



江西省哲学社会科学成果文库

JIANGXISHENG ZHIXUE SHEHUI
KEXUE CHENGGUO WENKU

中国财政诚信

PUBLIC FINANCE INTEGRITY IN CHINA

陈向明 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国财政诚信

PUBLIC FINANCE INTEGRITY IN CHINA

陈向明 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国财政诚信 / 陈向明著. -- 北京 : 社会科学文献出版社, 2017.6

(江西省哲学社会科学成果文库)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 0703 - 7

I. ①中… II. ①陈… III. ①财政 - 研究 - 中国
IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 081384 号

· 江西省哲学社会科学成果文库 ·

中国财政诚信

著 者 / 陈向明

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯 周 琼

责任编辑 / 单远举

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 16.5 字 数: 255 千字

版 次 / 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 0703 - 7

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

《江西省哲学社会科学成果文库》编辑委员会

主 任 吴永明

成 员 (按姓氏笔画为序)

王 晖 邓小华 孔繁斌 白文松 刘弋涛 胡春晓

涂宗财 黄世贤 蒋金法 熊 建 熊空军



江西省哲学社会科学成果文库

JIANGXISHENG ZHIXUE SHEHUI KEXUE
CHENGGUO WENKU

总 序

作为人类认识世界和改造世界的重要工具，作为推动历史发展和社会进步的重要力量，社会科学承载着“认识世界、传承文明、创新理论、资政育人、服务社会”的特殊使命。在中国实施全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党的关键时期，以创新的社会科学成果引领全民共同开创中国特色社会主义事业新局面，进一步增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信，为经济、政治、社会、文化和生态的全面协调发展提供强有力的思想保证、精神动力、理论支撑和智力支持，这是时代发展对社会科学的基本要求，也是社会科学进一步繁荣发展的内在要求。

江西素有“物华天宝，人杰地灵”之美称。千百年来，勤劳、勇敢、智慧的江西人民，在这片富饶美丽的大地上，创造了灿烂的历史文化，在中华民族文明史上书写了辉煌的篇章。在这片自古就有“文章节义之邦”盛誉的赣鄱大地上，文化昌盛，人文荟萃，名人辈出，群星璀璨，他们创造的灿若星辰的文化经典，承载着中华文明成果，汇入了中华民族的不朽史册。作为当代江西人，作为当代江西社会科学工作者，我们有责任继往开来，不断推出新的成果。今天，

我们已经站在了新的历史起点上，面临许多新情况、新问题，需要我们给出科学的答案。汲取历史文明的精华，适应新形势、新变化、新任务的要求，创造出今日江西的辉煌，是每一个社会科学工作者的愿望和孜孜以求的目标。

社会科学推动历史发展的主要价值在于推动社会进步、提升文明水平、提高人的素质。然而，社会科学自身的特性又决定了它只有得到民众的认同并为其所掌握，才会变成认识和改造自然与社会的巨大物质力量。因此，社会科学的繁荣发展及其作用的发挥，离不开其成果的运用、交流与广泛传播。

为充分发挥哲学社会科学研究优秀成果和优秀人才的示范带动作用，促进江西省哲学社会科学繁荣发展，我们设立了江西省哲学社会科学成果出版资助项目，全力打造《江西省哲学社会科学成果文库》。

《江西省哲学社会科学成果文库》由江西省社会科学界联合会设立，资助江西省哲学社会科学工作者的优秀著作出版。该文库每年评审一次，通过作者申报和同行专家严格评审的程序，每年资助出版10部左右代表江西现阶段社会科学研究前沿水平、体现江西社会科学界学术创造力的优秀著作。

《江西省哲学社会科学成果文库》涵盖整个社会科学领域，要求进入文库的是具有较高学术价值和具有思想性、科学性、艺术性的社会科学普及和成果转化推广著作，并按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”的总体要求组织出版。希望通过持之以恒地组织出版，持续推出江西社会科学研究最新优秀成果，不断提升江西社会科学的影响

力，逐步形成学术品牌，展示江西社会科学工作者的群体气势，为增强江西的综合实力发挥社会科学的积极作用。

近年来，中共江西省委出台了《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，要求继续做好社科文库出版资助工作。我们将以更高的标准，更严的要求，全力将《江西省哲学社会科学成果文库》打造成立得住、叫得响、传得开、留得下的精品力作。

吴永明

2016年12月

序

刘尚希*

诚信是人类文明在道德层面的优秀结晶。孔子认为，治理国家可“去兵”“去食”，但不能“去信”。他告诫人们：“人而无信，不知其可也。”孟子说：“诚者，天之道也；思诚者，人之道也。”汉代将“信”列为“五常”，其一直成为我国历史传承中最基本的道德规范和价值标准。近代英国哲学家休谟把“兑现承诺”视作人类社会得以生存和发展的三大规律之一。可以说，古今中外，都把诚信看作做人处事之本、治学经商之道、治国安邦之纲。

诚信，对一个国家、一个民族都是至关重要的。一个社会和一种经济形态及政府施政，只有讲诚信，才能够形成良好的“诚信结构”，而这个“诚信结构”是一个国家和地区经济社会正常运转及步入良性循环的重要基础；只有讲诚信，才能够优化社会经济“风险结构”，而这个“风险结构”同样是一个国家和地区经济社会持续、稳定、健康运转的重要基础乃至繁荣昌盛的必备条件。

党中央、国务院高度重视信用体系建设。党的十八大强调，要深入开展道德领域突出问题专项教育和治理，加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设。党的十八届三中全会提出，要建立健全社会征信体系，褒扬诚信，惩戒失信。2013年6月，国务院印发《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》，要求各级人民政府发挥政府诚信建设示范作用，加强自身诚信建设，以政府的诚信施政，带动全社会诚信意识的树立

* 中国财政科学研究院院长兼党委书记，研究员、博士生导师，国务院政府特殊津贴专家、国家“百千万人才工程”国家级专家。

和诚信水平的提高。政务诚信是先导，乃治国理政之本，政务诚信建设意义重大。

财政诚信是政府诚信的核心，是政府履行其职能的基础。财政讲诚信，是提高制度有效性、管控财政风险、提高预算绩效的内在要求，是提高政府信誉度和公信力的必然选择，也是财政现代化的基本标志之一。财政作为国家治理的基础和重要支柱，财政诚信建设与财政制度建设同等重要，将其融入财政预算、国库收付、绩效评价、政府采购、财政内控、财政监督等财政业务流程各环节，有利于推进财政与市场、财政与社会、中央与地方关系改革的全面深化，夯实国家治理的基础，也有利于牵引国家治理结构的重塑与再造。作为一种公共价值，诚信隐形于各项制度运转之中。征税、举债、花钱，统计、汇总、分析，评价、监督、问责等，涉及不同层面的众多行为主体，这诸多的行为主体是否守信，决定了财政的真实性、公平性和有效性。这是一个关系到政府能否取信于民的重大政治伦理问题。商业活动中不讲诚信，会极大地增加交易成本，形成互害的社会生态，严重损害经济效率；财政活动中不讲诚信，如政府部门间的作假行为，同样会提高政府运行成本，降低整个公共部门运转效率，并损害整个政府的形象。财政讲诚信，不只是财政部门的事情，而是与政府收支相联系的整个政府财政活动，与民众的利益息息相关，对民众产生的影响也是潜移默化的。失信的政府通常都是从财政开始的。没有诚信为基础的制度和法律，往往都是无效的。就此而言，财政制度的系统性重构，需要财政诚信来支撑。

本书从我国经济社会转型期公共价值建设滞后的现实出发，在改革开放的大背景下，结合财政的阶段性特点和现实条件，以问题为导向，借鉴国内外诚信建设经验及有效的管理方法，对我国的财政诚信问题做了较为全面深入的研究，为政府及财政改革提供了另一个视角的分析和建议，具有一定参考价值。

作者提出“建设财政诚信体系”的观点和引入道德及诚信文化建设的思路，丰富了现行财政管理的内涵，这对政府诚信建设和公务员诚信教育具有一定的参考价值；作者提出的“财政诚信体系建设，是国家治理不可或缺的基础建设”和“政府主导和领导带头讲诚信、守规矩，是财政诚信

体系建设的关键”等观点，对于做好财政基础工作，构建现代财政制度有一定的可借鉴性。作者连续十年跟踪财政诚信问题，并且财政诚信研究被列入江西省财政厅重点课题和全国财政科研协作课题，作者协同厅里及部分省市财政科研人员进行了多方位、多角度的探索性研究，与短、平、快的研究相比，摆在读者面前的这项研究成果显得更扎实，其严谨认真的态度难能可贵。

在此，我衷心希望作者继续努力，为我国财政诚信建设及其理论研究作出新的贡献。

自序

这部书我思考探索了多年，终于脱稿了，尽管还有许多不足，但我感到有四点想法首先提出来与读者分享。第一点，财政诚信理念确立及其管理制度在我国全面建立并与财政各项业务管理融合，组成制度“组合拳”，形成管控合力，其效益是极其可观的。也就是说，所有的与财政有关联的单位和个人在申报或使用财政资金的时候，都要作出诚实守信背书，遵从道德和制度管理规定，就像治理“酒驾”一样，依法管好用好财政安排的“每一分钱”。那么，最保守的估计（按照2015年全国财政总支出17.5万亿元5%的问题资金^①测算），一年下来可以挽回数千亿元的财政资金损失^②，而一些地方财政收入真实性^③也将大大提高。第二点，诚信财政是“总理工程”，或者说是“国家战略工程”。就是说，如果没有国家顶层设计和直接推动，这个“工程”是不可能建成的，没有相应的法律法规跟进，也是不可能实现的。因为“谁不骗总理”的理念和行动还有市场，通过寻租钻制度漏洞和管理短板问题没有根本解决。第三点，从反腐倡廉、管理效能和资金安全的角度看，通过诚信背书、不良记录、失信惩戒和黑

① 2015年6月29日《经济参考报》赵婧报道，审计发现，2008年至2013年，审计覆盖29个省本级、200个市本级和709个县，涉及土地出让收入和支出总计26万亿元，审计查出少征、虚增、违规支出、少支付补偿、套取骗取补偿等土地出让收支问题资金约1.3万亿元，收支核算不规范资金逾8000亿元，计2.1万亿元，占26万亿元的8.08%。

② 2015年12月26日全国人大网报道：《2014年度中央预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况报告》显示，截至2015年10月底，整改促进增收节支5794.94亿元，已有5598人被依法依规处理。

③ 2015年3月4日《京华时报》黎永刚报道，审计署原副审计长董大胜接受记者专访时谈道，审计发现一些地方政府财政收入的虚假程度达到20%~30%，最高的虚报五成。

名单制度，加大财政相对人^①的失信成本，使其“不敢、不能、不想”违规；通过诚信分类分级管理，将少数经常性违规失信者纳入重点监控范围，从而达到管少、管好和管重点的目的。财政诚信体系的建立，可以更好地保证国家法律法规得到有效贯彻，保证财政资金和干部“两个安全”落到实处，也有利于依法理财，降低风险，堵塞漏洞，提升管理水平。第四点，推进诚信建设为形势倒逼使然。现在条件成熟，只有乘势而为，抓住机会，敢于担责，才能赢得工作主动权。纪律挺在法律前面，诚信更应该挺在反腐前面。

从2006年起，我对审计部门公布的一些违法违纪案例进行了研究。我发现，一些单位，无论中央预算单位，还是基层预算单位，或者是使用财政资金的非预算单位或个人，年年被审计，屡审屡犯，屡禁不绝，有些案件数额巨大，触目惊心，根子在哪里？我认为，根子是丢了底线，缺乏诚信及有效的管理。

制度公正和有效，守制意识、道德自觉和诚实守信是核心。一些地方财政出现“诚信结构与风险结构”失衡乃至恶化的倾向，制度缺失和无视道德、诚信和法纪是主因，这个问题长期得不到有效解决，对于国家和区域发展的影响是持续的，而且是极为有害的。一个时期以来，一些地方和单位，以至个人，置起码的道德底线和诚信于不顾，为了局部和小团体利益或个人利益，总是不择手段地通过种种关系，甚至通过贿赂手段“跑部钱进”。但财政拨款或项目一旦到手，擅自截留、挪用、套取、挥霍或私分国家资金者有之；得到“好处”的单位又接着继续“跑部”者有之；还有一些地方财政收入年年虚增，不但无人过问，反而因政绩靠前主管官员升官者有之；一些地方和单位在申报资金时，时常弄虚作假，不但不会受到惩罚，反而得到更多，成了“英雄”。这种是非颠倒、吃拿国家的行为，倒成了一些人眼中的常态。对这些不知廉耻，任意侵吞人民财富、践踏法律和逾越道德底线之举，稍微有一点良知的人都会感到揪心和愤慨。

^① 财政相对人，指向财政部门提出部门预算，申请各类资金（项目）、财政借款或对外借款、财政担保，参与政府采购、国有资产产权交易以及其他公共资源分配活动的国家机关、企事业单位、社会团体和自然人。

我在思考：多年来，我们的理论与实践、教育与操作“两张皮”的现象和制度缺陷的问题是不是该下大力气解决了？过去理论讲的和制度设计都不错，但为什么不能有效地融入现行制度中去？对此，我们有什么招数可以改变？当前我国正处于加快转型的新的历史时期，如何跳出既有的制度框框，大胆地推进制度创新？这一连串的问题，使我感到困惑、纠结，同时也隐约地觉得，人们好像都在回避一样“东西”，或者说这个“东西”我们曾经拎过，但没有引起足够的注意和重视。记得我在2007年中国财政学会年会暨第十七次全国财政理论研讨会上，曾提出“加强政府诚信建设”的建议，会议结束时意外地得到时任财政部部长助理丁学东在大会总结讲话中给予的点名肯定。此后，在一次出席全国会议期间，我与省外的一位同仁商谈拟将“财政诚信”作为全国财政科研协作课题进行申报时，这位同仁说了一句经典且又现实的大实话：“谁不骗总理？”此刻，我无言以对。心里想，难道中国的财政就是“唐僧肉”？难道这种无序状况可以长期持续下去而不能改变？难道就没有一个有效的办法根治？其实，走到今天想起来，我又非常感谢这位同仁，是他的话让我惊醒，忽然间觉得这个被回避的“东西”终于找了回来，这就是“诚信”！“诚信”是立政和理财之本，是国家财政的基石和核心价值之一，诚信建设是国家治理不可或缺的，甚至可以说是“总理工程”和“国家战略工程”。这里，我们不妨翻阅一下审计署近些年的审计公报，每年全国都要查出数百亿或数千亿元的问题资金。比如，2015年1~11月，审计署通过领导干部经济责任审计，查出领导干部负有直接责任的问题资金就高达2500亿元，有101名被审计领导干部和220名其他人员被移送司法、纪检监察机关处理。这么巨大的问题资金，难道不是“总理工程”和“国家战略工程”所涵盖的范围吗？反过来讲，假如，我们早就建有完备的诚信体系、财政风险管控机制^①并实行严格的制度约束，这些问题资金会有如此庞大吗？足见，财政作为国家治理的基础，不能缺少“诚信”这个基石。在新的历史条件下，推进财政诚信建设应该成为我们神圣而又不容辞的职责。

于是，我的观察转向现行的财政制度本身。应该肯定，自1994年以

^① 刘尚希：《财政风险：一个分析框架》，《经济研究》2003年第5期。

来，我国的财政体制改革取得了举世瞩目的成就，解决了长期以来中央和地方关系不确定的问题，调动了中央与地方两个积极性。尤其是“分税制”改革后，部门预算改革、收支两条线改革、国库集中收付改革，以及政府采购管理、非税收入管理、财政绩效管理、财政内部控制和财政监督管理等措施不断推出和完善，财政管理的闸口比过去严格多了，特别是中央“八项规定”出台后，花财政的钱不再像过去那样“洒脱自由”了。但是，由于现行制度存在不足，缺陷和漏洞依然严重。①现行制度采取单一管理，一般不审查其他环节是否存在不良记录。比如，在部门预算环节，编制预算或进行项目申报时不需要作出诚信保证，多报、虚报或隐瞒问题很难避免；在审核预算时不需要进行有无不良记录的比对，因为对预算单位和地方没有建立诚信数据资料库，且没有依据可查，也无法比对。在国库集中收付环节，无论是直接支付，还是授权支付，只凭相关手续是否完备即可。对于虚假的或者私下串通乃至套用别人证件、合同、账户等行为，现行制度无法查询和鉴别，也难以防范。至于一些地方财政收入水分的问题，更是跟着计划任务走。在财政监督或审计监督和财政专员进行检查环节，仅仅是一案一查，查出了问题也仅仅是就某个案件作结论。在绩效评价环节，只是就某个项目资金申报进行评审或对其实施结果进行评价。②在财政各业务环节，各预算单位和主管部门、地方政府，以及与财政有关联的单位或个人信息不对称且没有实现共享，难以堵塞资金漏洞和弥补制度缺陷。于是重复申报、多个部门申报、多个渠道申报资金和项目的材料满天飞，弄虚作假套取资金的现象大量存在。尤其是某单位“此时”因违规被查处，并不影响或取消“彼时”资金继续申报的资格，如果动用“特殊”手段，“失信者”还可以得到更多的财政支持，但对于那些遵纪守法、诚实守信者是极其不公平的。③现行制度面对所有的预算单位或个人，没有实行诚信分类分级管理，难以区分重点和一般。所以，每年例行审计或财政监督检查时，要么地毯式推进，要么按排序或抽样进行，要么实行“平行推进、人海战术”，一个一个单位地进行。如此，因人力有限，检查的效果有限，漏检很难避免。④采用因素法分配资金，有助于反腐倡廉。但是，一些地方为了确保不出事，干脆将因素法“一刀切”用到更多方面，这也带来了干好干坏一个样，积极性受到影响的问题，同

时，也不利于围绕政府战略目标，集中财力办大事之“大专项”的安排。

⑤现行制度强调技术层面的管控措施，道德诚信制度供给不足，具有可操作性的制度安排缺失。

推进财政诚信建设，是解决当前财政制度供给不足、弥补现行制度缺陷和漏洞的有效利器，是维护财政秩序，提高财政管理水平的杀手锏。2015年以来，中央强调供给侧结构性改革，重要的一条就是要解决制度供给不足的问题。而推进财政诚信建设，是在财政各项改革基础上，供给新的、具有弥补现行制度缺陷和漏洞功能的制度，即将财政诚信制度融入财政各项业务管理之中。比如，财政相对人向财政部门提交部门预算或申报资金（项目）时，首先，必须出具诚信报告，签署承诺保证。其次，财政部门对申报者提交的部门预算和申报资金（项目）必须进行审查比对，不仅要审查其预算报告或申报资金（项目）本身的真实性、必要性、可行性和效果，而且对申报者历年预算或其他资金（项目）的实施情况，以及诚信遵纪和绩效记录进行追溯比较，同时对照其诚信等级综合考虑是否给予资金（项目）安排。再次，对预算或资金（项目）安排完毕后，要进行诚信审查比对，根据其诚信程度，考虑今后是否继续给予预算或资金（项目）安排。复次，通过诚信道德自律、诚信文化提升和惩戒等相关制度约束，以及查询、举报、异议、公开等外部监督，从品与行两个方面推动财政相对人遵法守法、规范操作、诚信理财，由此形成“诚信走遍天下、失信寸步难行”的氛围。最后，对于建立在诚实守信基础上的预算安排、项目审批，财政给钱心里更踏实、更放心，而且更加有效。

党的十八大报告和党的十八届三中全会再次明确提出，要加快社会诚信体系建设。各级党委、政府高度重视，制定印发了一系列推进诚信体系建设规划、法规和制度，许多地方在诚信体系建设方面取得了不少成绩，为我们建立财政诚信体系提供了成功的经验借鉴。当前财政领域面临诸多问题，迫切需要制度创新，财政体制改革、部门预算改革、国库集中收付改革、政府采购管理、财政绩效管理、财政内部控制和财政监督管理，以及“金财工程”建设的加快推进，为加强财政诚信建设带来极好的机遇和条件，尤其是中央将财经纪律列入“三大纪律”之一。习近平同志强调，要坚持政治纪律、组织纪律、财经纪律一起抓。其中，财经纪律首次与政

治纪律、组织纪律并列提出。这个规定提升了财政部门的地位，加重了财政部门的责任。各级党委、纪委层层施压，对腐败始终保持零容忍，一再强调“两个责任”，扎紧权力笼子、严堵管理漏洞，强调列清单、销号、问责、追责，一环扣一环，件件倒逼，实行“一岗双查”，一个都不放过。同时，强调纪律挺在前面，反腐和作风建设永远在路上。

财政作为国家治理基础和调控经济运行的重要手段，以诚信及其制度为牛鼻子，就抓住了根本。在经济发展新常态下，财政工作需要更加科学规范、公开透明、依法清廉、公信天下。而财政诚信建设是在经济发展新常态下维护政府公信力，规范预算单位和地方支出行为不可或缺的一道防火墙，是增强财政管理合力，彰显管理乘数效应的创新探索，它对于提高财政管理水平，确保财政资金申报和使用真实、安全、有效具有重要的现实意义。财政诚信建设是当下财政回避不了的问题，也是绕不过去的坎。

我的结论是：在市场经济条件下，不讲财政诚信是不可想象的，也难以承担起政府和老百姓赋予的重任；当下的财政，创新和运用更加有效的制度和管理方法，比加大财政投入更紧迫、更重要。而财政诚信制度的确立，为提高财政绩效找到了一条较好的路径，由此给人们一个导向，就是花财政的钱，必须始终坚守诚信第一，否则寸步难行；财政诚信建设，是财政领域一场创新性革命，是治本之策，是当前一项重要而紧迫的任务，是功在当前、影响深远的大事；财政诚信建设，对于完善政府诚信体系乃至社会诚信体系，将发挥积极的示范引导作用和产生重要影响。

本书的初稿是我的研究生毕业论文。在此，要感谢我的导师龚培兴教授（江西省委党校常务副校长），他为我的论文成篇倾注了大量的心血。要感谢财政部财政科学研究所和江西省财政厅为我提供了很好的研究平台并给予倾力支持。感谢财政部领导、财政部财政科学研究所领导和江西省财政厅领导对我提出的“财政诚信”观点和研究成果的肯定。2007年我提出“加强政府诚信建设”的建议，时任财政部部长助理丁学东给予了点名肯定。同年，“财政诚信”被列入江西省财政厅重点课题进行研究。2010年，中国财政学会、财政部财政科学研究所“建立以诚信为基础架构的财政科学化精细化管理制度研究”作为全国财政科研协作课题，由江西省财政厅牵头，财政部财政科学研究所研究员及博士生导师赵云旗同我一道担