

政府全口徑預算管理的國際經驗及啟示*

李 燕

[提 要] 繼中國共產黨的十八大報告提出了“加強對政府全口徑預算決算的審查和監督”之後，十八屆三中全會又提出了“透明預算”和“改進預算管理制度”的財稅改革總目標，進一步明確了完善政府預算監督的著力點。本文基於這一背景，詮釋了全口徑預算管理的必要性並借鑒美國、日本、英國預算管理的經驗，對我國全口徑預算管理改革目標、實現路徑、預算報告體系構建等方面的建設與完善提出政策建議。

[關鍵詞] 全口徑預算 國際經驗 制度構建

[中圖分類號] F812.3 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2014) 01 - 0051 - 08

一、全口徑預算管理的必要性解析

從世界範圍來看，現代預算制度的產生發展歷程與現代法治國家的建設如影隨形，預算是控制和制約政府權力擴張的重要手段。從形式上看，政府預算是經過法定程序批准的、具有法律效力的政府財政收支計劃，但從其實質而言，是社會公眾對政府權力進行“非暴力的制度控制”的有效途徑。對公共權力的制約與監督機制構建一直是走向民主國家政府改革的著力點，而制約和監督權力運行的制度性約束突破口是什麼？將權力關進制度的籠子裡，需要依靠什麼為載體來對權力運行進行有效的制約和監督？不同的研究視角可以給出不同的答案，表明它是一個綜合治理過程，而從財政學的視角，繼黨的十八大報告明確提出了“加強對政府全口徑預算決算的審查和監督”後，十八屆三中全會又在描述財稅改革目標框架時提出“透明預算”和“改進預算管理制度”的要求。這進一步表明，只有看住政府的“錢袋子”，才能把權力關進制度的“籠子”。因此，可以認為，以政府的預算控制為突破口，是從源頭上防止腐敗，從管理和監督機制上加強廉政建設的重要治本之策。

* 本文係國家社會科學基金項目“財政民主與監督的環境基礎研究”（項目號09BZZ036）和北京市哲學社會科學規劃項目“財政監督視角下的全口徑、多維度政府預算報告體系構建研究”（項目號11JGB091）以及中央財經大學中國財政協同創新中心、中財—鵬元地方財政投融資研究所項目的階段性成果。

“十八大”以來，黨和國家的重要會議和重要文件中密集涉及政府預算問題的線索，也為我們勾勒出了這樣一條清晰的邏輯思路：科學有效的政府治理需要用制度管權管事管人，而讓人民監督權力，讓權力在陽光下運行是把權力關進制度籠子的根本。從財政角度說保障其實現的重要舉措就是預算要透明，並且提供完整而非碎片化的預算決算報告，從而為監督提供必要的保障前提。

概括說，全口徑預算決算管理與監督，就是要對全部政府性收支實行統一、完整、全面、規範的管理。政府收支預算是政府活動的財務體現，它為各項政策的實施提供資金支持。政府預算在注重資源配置效率和公共部門運行效率的同時，還應注重財政約束。因此，預算管理至少應滿足：一是全部政府收支都應在預算中有所反映，或者“全部政府收支進預算”；二是全部政府收支都受到了與其性質相適應的有效管理。即應該理解為“全口徑預算管理”。

那麼，應該納入全口徑預算管理的政府收支應該包括哪些內容呢？通俗的解釋是，全口徑就是指在遵循傳統預算管理的綜合性與完整性原則的前提下，將憑藉政府權力取得的收入與政府行為所發生的支出都納入到預算體系中進行系統、有效的管理。按照一國不同的發展階段政府職能的變化及預算管理模式，其“全口徑”覆蓋的範圍又應有寬窄之分。窄口徑一般包括各種稅收、政府性收費、國有資本經營收益等以及相應安排的支出。而伴隨現代國家政府職能的擴張，使政府肩負了越來越多的公共責任，政府履行公共責任的方式，也不僅限於傳統意義上財政資金的收支，伴隨改革出現的政府購買、政府借債融資、政府貸款和擔保、社會保障基金的籌集與使用、稅式支出及准財政活動等，在履行公共職能過程中也發揮著重要的作用，這就必然導致政府控制下的複雜而多樣的資金收支行為出現。因此，全口徑預算收支不僅包括管理維度劃分的預算內與預算外，還應包括政府履行公共職責直接或間接控制和管理的各種形式的資金收支或准財政活動^①，以及顯性和隱性的債務責任。這應該是一種廣義的“全口徑”。^②

二、典型國家全口徑預算管理的經驗

（一）美國的預算報告體系及預算管理與監督

1. 美國的預算報告體系

從橫向上看，美國的預算報告體系基本涵蓋了全部政府收支。美國的預算同樣包括預算內資金和預算外資金，其預算文件中正式有“預算外”（Off-Budget）一詞。目前，美國的預算外資金主要是用於特定項目的、一般是實行“專款專用”原則的資金，如郵政服務基金和社會保障信託基金。

美國高度重視預算外資金的管理，曾進行多次改革：（1）實施“權益預算”（Entitlement Budgeting）管理模式。即每一項預算外資金的設立都需要事前提出議案，明確對受益人的具體承諾，並經國會審議通過後形成專門法律予以預算授權。（2）提出“綜合預算”（Unified Budget）對預算外資金實行總量監管。即要求合併聯邦政府以及政府信託基金的所有收支得出預算總額。使得美國政府所有的收支行為都納入國會監管視野，也就是說，即使是預算外，也仍然要同預算內資金一起提交國會，經國會審查、批准。^③納入預算的“一般預算”和預算外（Off-Budget）基金的差別僅在於所依法律、資金來源以及具體預算管理方式的不同。（3）社會保障預算採用專項基金預算模式，在這一模式中，社會保障收支與政府經常性收支相分離，單獨以基金的形式反映社保收支。（4）由於美國的國家性質決定了美國的國有資本數量較少，且多採用商業模式運營資產，所以並沒有單獨編制國有資產的相關預算，而是將其納入統一的政府預算範

圍。(5)美國的預算文件中包含了稅式支出預算，雖然需經國會審議，但並沒有法律約束力，主要起到提供信息的作用，使國會及公眾能夠對政府的各類支出項目、稅收優惠領域及數額有一定的瞭解。(6)美國的預算文件中涵蓋了政府的債務收支計劃，包括了國債的發行及償還、政府對融資提供擔保等信息。

從縱向上看，美國的預算報告體系既涵蓋了總預算與部門預算，又在編制中期預算的過程中積累了豐富經驗。(1)總預算架構。美國政府預算報告有著豐富的內容。如美國聯邦政府向社會公開的預算文件內容主要包括：一是預算，按照支出功能分類列示；二是附錄，主要列示了聯邦政府部門和其他獨立機構的預算；三是分析與展望，分析預算編制中各種影響因素及未來展望；四是預算體系與概念；五是歷史報表與數據。(2)部門收支預算。美國的部門預算採取“主動編制”的模式，由總統預算辦公室在預算編制之前確定部門的預算限額，以此來控制各部門的預算規模，通過嚴格的預算管理，提高部門預算資金的使用效率，並將部門預算及時予以公開，接受公眾監督。部門支出預算按功能分類，主要包括政府運營支出和資本項目支出等。政府運營支出是維持政府各部門開展日常工作的支出，它在列出該部門人員的總數的基礎上，再按不同支出項目進行細分。如反映人員工資福利支出的經費、差旅費、設備購置費等；資本項目支出主要是用於投資性的支出，又被細分為不同的支出項目及相關信息。與支出相對應，部門預算報告還列出了所有政府收入來源信息，包括所有的稅收、收費、聯邦政府的撥款、為資本項目的發債收入以及每項收入來源的法律依據和立法過程、每項收入來源的變化趨勢等。政府還必須報告所有政府部門的資產負債信息，包括附屬於主要政府部門的政府實體的資產負債信息，以及那些最初是由政府部門設立進行公共服務提供的實體的資產負債信息。(3)美國在編制預算時，要對以後年度的收支情況根據不同的分類標準進行預測，主要預測宏觀經濟形勢、財政發展趨勢及週期性財政收支平衡目標的實現情況，並在此基礎上確定處理重大政治經濟問題的財政政策框架。美國通常編制五年滾動預算並提交國會審議，使國會和公眾更好的理解現在的政策對將來因素的考慮及影響。(4)美國還建立了比較完善的政府財務報告體系，美國政府的財務報告體系主要由審計報告、精簡數據摘要、通用財務報表、聯合報表、補充信息及單個基金、固定資產、長期負債等6部分組成。通過這樣的報表體系將政府的各類收支活動整合在一起，使財務報告的使用者可以全面地瞭解政府真實的資產負債情況、收支活動情況以及資金的流動情況。^④

2. 美國的預算管理與監督制度

美國的預算管理從編制、審批到執行都有明確、嚴密的程序。(1)在預算審議階段，國會對包括統一預算、各類基金預算及稅式支出預算在內的全部資金收支進行嚴格審議，其中，對於稅式支出預算，並無法律約束力，審議批准後可有適當變動，而其他預算經審議批准後則必須嚴格按照預算方案執行，若有變動也需按法定程序提經國會審批後進行調整。(2)在預算執行階段，美國注重融入績效理念，美國的績效預算主要分為三個階段，首先是制定長期計劃，由相關部門根據其發展戰略、相關影響因素及公眾意見等制定長期發展計劃；其次，制定績效計劃，根據長期計劃確定各類支出所要達到的目標並採取科學的方法將目標具體化為可計量的指標；最後，提交績效報告，預算年度結束時，各部門將總結本年度資金使用效果，並將其與績效計劃進行比較，最終形成績效報告，以此作為評價部門活動的重要依據，從而提高預算資金的使用效果及效率。

（二）日本的預算報告體系及預算管理與監督

1. 日本的預算報告體系

日本《財政法》規定所有財政收入與財政支出都必須編入預算，並且必須由內閣向國會提出並經其審議通過。^⑤

從橫向上看，日本的預算體系涵蓋了主要政府性收支。（1）日本的預算分為一般會計預算、特別會計預算和政府關係機構預算三種，一般會計預算主要管理政府的一般性財政收支；特別會計預算是按照法律規定對一些有償的收支活動進行分類管理的預算，如國民年金等；政府關係機構預算主要指國有政策性金融機構及其他國企的預算。這三種預算在提交國會審批時是分開進行的，並不會顯示預算總額。（2）日本採取社會保障專項基金的管理模式，社會保障活動主要在特別會計預算中予以反映，而社會保險繳費、補助等則在一般會計預算中反映。（3）日本也沒有單獨的國有資本經營預算，對於國有資本的收支情況分佈在上述三類預算中，一方面一般會計預算可對國有資本進行投資等資金轉移活動，另一方面，國有資本經營收益也要向一般會計預算上繳利潤，但主要的國有資產還是在政府關係機構預算中反映。（4）日本的稅式支出預算僅是一種非制度化的臨時監控，並不要求編制稅式支出預算，只需公佈相關數據即可，並未形成統一、系統的制度。（5）日本通過特別會計預算中的財政投融资特別帳戶、國債整理基金特別帳戶等帳戶對政府債務進行收支管理，從而能夠有效控制債務規模及結構，防範財政風險。

（6）與許多發達國家不同的是，日本的預算體系所涵蓋的機構範圍要廣，不僅僅限於政府機構。日本的法律允許特別預算用於那些在一般政府範圍之外的機構，一些政府附屬機構的預算由立法機關審批，而另一些政府附屬機構雖然也按照特別的法律設立，並從中央政府接受補貼，但其預算無須國會批准。然而，七大公共金融公司和兩家銀行，由於其主要執行政府政策，因此其預算也需要國會批准。需要注意的是，這九個政府附屬機構按照IMF的定義，並非一般政府部門的一部分，它們的活動應當是一種“准財政活動”。

從縱向上看，日本的部門預算編制管理較為完善，同時也在逐漸完善中期預算的管理工作。

（1）日本在編制部門預算前，由內閣根據當前經濟發展形勢及前景、國家發展政策等相關情況，討論並形成下一財政年度的預算編制方針，以此來確定預算上限，政府各部門則在此上限的限制下編制部門預算並上報財務省，由財務省對其進行審核、調整後形成財務省的預算方案。

（2）雖然日本法律並不要求編制中期預算，政府還是會提交中期財政規劃，從而為實現政府的長期發展戰略、制定決策提供一定的依據。財務省通常於1月底發布“中期財政規劃”，內閣辦公室也會在參照宏觀經濟模型的基礎上編制中期規劃。儘管這些規劃並不會對以後年度的各類支出規定限額並強制執行，但是，國會可以由此來分析當前預算政策對政府各類經濟活動的影響，從而考慮各類政策的持續效應，提高決策的科學性。（3）日本已經初步建立了比較完善的政府財務報告體系，這一體系由主要報表、明細報表及報表附注構成，其中，主要報表以資產負債表為關鍵內容，同時包括現金流量表、運營成本表、淨資產變動表等，報表附注中則包括了主要的會計政策、或有負債情況、額外附加信息等內容，從而能夠較好的滿足公眾對財務信息的需求，瞭解政府整體的資金收支情況，也有利於政府強化管理。

2. 日本的預算管理與監督制度

（1）日本政府預算審查監督。日本的政府預算監督體系由議會的監督、內閣財務省的監督和會計檢察院的監督三個層次構成。監督職能主要體現為國會審批管理預算、審計部門監管財政

資金支出效率以及財政部門內部監管財政資金運行這三者之間分工協作。(2)日本高度重視預算的執行效果，逐漸完善預算績效管理。日本設立行政評價局，並規定其可以超越省、府的界限，對各部門進行行政評價及檢查，由其對政府部門的政策、活動及效果進行全面的評價。日本的績效評價所得出的考評結果，也作為某些領域資源配置的重要依據。如在公共教育支出領域，將根據各部門績效評價結果分配教育資源，從而促進各類高校公平競爭，實現資源的優化配置。

(三) 英國的預算報告體系及預算管理與監督

1. 英國的預算報告體系

英國的預算體制由中央預算和地方預算兩級預算組成，並且實行高度集權的稅收體制，稅收立法權完全屬於中央。英國實行複式預算，主要包括經常性預算和資本預算。

從橫向上看，英國的預算報告體系涵蓋了主要政府性收支。(1)英國不單獨編制社會保障預算，而是將其全部編入經常性預算中，納入國家統一預算，由政府負擔社會保障的主要責任。

(2)英國也不單獨編制國有資本經營預算，而是根據政府的預算程序進行有關管理，由議會通過審批預算對國有企業的財務情況進行嚴格控制。(3)英國的稅式支出管理按照稅種進行分類，並且涵蓋稅種較多，建立了比較嚴密的稅收支出帳戶，附於預算報表之後，經國會審議，但沒有法律約束力。

從縱向上看，英國的部門預算的編制管理較為完善，同時也在逐漸完善中期預算的管理工作。(1)英國嚴格控制部門的支出預算，各部門主要通過制定支出的標準來進行經費控制，利用支出限額標準、減少標準等控制經費的增長；此外，由審計局對相關部門進行跟蹤檢查，督促有關部門進行整改工作，並對下議院進行彙報。(2)英國通常公佈的政府財務報告反映的是整個公共部門的財務信息，是中央政府、各地方政府和公共機構的合併財務報表。英國的預算報告體系包括了資源產出概要表、運營成本表、資產負債表、現金流量表、基於部門宗旨和目標的資源表五套報表，其中，資源產出概要表顯示了議會授權的資源與實際耗用的資源的比較信息，運營成本表記錄了部門的全部收支項目，資產負債表記錄了政府在某一特定時點上的財務狀況，現金流量表記錄了現金流量及營運資本變動的信息，基於部門宗旨和目標的資源表描述了相關部門如何運用資源為部門的宗旨和目標服務。通過這五套報表可以較全面的反映整個部門的財務狀況，從而提高公共服務的效率。英國實行資源會計及預算制度，該制度要求政府以權責發生制為基礎，以各部門佔用、使用的資源為中心來反映政府的公共支出。(3)英國實行中期預算，預算期限為3年，同時還公佈與前兩年相關數據的比較情況，提交議會審議。通常第一年的預測數據作為年度預算的基礎，之後兩年的預測數據則為年度預算的編制提供一個建議及合理框架。其預算提前3年編制，能夠充分考慮各種因素，且編制期內可以不斷調整，增加了預算的科學性和嚴謹性。

2. 英國的預算管理與監督制度

(1)英國作為世界上第一個建立現代預算制度的國家，經過200多年的發展，其預算的法治化程度較高。《統一基金法案》明確規定了預算編制應包括的內容、採取的方式及應遵循的程序，是英國編制預算、加強預算管理的主要法律依據；《議會法》賦予了議會對預算報告進行審查、監督的法律許可權，明確規定了審查機構、審查程序及預算的修正等，突出了議會的監督職能；《地方政府法》則明確規定了中央與地方政府間的收入劃分和轉移支付等，理順了中央政府與地方政府的關係。通過這些法律的約束，使英國的預算管理從編制到監督能夠嚴格按照法律的

規定進行，嚴格了預算管理。(2)英國政府在預算編制、審批、執行等方面已經建立了比較完善的制度，並能在管理過程中嚴格按照規章制度辦事，從而加強了預算管理力度。近幾年來，英國開始探索建立完善的預算績效考評制度。英國的績效預算主要由以下幾個環節組成：在財政部門與各部門討論協商後制定績效目標；財政部門分配預算資金，同時規定獲得資金的部門所要達到的活動結果；對預算完成情況進行監督並提交及公開績效報告；通過績效審計瞭解各部門使用預算資金所達到的實際效果；將獲得的績效信息作為下一年度預算決策的重要依據。英國的績效預算是在政府主導下進行的，並無立法支持。^⑥

三、我國“全口徑預算管理”改革的目標與路徑

(一) 改革的目標定位及實現路徑

中國當前的全口徑預算管理改革有兩個層面的基本含義：(1)財政部門在行政層面對政府收支的“全口徑”管理。這體現為已經及正在進行的部門預算改革、國庫集中收付、政府採購及“收支兩條線”管理等改革措施。(2)立法機構，即各級人大的“全口徑”預算控制。這體現為在行政控制的基礎上，各級人大對同級政府所有收支行為的立法控制和監督。中國所進行的全口徑預算改革，其最終目標應當是：實現預算作為行政層面內部控制與立法層面的外部控制的相統一，從而確保政府活動為人民負責。因此，根據這一目標，全口徑預算決算管理不僅是指一套涵蓋所有政府收支項目的預算報表體系，而是還應包括預算權的配置、預算管理的範圍、預算管理模式等在內的具有中國特色的預算管理制度，在實現全口徑預算的進程中，既有發展階段的問題，也有制度背景的原因；既涉及到觀念問題，也涉及到各方面關係銜接及技術問題。如政府預算的全口徑首先應建立在政府的範圍口徑及政府職能的範圍口徑比較清晰明確的基礎之上，而這又將伴隨我國政府轉型、深化體制改革，通過機構改革、事權的釐清、人大監督能力的提升、立法的保障等逐步實現。因此，全口徑是一個逐步改善的過程，不能期望一蹴而就。

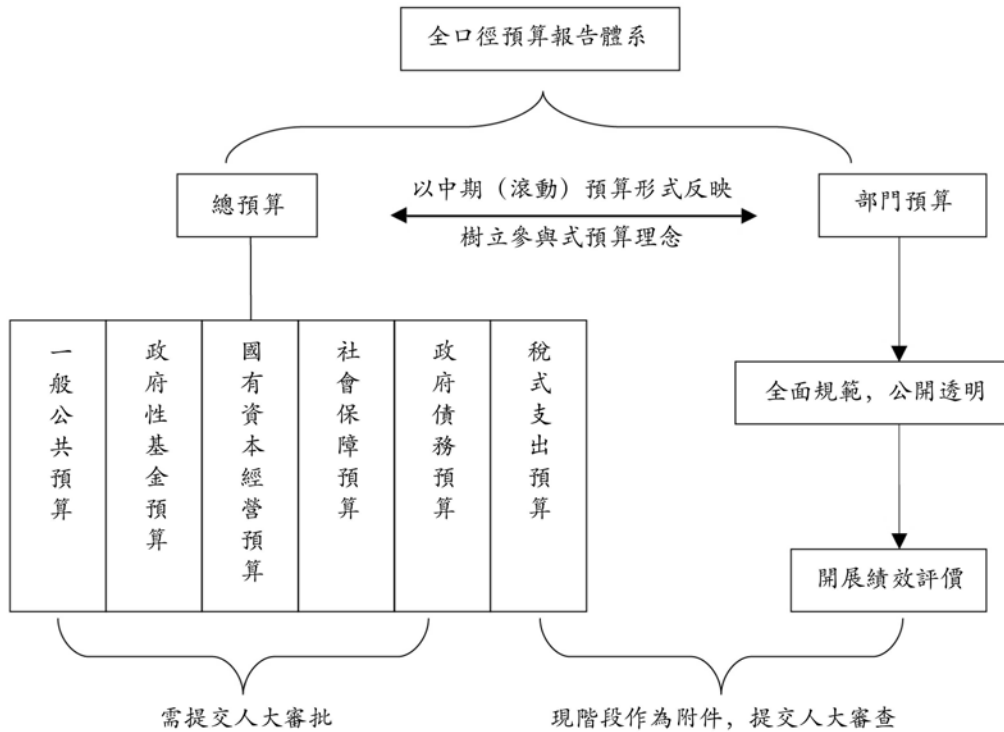
(二) 全口徑預算報告體系的構建

目前首先需要構建與完善全口徑預算報告體系，因為它是全口徑預算管理的核心，是實現預算監督的載體。全口徑的預算報告體系應堅持完整性原則，即所有政府收支項目都應根據立法機關的要求在預算報告中以適當的方式予以反映。但從全球範圍來看，很少有國家能夠完全按照國際組織的標準給出全面、詳盡的全口徑預算報告。總體來看，發達國家預算也主要是圍繞著預算外資金和稅式支出等方面，對於或有債務與准財政活動的信息涉及的較少。從我國情況看，政府預算報告體系的構建也應該著眼於我國的國情與預算管理特點分步推進，逐步向國際標準靠攏。

1. 預算報告體系的完善。全口徑預算管理最終的載體應是一套涵蓋所有政府收支項目，在形式上包括預算報表和報表說明的複式預算報告體系。政府應按照立法機關的要求，根據政府收支項目的預算管理模式分別提交多份預算報表，對於有必要在報表之外進一步說明的政府收支事項，立法機關可以要求政府在預算報表之外進行說明或信息披露。2011年，我國預算外資金除教育收費外已全部納入預算管理，至2013年政府預算報告較為完整地披露了政府公共財政收支、政府性基金收支、國有資本經營收支及社會保險基金收支狀況，向全口徑預算管理邁出了重要一步。

因此，對於全口徑預算管理的目標而言，我國目前應著手完善以政府公共預算、政府性基金預算、國有資本經營預算、社會保險基金預算四大預算為核心內容的報告體系。因為，(1)各級

政府還存在大量的收支沒有納入預算管理，許多財政專戶資金依然游離於預算體系及人大的監督視野之外；（2）對於政府部門來說雖然全部收支都已編入預算，但納入預算“總盤子”的仍主要是其中的財政撥款，並且政府部門的範圍還需進一步釐清；（3）目前我國國有資本經營預算分配範圍僅覆蓋了部分國有企業，且分配比例較低，资金使用範圍多在國有企業內部循環，十八屆三中全會做出的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中提出“劃轉部分國有資本



充實社會保障基金。完善國有資本經營預算制度，提高國有資本收益上繳公共財政比例，二〇二〇年提到百分之三十，更多用於保障和改善民生。”^⑦因此，在保證公共資源收益全民共享和國有資本健康發展的大前提下，如何解決通過國有資本經營預算分配國有資本經營收益的形式、比例和範圍以及分配去向，成為需研究落實的重要問題。（4）通過“正稅清費”清理政府性基金，並加大政府性基金的統籌安排使用，切實盤活沉澱資金；（5）目前我國的社會保險基金預算還屬於一種窄口徑的社會保障預算，如何發展成為涵蓋社會福利與救濟的寬口徑社會保障預算還有一些問題需要研究：如就預算約束和監督的範圍來說，如何將社會保險基金預算在現有的基礎上擴大至涵蓋社會福利及社會救濟？就約束和監督的資金屬性來說，如何解決社會財產（企業與個人繳費）與政府公共財產（財政資金）的關係？就管理方式來說，如何解決納入財政部門實施預算管理與納入政府財政預算的組成部分的關係？等等；（6）如何加強各種預算之間的銜接與統籌。目前，在現有預算報告體系中有相應的銜接與統籌安排，在资金使用上存在一些“互動”。比如，公共財政預算拿出一部分資金，用於補充社會保險基金預算；從政府性基金的土地出讓淨收益中，計提10%用於農田水利建設；國有資本經營的部分收益也歸入了公共財政預算。但總體來看，還存在一些問題，如各項預算責任不清，越位缺位大量存在，綜合統籌不夠。如政府性基金預算養了人、公共財政預算的錢補貼了國有企業，國有資本經營預算資金的體內自

我循環等等。因此，各級人民代表大會在對政府預算審查監督時，要注重各類預算的有機銜接，督促政府加大對預算資金的統籌調配力度，通過預算形成資金合力，更好地發揮預算資金的使用績效。

2. 預算報告體系的擴展。(1) 積極探索嘗試編制政府債務預算，加強對政府性債務的監督與控制。在2013年中央預算報告的其他報表中，包括了利用外國政府和國際金融組織貸款統借自還項目收支預算及收支執行情況表、國際金融組織貸款還貸準備金收支情況表以及利用國際金融組織贈款項目情況表等。除此之外，在公共財政預算報表中還包括了中央財政國債餘額情況表和地方政府債券情況表。這表明在政府預算報告體系中增加了反映政府債券管理情況的預算報告。為防控政府債務風險，2013年中央經濟工作會議提出，要把地方政府性債務分門別類納入全口徑預算管理，對進一步建立和完善政府債務預算提出了要求。(2) 伴隨改革深化以及條件的成熟，可在政府預算報告中增加一些稅式支出、或有負債、准財政活動說明的輔助文件，因為它們雖然不是政府直接發生或已經發生的真實支出，但對於未來財政狀況和財政政策的影響可能是巨大的，可先作為輔助文件提交到立法機關，並努力創造條件將稅式支出及准財政活動納入預算管理。(3) 考慮中期滾動預算的逐步施行，以將財政的安排和社會監督的視野範圍從立足於當前擴大至未來，以增強財政預算的前瞻性、約束性、透明性與可持續性。

①這主要指中央銀行、公用金融機構、非金融類公共企業（根據政府的指示）進行的政府性活動。

②高培勇：《實行全口徑預算管理》，北京：中國財政經濟出版社，2009年，第9～10頁。

③馮靜：《以美國監管為鏡》，北京：《新理財》，2009年第5期。

④曹順宏：《美國政府預算信息公開制度》，北京：《學習時報》，2011年11月21日。

⑤蔡成平：《日本如何讓預算運行在陽光下》，http://chengpingcai.blog.hexun.com.tw/78709366_d.html

⑥International Budget Partnership, *Open budgets*.

Transform lives. The Open Budget Survey 2008, IBP, Center on Budget and Policy Priorities, Washington DC, 2008.

⑦《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，北京：人民出版社，2013年，第9頁。

作者簡介：李 燕，中央財經大學財政學院教授、政府預算管理研究所所長。北京 100081

[責任編輯 劉澤生]