

俄罗斯政府公开的发展与演变

——基于预算公开的角度

童 伟 庄 岩

【内容提要】 政府公开的内容十分庞大,既包括宏观层次国家发展战略、政策规划的颁布,也包括微观层次行政收费、办事程序的发布,但其中最为重要而关键的则是国家预算报告及其相关信息的披露。预算公开既是公众了解政府行为的直接途径,也是公众监督政府行为的重要依据,更是将权力关进笼子、防范与治理腐败的基础与保障。对于长期以来腐败高发的俄罗斯来说,通过预算公开预防腐败,提高政府公信力显得尤为必要。自 2005 年以来,俄罗斯不断加大预算公开力度,使俄罗斯预算公开得到了前所未有的快速发展,在增强全社会对国家制度的信任方面发挥了积极作用。

【关键词】 俄罗斯 预算公开 电子预算

【作者简介】 童伟,1967 年生,中央财经大学教授;庄岩,1972 年生,中央财经大学博士研究生。(北京 100081)

一 俄罗斯预算公开的背景

在现代社会,政府预算早已超越了单纯的经济范畴,而具有了更加丰富的内涵。在市场导向经济中,政府的基本作用在于克服市场缺陷,促进资源有效配置,以确保稀缺的公共资源被优先用于国家战略目标和政策优先方向,为经济发展和社会公众提供市场无法实现的公共服务。在这些方面,政府预算发挥着极其重要的作用。通过为政府制订的政策和目标提供授权和资金支持,通过为政府偏好的项目、规划和活动筹集资金,预算为政府顺利达成施政目标,履行施政承诺提供着最为宝贵而不可或缺的物质基础,使政府承诺更加可信、公共政策愈加有效。政府预算与政府施政之间这种紧密而广泛的联系,使其成为现代政

府最重要的施政工具。

与此同时,政府预算还为公众监督政府、表达民意提供了条件,成为民众参政议政,政府回应民意的大舞台。在今天,虽然了解政府的渠道有很多,但预算仍然是民众观察政府、监督政府最为重要、最为直接的工具。政府从纳税人手中征集了多少财富?这些财富的来源如何?又消费到了什么地方?这一切都记录在政府的预算文件之中。政府从事了哪些活动?政府支出的受益群体是谁?政府支出产生了怎样的结果?这些问题也集中地体现在预算之中。

预算还是民众借以表达意愿和需求的窗口。政府的资源来自民众,理应按照民众的意愿使用,并产生民众期望的结果。是否为民众偏好的支出项目提供资金,是否削减、终止或否决(不安排资金)与民众意愿和需求无关的低价值项目,成为

检验政府“作为”或“不作为”的标尺。

政府预算如此重要,但要保障其上述诸项职能顺利实现,一个极其重要的前提条件就是预算公开与透明。

二 俄罗斯预估公开的发展历程

在俄罗斯,预算公开的历史并不太长。2005年,俄罗斯正式引入预算公开,第一次向民众解释,什么是政府预算。2006年,俄罗斯出版《俄罗斯预算指南-2006》,以非常通俗的方式讲述什么是政府预算,政府预算要经历哪些过程,政府预算的结果是如何产生的。紧接着,俄罗斯又出版了第二本关于预算普及的书《俄罗斯2004~2007年公开预算:神话与预算》。

这两本书在俄罗斯引发了巨大的社会反响,引起社会各界,特别是地方政府的高度关注。在一些地区,例如在克拉斯诺亚尔斯克地区,以这两本书为模版,开始发布地区预算指南。其后,“预算公开”成为俄罗斯国内各类学术研讨会,以及互联网上民众持续关注的话题。预算公开也由狭窄的专业研究领域,变成了社会各界共同关心的开放空间。

政府的积极推动,民众的广泛参与,使俄罗斯预算公开得到迅速发展。2006年,国际预算合作组织第一次对世界上59个国家进行预算公开指数评级,俄罗斯获47分,居于第28位。2012年,国际预算合作组织进行第4次预算公开指数评级,俄罗斯的预算公开指数上升到74,在100个参评国家中居于第10位,成为世界上预算公开程度最高的国家之一。而在预算信息提供程度这一指标上,俄罗斯仅次于美国、韩国和捷克,跃居第4位。

三 俄罗斯预算公开的目标和法律保障

俄罗斯预算公开的目标,在俄总统2013年的预算咨文中有很明确的表述。咨文指出,预算公开是俄罗斯预算改革的优先发展方向,保障预算过程向全社会公开、透明,是俄罗斯政府2014~2016年间的主要任务之一。俄罗斯预算公开的目标是:(1)使每一个公民都能很容易地获取预

算信息;(2)全社会都了解预算政策的主要目标、任务和优先方向;(3)全社会都了解国家支出及其取得的结果^①,并实现俄罗斯预算公开的最终目标——增强全社会对国家制度的信任。

为保障预算公开的顺利实施,俄罗斯《预算法典》将“预算公开”确定为俄罗斯预算制度的基本原则之一。“预算公开”原则要求公开预算草案审查、批准过程,公开发布预决算报告,充分提供预算执行信息。每年的预算法应在正式签署后5天之内正式公布,预算决议应在正式签署后10天之内正式公布。

此外,在俄罗斯,各级代表机关以及政府机构也先后颁布了一系列法律、法规和部门规定,以促进预算公开的推广与运用。例如,2011年俄财政部发布的《关于提高公民对俄罗斯联邦主体预算资金使用情况的意识》(第06-05-17/3-2号)法规,2013年发布的《关于建立公共服务组织工作质量独立评估体系》(第286号)政府令,都对公共服务组织及时、完整、准确提供各类公共服务信息,如服务价格、服务收费范围及内容等做出了详细规定。

四 俄罗斯预算公开的实施方案

为了实现上述预算公开目标和预算公开原则,俄罗斯财政部特制定如下实施方案:(1)研究制定更易于公民了解和接受的各级预算及其执行报告的信息提供方式;(2)建立俄罗斯联邦统一预算体系平台,便于所有对预算感兴趣者对预算信息进行查询与跟踪;(3)建立统一的预算信息数据库,实现各预算主体信息共享;(4)对各联邦主体的预算公开活动进行评分评级,促进各联邦主体加快预算公开进程。

1. 编制面向公民的预算

发布专门编写的简明易懂、可信度高的预算报告。《面向公民的预算》的主要内容有:以公民易懂的语言对预算过程进行讲解;说明预算编制所需的主要宏观经济指数;一般的公共预算收入和支出;主要类别的预算收入和支出;预算赤字弥

^① 马骏、刘亚平:《美国进步时代的政府改革及其对中国的启示》,上海人民出版社2010年版,第123页。

补来源;以及预算支出执行结果等。

2. 建立统一的预算体系平台

电子化是俄罗斯预算公开的主要途径之一。为此,俄罗斯于2012年1月1日开通了官方网站。在这个网站上可以查询到俄罗斯联邦和地方政府活动的相关信息。俄罗斯还在财政部的网站上设立了国家统一的预算体系公开平台——“电子预算”。所有对联邦和地方预算感兴趣的人都可从此网站获取相关预算信息。

3. 对各联邦主体的预算公开活动进行调查和评级

为加快地方预算公开的发展进程,提高各级政府预算公开的积极性,2012年11月,俄罗斯财政部对联邦主体进行了大范围的预算公开调查。调查结果显示:

(1)有35%的联邦主体已编制“面向公民的预算”,有23%的联邦主体正在研究制定“面向公民的预算”,有42%的联邦主体计划编制“面向公民的预算”。

(2)有5个联邦主体通过互联网或出版物提供预算信息,有18个联邦主体提供预算信息网站链接,有1个联邦主体根据申请提供预算信息。

(3)在编制的“面向公民的预算”中,有37%对预算过程进行了说明,有75%列出了编制预算草案需要参照的主要宏观经济指数(地区社会发展预测指数),有95.8%列出了一般预算收入和支出,有91.7%公开了主要类别的预算收入和支出,有54.2%发布了预算资金总支配人预算收入,国家优先发展政策、专项规划预算支出,以及预算支出取得的结果。

(4)有87.5%的联邦主体通过联邦主体政府或财政部门的官方网站发布“面向公民的预算”,有45.8%的联邦主体由立法机关发布“面向公民的预算”,有25%的联邦主体通过大众媒体发布“面向公民的预算”。

(5)有68%的联邦主体建有统一的“预算公开”网络平台,有13%的联邦主体的“预算公开”网络平台正在建设之中,有19%的联邦主体的“预算公开”网络平台还在计划筹建之中。

(6)有95%的联邦主体对预算草案进行公开讨论,有4%的联邦主体不公开讨论预算草案,有1%的联邦主体计划推出预算草案公开讨论。

(7)在公开讨论预算草案时,有94.4%的联邦主体对预算草案的主要特点进行了讨论,有95.8%的联邦主体对主要预算支出进行了讨论,有29.2%的联邦主体对专项规划的支出结果进行了讨论。

除此之外,为促进各联邦主体加快推进预算公开,依照国际预算合作组织的评分原则与评分要求,俄罗斯财政部还对各联邦主体的预算公开活动进行了打分与评级。

五 俄罗斯预算公开的主要内容

俄罗斯联邦政府向社会公开的预算文件包括:预算编制依据的宏观经济指数,总统在预算咨文中提出的主要预算任务,国家预算,国家预算外基金预算,联邦预算赤字,国家储备基金,国民财富基金及国家债务等。

(一) 宏观经济预测

俄罗斯经济发展和贸易部一般以“乌拉尔”牌石油价格为基准,在对未来若干年度石油价格做出预计的基础上,对经济发展做出三种方案的预测。第一种为消极方案,指的是在本国产品出口价格竞争力减弱、出口规模不变、进口替代提高情况下,经济增长速度减缓。第二种为温和方案,反映的是俄罗斯商业竞争力加强、经济结构改善情况下,国民经济将保持适度的增长速度。第三种为乐观方案,指的是随着财政体系和国家投资的不断健全和发展,俄罗斯商业竞争力将大幅度提高,国民经济将迎来快速发展。在确定了宏观经济基本发展指数后,俄罗斯通常采用第二种方案编制中期预算。

(二) 总统预算咨文

俄罗斯联邦总统向联邦会议提交的“关于2013~2015年俄罗斯联邦预算政策”的预算咨文,将2013~2015年俄罗斯联邦预算的优先支出方向确定为:(1)完善向居民提供的国家和地方公共服务,提高国家及地方政府提供公共服务的效率和质量。(2)加大预算拨款,提高相关领域工作人员,特别是医生、教育工作者、科研人员、文化领域工作者和社会工作者的工资水平。(3)促进养老保障制度的稳定及可持续发展。养老保障制度的发展应能适应未来人口规模及人口结构的

变化,应具有可靠性和长期稳定性。(4)增强国防力量。增加国防支出,购买新式武器,保障军事训练,提高军人津贴,为军人购买社会保险。(5)发展交通基础设施,改善交通运输条件,不断增加交通基础设施投入资金。(6)支持科技创新,加速现代化进程、促进经济技术发展。(7)减少国家商品、劳务采购规模。

预算咨文提出的预算政策即是俄罗斯确定2013~2015年国家预算规模与结构的核心与基础。

(三) 国家预算

参照中期宏观经济预期发展指数,俄罗斯财政部会同经济发展与贸易部,共同编制2013~2015年俄罗斯国家预算。2013~2015年,在国际石油价格稳中略降,俄罗斯石油出口量保持不变

的情况下,俄罗斯国家预算收入规模虽会继续扩大,但其增长速度将略小于国民经济增长速度,使其占GDP的比重出现小幅下降,将由2013年占GDP的37.7%,微降至2015年的37.4%。同期,俄罗斯国家预算支出占GDP的比重也将随收入比重的下降而出现小幅下调,将由2013年的38.3%逐步降低到2015年的37.0%,2015年俄罗斯国家预算盈余将达GDP的0.4%(见表1)。

(四) 国家预算赤字(盈余)

2013~2015年,俄罗斯国家预算将逐步由赤字转向盈余。2013年,国家预算赤字4038亿卢布,约为当年GDP的0.6%,2014年,这一比重将缩小到0.1%,赤字规模降低到493亿卢布,2015年,俄罗斯国家预算将实现盈余3559亿卢布,约为当年GDP的0.4%(见表1)。

表1 2013年~2015年俄罗斯国家预算收入

名称	2013年		2014年		2015年	
	规模 (亿卢布)	占GDP 比重(%)	规模 (亿卢布)	占GDP 比重(%)	规模 (亿卢布)	占GDP 比重(%)
预算收入	250 810	37.7	277 579	37.5	310 522	37.4
预算支出	254 848	38.3	278 072	37.6	306 963	37.0
预算赤字(盈余)	-4 038	-0.6	-493	-0.1	3 559	0.4

资料来源:Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 год и параметры прогноза на период до 2016 года.

(五) 国家债务

2013~2015年,俄罗斯联邦国家债务将由87467亿卢布(占GDP的13.1%),提高到111467亿卢布(占GDP的13.4%),其中,内债将从66006亿卢布(占GDP的9.9%)提高到83137亿卢布(占GDP的10.0%)。2013~2015年俄罗斯预期国家债务规模及结构见表2。

表2 俄罗斯预期国家债务规模及结构

名称	2013年	2014年	2015年
债务总额(亿卢布)	87 467	101 358	111 467
占GDP比重(%)	13.1	13.7	13.4
内债(亿卢布)	66 006	75 903	83 137
占GDP比重(%)	9.9	10.3	10.0
外债(亿卢布)	21 461	25 455	28 330
占GDP比重(%)	3.2	3.4	3.4

资料来源:Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2014 год и параметры прогноза на период до 2016 года.

(六) 预算储备基金

2013~2015年,俄罗斯联邦储备基金将由27818亿卢布逐步增长到47227亿卢布,占GDP的比重明显上升,由4.8%上升到5.7%。在此期间,国民财富基金由于部分将用于弥补养老金赤字,增长幅度受到一定的限制,将由27596亿卢布小幅提高到28432亿卢布,占GDP的比重出现下降,由4.2%下降到3.4%(见表3)。

(七) 国家预算外基金

2013~2015年,俄罗斯国家预算外基金将有较大幅度的提高,由2013年的79929亿卢布提高到2015年的99497亿卢布。其中,税收和非税收入由44503亿卢布提高到56471亿卢布,转移支付收入由31410亿卢布提高到36480亿卢布,预算盈余由2384亿卢布扩大到3667亿卢布(见表4)。

表 3 俄罗斯预算储备基金和国民财富基金

(单位:亿卢布)

	2013 年	2014 年	2015 年
储备基金(年初)	27 818	31 738	38 822
占 GDP 比重(%)	4.2	4.3	4.7
储备基金(年底)	31 738	38 822	47 227
占 GDP 比重(%)	4.8	5.2	5.7
国民财富基金(年初)	27 596	27 698	28 432
占 GDP 比重(%)	4.1	3.7	3.4
国民财富基金(年底)	27 698	28 432	28 477
占 GDP 比重(%)	4.2	3.8	3.4
基金合计	59 436	67 254	75 704

资料来源:Прогноз социально - экономического развития Российской Федерации на 2014 год и параметры прогноза на период до 2016 года .

表 4 俄罗斯预算外国家基金

(单位:亿卢布)

	2013 年	2014 年	2015 年
收入	79 929	87 661	99 497
支出	77 545	85 858	95 830
盈余(赤字)	2 384	1 803	3 667

资料来源:Прогноз социально - экономического развития Российской Федерации на 2014 год и параметры прогноза на период до 2016 года .

六 俄罗斯预算公开存在的问题及发展趋势

在 2012 年国际预算合作组织进行的第四次预算公开指数评级中,俄罗斯的预算公开指数获得了 74 分,其中,“预算草案”公开指数 82 分,“预算法案”公开指数 100 分,“预算执行报告”公开指数 96 分^①,成为世界上预算公开程度最高的国家之一。但与此同时,国际预算合作组织也指出,俄罗斯的预算公开还需进一步完善,例如,应发布年中预算执行报告,编制和发布适宜非专业人士阅读的“公民预算”,扩大预算草案和预算年度报告公布的数据范围,添加关于国家债务、准财政活动、金融和非金融资产、未付费用等方面的信息,同时,还应提高审计报告质量等。

为此,2013 年 2 月 9 日,俄财政部发布《2018 年前提高国家和地方公共财政管理绩效规划》草案,明确提出未来公共财政改革的核心就是向俄

罗斯公民提供更多的预算信息,使俄罗斯预算公开指数评分在 2020 年提高到 85 分。俄罗斯财政部据此提出如下改革方案:

1. 每年对俄罗斯联邦国家规划的执行与效率进行评估

由于国家规划资金占到全部国家预算资金的 96% 以上,对国家规划预算资金进行监督与管理,就成为俄罗斯预算管理的第一要务。为此,俄罗斯将对国家规划的执行与效率评估置于预算公开的首要位置,规定由俄罗斯联邦国家规划执行负责人编制“俄罗斯联邦国家规划”执行情况和效率评估年度报告;由俄罗斯联邦政府会议根据俄罗斯联邦政府决议,对俄罗斯联邦国家规划执行负责人提交的“俄罗斯联邦国家规划”部门执行报告进行抽样审查;由俄罗斯经济发展部编制和提交俄罗斯联邦国家规划执行情况和效率评估年度总报告,与联邦预算执行报告一起提交国家杜马审议。

2. 公开审查俄罗斯联邦国家规划草案和执行报告

在新的俄罗斯联邦国家规划草案、俄罗斯联邦国家规划变更草案提交俄罗斯联邦政府批准前,应经过俄罗斯联邦政府公共事务委员会的充分讨论;向国家杜马提交俄罗斯联邦国家规划执行报告;由俄罗斯联邦审计署对俄罗斯联邦国家规划的执行、俄罗斯联邦国家规划变更草案做出最终结论;由政府公开活动协调委员会会议对俄罗斯联邦国家规划执行责任人报告进行审查;根据联邦政府“法规草案及其公开讨论结果信息披露程序”对俄罗斯联邦国家规划进行公开讨论;制定独立调查程序,包括参与者的权利、责任、时间、期限以及对调查结果和组织程序的要求。

3. 制定监督措施

每年对俄罗斯联邦国家规划进行调查和评估,同时评估俄罗斯联邦国家规划在执行过程中对遇到的问题进行处理的情况,例如对规划计划、执行质量和激励措施进行评估和(或)评级。

4. 建立俄罗斯联邦国家规划编制和执行的监督机制

俄罗斯联邦国家规划的编制与执行应吸引俄罗斯联邦公共事务局、联邦政府公共事务委员会、

① 上述各项满分均为 100。

学者及所有感兴趣者的广泛参与。为此,需做到:确立社会组织在俄罗斯联邦国家规划评估中的地位;建立社会组织参与俄罗斯联邦国家规划评估的制度环境;确立社会组织参与俄罗斯联邦国家规划筹备和执行监督的原则;建立社会组织参与俄罗斯联邦国家规划评估的信息系统。

5. 组织公民参与预算过程

在互联网上统一公布预算草案及其公开讨论结果信息;各级政府利用各种方式对预算草案进行公开咨询;国家规划的起草者联邦政府有义务在互联网上公布公开咨询与讨论结果;确立联邦主体层面公共财政管理及公开讨论结果披露程序。

公民参与预算过程意味着预算草案编制信息公开、规范。联邦政府应在互联网上公开预算草案的编制信息以及社会讨论的过程及结果。

6. 建立俄罗斯联邦预算系统统一信息平台

在此平台上发布俄罗斯联邦预算体系各级预算及国家预算外基金的预决算数据;公开政府部门的财务活动及财务状况以及资产和负债情况,计划和实际工作结果;国家和地方规划的支出情况;地方政府完成国家和地方任务的基本情况;国家和地方政府不动产和特殊有价证券管理、经营情况。

7. 利用“电子预算”平台保障预算信息的及时、准确

通过“电子预算”及时提供预算执行过程信息,国家大型采购信息,国家和地方合同的执行信息,发布国家和地方服务的规模与质量等。

8. 定期发布《公民预算(公开预算)》

发布专门编写的简明易懂、可信用高的预算草案及预算执行报告。关于预算草案的《面向公民的预算》应包括:对预算过程进行说明,例如以公民易懂的语言讲解预算过程相关术语和定义;编制预算草案需要参照的主要宏观经济指数(地区社会经济发展预测指数);一般公共预算收入和支出;主要类别预算收入;国家和地方规划预算支出,俄罗斯联邦分类预算支出以及相应时期内预算执行支出。

关于预算执行报告的《面向公民的预算》应包括:预算执行的宏观经济条件,国家和地方规划的执行情况;预算收入执行情况;预算支出执行情况;预算赤字弥补来源。与此同时,还有对上述数

据与批准预算数据间的比较分析。《面向公民的预算》在向立法机构提交预算草案和预算执行报告的同时发布。

七 启示与借鉴

长期以来,在我国,政府预算一直都是秘而不宣的,公众所能看到的只是关于上年预算执行情况 and 当年预算安排的报告,预算有效信息供给严重不足。在国际预算合作组织 2012 年进行的预算公开指数评级中,中国的预算公开指数得分 11,在 100 个参评国家中居于第 86 位。

“没有预算的政府是看不见的政府,有了预算不公开,仍然是看不见的政府,而看不见的政府不可能是负责任的政府”^①。预算不公开不仅会损害纳税人的知情权,更会因预算资金的使用脱离民众的监督,而使公共支出效率低下。近年来,我国公共财政的浪费性支出以及腐败损失极为严重,对公众财富和福利产生了持续侵蚀,使公共财政的公共性难以实现。这也正是导致我国基础教育、医疗卫生以及社会保障等百姓需求巨大、偏好显示强烈的领域资金严重不足、公共服务极度短缺的主要原因。

为改变我国政府形象,提升我国预算资金使用绩效,2013 年 11 月,十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》特别指出,要“改进预算管理制度,实施全面规范、公开透明的预算制度”。为此,借鉴俄罗斯预算公开的经验,积极推进我国预算公开的发展就显得极为必要,也极为重要。

总结俄罗斯预算公开发展的历程,可以发现,俄罗斯预算公开能够得以快速发展的原因主要在于:顶层推动与制度设计并行,预算公开法律制度不断完善,不断拓宽预算公开领域,多渠道发布预算信息,积极吸引公民参与。

(一) 顶层推动与制度设计并行

俄罗斯总统预算咨文不仅是俄罗斯预算草案编制的必要基础,也是俄罗斯预算制度改革的指南。俄罗斯总统在预算咨文中提出的预算改革的

^① 马骏、刘亚平:《美国进步时代的政府改革及其对中国的启示》,第 123 页。

任务和要求,就是俄罗斯预算制度改革的主要方向及目标。

自2011年以来,俄罗斯总统在每年的预算咨文中都指出,俄罗斯必须保障预算及预算过程向全社会公开、透明。俄罗斯联邦政府应尽快研究制定各级预算提交预算执行报告的方式以及应提交的资料,这些资料应包括预算政策目标、任务和优先方向,国家预算支出方向,支出规模及支出质量。应建立俄罗斯联邦预算统一信息平台,所有预算使用者都可以通过这一平台获取预算实时信息。这一平台应能反映全俄罗斯所有地区、所有预算资金获得者的信息,信息提供的方式应统一,最大限度简化,便于分析。

2013年6月13日,俄罗斯总统在《2014~2016年预算政策》咨文中进一步强调,要最大限度保障俄罗斯公民参与预算过程的公开、透明,这是提高预算政策和国家资金使用绩效的关键。俄罗斯已经进入预算公开指数前十国家行列,这一工作还应继续进行下去,各级预算都应广泛推出“面向公民的预算”,以通俗易懂的方式告诉所有对预算感兴趣者,公共预算资金的支出目标、支出规模以及支出结果。

在高层推动的同时,俄罗斯还采取了顶层设计的方法,发布相关国家规划,加大预算公开的实施力度。例如,发布《2018年前提高国家和地方公共财政管理绩效规划》,要求向俄罗斯公民提供更多预算信息,在2020年将俄罗斯预算公开指数评分提高到85分。

(二) 健全预算公开法律制度

不断加强宪法和预算法律制度的建设和完善,为保障司法独立尽可能创造一切条件,是俄罗斯独立以来始终追求的目标和极力推动的工作,也是俄罗斯几任政府和议会做出的最突出的贡献。俄罗斯在法律制度建设方面所取得的成果不仅得到了本国人民的认可,也得到了国际社会的高度评价。

在预算公开领域,俄罗斯同样构建了较为完善的法律保障体系,通过《预算法典》、法律法规、政府法令、部门规定等,对预算公开的各个方面都做出了详细规定,使政府的预算权限受到一定程度的制约与限制,使公民监督与参与预算的权利得到相应的保障。

(三) 积极推进地方预算公开

为促进地方预算公开的发展,俄罗斯财政部进行了大范围的预算公开调查,要求各联邦主体就本地区的预算公开情况进行汇报,汇报的内容涉及“面向公民的预算”的编制,“面向公民的预算”的内容,“面向公民的预算”的发布方法,预算公开网络平台建设,预算草案的公开讨论等领域。

除此之外,俄罗斯还依照国际预算合作组织的评分要求,对各联邦主体的预算公开活动进行了评比与打分。有6个联邦主体预算公开获得了满分,有24个联邦主体得分在80以上,有19个联邦主体的得分在50以下,有一个联邦主体为零分。预算公开评级对联邦主体预算公开活动的开展起到了较大的督促与推动作用。

(四) 不断拓宽预算公开领域

俄罗斯联邦政府向社会公开的预算内容较为丰富,主要包括:宏观经济指数,总统预算咨文,联邦汇总预算,联邦政府预算,联邦主体政府及地方政府预算,国家优先发展项目预算计划,联邦专项发展规划,国家预算外基金预算,各级预算间相互关系,联邦预算赤字,国家储备基金,国民财富基金及国家债务等。根据国家预算合作组织的要求,俄罗斯在近期积极筹备公开各部门准财政活动、金融和非金融资产、未付费用等方面的数据。

(五) 多样化发布渠道

俄罗斯政府每年都将所有与联邦政府预算和财务报告有关的正式文件,不论是提交总统的还是提交议会的,均通过互联网、新闻媒体、出版物等渠道向社会公布。俄罗斯政府(包括联邦政府、联邦主体政府及地方政府)的所有预算信息都能通过相关网站与相关的出版物获得。各级预算不仅对议会公开,同时也对社会公众开放。

上述俄罗斯预算公开实施中的一些方法与经验,也正是我国在推进预算公开过程中需要着重关注与借鉴的地方。

[本文受教育部“新世纪优秀人才支持计划(ncet11-0752)”、国家社科基金项目(11BZZ047)以及教育部人文社会科学研究规划基金项目(10YJA790173)资助,同时感谢中国财政协同创新中心支持。]

(责任编辑 张红侠)