在同一网站上，则很容易确认哪些部门公布了，哪些没有公布，而分散公布很难确认公布部门预算的部门数量。（邓淑莲，2012）

三、提升我国政府预算公开的建议

1.整合并修订现有法律法规，完善预算公开的法制保障

预算法是约束和监督政府行政行为的制度规则，它是当下中国经济体制和政治体制改革的核心交汇点，关涉经济发展方式转变和运行效率、关涉民生改善、关涉中央和地方政府关系调整梳理，它是构建和塑造现代国家治理体系和能力的法律依据。

我国现行的《预算法》并没有对预算公开做出规定，《政府信息公开条例》目前则是由国务院制定的行政法规，从法律位阶来说，我国《保密法》要优于《政府信息公开条例》，因此在实践中会出现公民就信息公开向政府提出的知情诉求时受到《保密法》的阻隔。此外，目前和预算公开相关的法律法规包括《保密法》、《政府信息公开条例》、《会计法》等，各项法律法规的层次和目标不尽相同，出现法律效力相互抵消和“碎片化”的现象。所以，为增强财政预算的科学性、完整性和透明度提供有力的制度保障，抓紧研究修订《预算法》及其实施细则，从法律层面上明确预算公开的主体、范围、内容、详细程度、公开的形式与步骤、相关主体的责任以及其他基本要求，出台实施细则或释义，避免各方面在对条例的把握和理解上出现歧义。整合预算公开的相关法律法规，使彼此之间无缝衔接，增强相互之间的协同性，有助于构建预算公开的长效机制。各政府部门对“三公经费”的理解不一致。因此，哪些开支应该列为“三公经费”、记入行政经费，立法应该明确。同时，明确预算公开的具体层级和内容，比如要求公开到“项”和“目”，如此才能达到预算监督的目的，清晰呈现出政府开支账单。

2.细化预算内容是提高预算透明度的重要保证

细化预算内容，首先要从预算编制入手，完善政府收支分类科目设置，细化预算编制。将提交人大审议的预算草案尽量细化而且明了，让人大代表看得懂、看得清预算，预算中详细明确部门在每一阶段的具体职责、财政支出规模和需要达到的目标；其次，预算部门和人大分别对细分后的预算编制进行审查，判断其合理性，若有不妥之处，及时修正；最

后，从严把关财政预算的执行情况，认真贯彻落实财政预算计划，将财政各项收支活动分门别类归入会计科目“类、款、项、目”。由此，以实现财政预算收支的科学规划，精细管理，降低“小金库”存在的可能性，更便于广大大众实行监督。

3.进一步有序扩展公开内容，加大预算公开力度

从总体趋势看：不仅要公开文字信息，还要逐步更多地公开预算数据；不仅要公开中央财政总预算，还要逐步更多地公开各部门的部门预算和单位预算；不仅要公开预算编制信息，还要逐步更多地公开预算执行、审议、变更、决算、绩效、财政经济运行预测、收支预算论证等信息。第一，在细化预算编制的基础上，重点支出数据要努力实现按“项”级科目公开，同时争取公开支撑预算收支预测的依据资料。第二，各级政府财政部门可考虑以重大民生支出作为预算全过程公开的“突破口”，全面公开预算安排的“三农”、教育、医疗卫生、社会保障和就业、保障性住房等财政支出的分配依据、预算安排情况、预算执行情况。第三，在中央财政率先公开“三公”消费支出数据的基础上，各级财政都应主动汇总统计并公开“三公”消费支出数据，积极回应社会关切。第四，要大力推动基层和部门特别是用款单位预算信息公开，让社会公众了解政府资金具体流向哪里、如何使用、效果如何。

4.推进收支分类改革，改进财政报告制度

深化政府收支分类改革，细化政府收支分类科目，新增必要的类级科目，对不合理的科目进行修订。完善支出标准体系，加强项目库建设，清晰地反映政府收支全貌和履行职能活动的详细情况，充分体现国际通行做法与国内实际的有机结合。要加快对现行财税制度的清理，及时修改行政事业单位财务以及税务、国库、财政总预算、行政事业单位会计制度，改变目前预算、决算、会计核算“三张皮”问题。逐步引入权责发生制会计制度，以准确反映政府、部门运作成本以及项目实施成本，为推行财政绩效考评进行铺垫。要改进预算报告方式：收入方面，预算报告要按资金来源和性质，全面反映包括预算内、外收入的完整的政府收入情况；支出方面，预算报告不仅要按政府职能活动开展情况和应取得的成效，还要从政府支出资金的具体用途，分析政府的运作成本，使预算报告“内行看得清，外行看得懂”。

5.坚持标准化与差异化相结合原则，出台预算公开的路线图和时间表

应出台全国统一的预算公开的“国家级标准”，明确从预算草案的编制、预算草案的立法审批到预算的执行和决算这个完整的预算周期中，每个环节什么时间进行，每个阶段预算公开的时间和内容，预算公开的层次，以及每个阶段公众的可参与度等。这个标准具体可由财政部或全国人大常委会预算工作委员会同相关部门制定，应具有相当的权威性和约

束力。此外，已有研究表明，财政透明度与地区人均 GDP 和地区公民受教育程度呈正相关关系，因此，可以出台差异化的预算公开的指导性框架，鼓励东部地区先行先试，为其他地区树立标杆和样板，循序渐进的推进全国范围内的财政预算公开。但是每个地区都要制定预算公开的路线图和时间表，确保预算公开逐步深入和规范。

6.预算公开形式多样化

预算公开形式过于单一，是减少有效监督主体的重要原因，有必要应丰富预算公开的形式。在《中华人民共和国政府信息公开条例》中，给出了许多预算公开的方式，比如可以通过政府公报、政府网站、新闻发布会以及报刊、广播、电视等，便于公众知晓，也可以根据需要设立公共查阅室、资料索取点、信息公告栏、电子信息屏等场所和设施，甚至在档案馆、公共图书馆公开政府信息，这样就极大地方便了公众的监督，也可以接受更多群众的监督。增加预算公开的形式上，可以借鉴美国的做法。美国政府每年都将所有与联邦政府预算有关的正式文件，不论是总统提交的，还是国会提交的，均通过互联网、新闻媒体、出版物等渠道向社会公布，通过财政信息的广泛披露，纳税人可以详尽地了解政府税收政策、支出政策以及财政资金的安排、使用情况。

7.加大宣传引导，普及预算知识

既要看到推进预算公开的重要性和必要性，也要结合客观实际有序推进。对公开过程中可能出现的各种情况，政府部门要提前做好应对预案。积极引导社会公众正确认识和理性看待预算信息公开。普及财政知识，提高社会公众了解预算编制、监督预算执行的能力和水平。预算公开要尽可能使用通俗易懂的言语、图文并茂的版面、翔实准确的数据，强化财政信息解读能力，编印各种形式的辅读材料，进一步细化公开预算编制说明。利用动漫、图表等生动活泼的形式，深入浅出地介绍和解读一些财政关键数据和重要政策。在正式的预算表格和预算报告之外，要对专业术语进行解释和说明，做好信息解读服务增进社会公众对预算编制的理解和把握，更好地监督预算执行。（嵇明，2011；王洛忠、李帆，2013）

8.扩大监督主体的范围，加大参与式预算改革步伐

目前，人大是政府预算监督的唯一防火墙，人大代表是唯一的监督主体，但人大代表数量毕竟有限。因此，需要更多的代表不同利益的监督主体参与到政府预算的审核与监督。可行的方式有邀请民间团体、专家团体、行业代表以观察员的身份参加人民代表大会，参与到政府预算公开的讨论中。同时，推进建立参与式预算制度，通过出台相关公众参与预算的管理规则，扩大公众参与渠道、提高公众参与的效度、明确预算起草、执行机构在公众参与方面的职责，从而保证参与式预算制度落到实处。参与式预算能够使政府的支出更

公开，决策更透明，政府本身也更负责。它有助于将预算过程向更广大的民众开放，以接受审查，从而减少腐败的机会，使公众及其代表利用对财政预算的知情权、表达权，特别是修正权，改变“取之于民”易、“用之于民”难的现状，真正做到“还权于民”，使老百姓能够“以管钱来管权”，更好地体现社会主义民主法治的精神。