

ZHENGFU CAIWU XINXI PILU YANJIU

政府财务信息 披露研究

石英华 / 著



中国财政经济出版社

政府财务信息 披露研究

石英华 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府财务信息披露研究/石英华著. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.11

ISBN 7-5005-9412-7

I. 政… II. 石… III. 国家机构-财务管理-研究-中国
IV. F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 119664 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 **财经书店电话:** 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 10.125 印张 237 000 字

2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3 000 定价: 24.00 元

ISBN 7-5005-9412-7/F·8167

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序

近年来，我国财政收支规模的不断扩大日益彰显了财政管理的重要性。随着财政管理改革的逐步深化，“阳光财政”、“透明政府”等一系列新的理念逐渐为人们所认同，信息公开日渐成为财政改革中的热点问题。但是，我国政府财务信息披露的现状与公共财政的要求、监管部门和公众的期望尚有很大距离。无论是备受百姓关注的审计风暴、政府关注的反腐倡廉、人大、政协强调的财政监督，还是纳税人知情权的讨论，无不与政府财务信息披露紧密相关。与公司财务信息披露的研究不同，理论界对政府财务信息披露尚缺少系统深入的研究。因此，无论在理论研究方面，还是在实践探索方面，《政府财务信息披露》都是个全新的重要课题。

石英华博士的《政府财务信息披露》一书，是在博士论文的基础上修改完成的。我作为她的指导老师，知悉她的研究成果即将付梓，甚感欣慰，也表示祝贺。

选择这样一个课题做研究，需要有较强的学术敏感性和理论探索的勇气，同样也需要作者有扎实的理论功底、宽广的知识面和很强的研究创新能力。石英华同志在其近年对政府预算和政府会计问题的研究和学习中，不断思索，勇于创新，以浓厚的理论兴趣和探索热情，选择政府财务信息披露这个独特视角研究公共财政管理问题。书中鲜明地指出，民主理财是公共财政的本质要求，而向公众披露政府财务信息是民主理财的基础。研究政府财务信息披露，有助于公共财政更加符合“取之于民，用之于民”的理念，提高财政

管理的透明度。政府财务信息披露是公众知政的主要方式，是公众参政的基础。建立规范、透明、公开的政府财务信息披露机制是构建和谐社会的题中应有之义。从作者的这些论断中，足见研究这个题目具有较强的理论和现实意义。

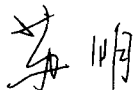
为阐明全书的选题立意，全书采用规范分析与实证分析相结合的方法，从理论阐述到政策和实证分析，渐进深入。作者首先从探究政府财务信息披露的理论基础着手，阐明政府财务信息的内涵和质量特征，接着探源公共财政理论、现代预算理论、公共选择理论、信息经济学与委托代理理论、新公共管理主义等理论的发展，指明这些理论为推动世界范围内政府财务信息披露的改革和完善提供了深厚的理论基础和依据。作者应用西方经济学的方法，从分析政府财务信息的供给和需求入手，得出政府财务信息披露是政府财务信息需求和信息供给均衡的体现。作者还对主要发达国家的政府财务信息披露情况进行考察分析，从中得出对我国改革的有益启示。然后，以我国政府财务信息披露的现状作为深入分析的切入点，在系统分析我国政府财务信息披露方面存在的问题和成因的基础上，将我国政府财务信息披露体系的构建和完善作为分析和研究的重点，展望我国的改革前景；提纲挈领地提出改革的目标定位、具体构想和建议，勾画我国政府财务信息披露的总体框架和机制，并对完善政府预算报告、建立政府财务报告 and 会计基础转换等改革的主要方面作了较为详细的阐述，提出相应的对策建议。

本书在诸多方面具有特色和新意。首先，石英华博士从政府与公众及其代言人的沟通和互动这个层面切入，围绕政府财务信息披露这个主线，进行公共财政管理改革的思考和探索，不失为研究财政管理改革的一个新视角，为财政管理理论研究和改革实践提供一种新的思路。其次，政府财务信息披露是个崭新的课题，本书花费相当的笔墨，阐述政府财务信息的内涵、质量特征、信息披露的理论渊源、信息供给和需求的均衡等方面，初步构建了政府财务信息

披露的理论分析框架。最后,本书从我国目前的实际情况出发,明晰地勾勒出我国政府财务信息披露的目标模式,以及改进我国政府财务信息披露的总体思路和改革路径。作者提出我国应建立多层次的政府财务信息披露目标;政府财务信息披露改革的目标应定位为:在构建和谐社会的框架下,建立规范、透明、公开的财务信息披露机制;我国应通过政府预算报告和政府财务报告对公众披露全面的政府财务信息,在预算报告制度改革到位之前,可考虑先对政府的重大支出建立专项报告制度;作者对政府财务报告制度的建立和完善分阶段设计了不同的报表体系;还运用成本-收益分析法对我国政府会计运用权责发生制进行静态模拟分析,并对主要变量进行敏感分析。这些有分量的研究成果对我国政府财务信息披露及至整个公共财政管理改革的理论研究和政策实践有一定的参考价值。

作为一名年轻的研究者在有限的时间内完成的研究成果,难免还有一些缺憾和问题需要指出。政府财务信息披露是个大课题,涵盖的内容庞杂丰富,本书未对政府信息披露的具体内容作详细解读。围绕在政府财务信息披露四周的是利益的篱笆,改革会涉及到政府内外部信息供给与需求各方既得利益的调整,本书未对我国改革可能面临的障碍和制约条件进行深入分析。这些方面还需要作者今后继续做进一步的研究。

理论研究是一项艰辛的工作,希望她能沿着学术的道路继续前行,不断探索经济领域的新问题,通过孜孜不倦的努力,取得更大的成绩。



2006年10月12日

摘 要

近年来,我国财政收支规模的不断扩大日益彰显了财政管理的重要性。在逐步构建公共财政体制框架的大背景下,财政部门推行了一系列财政管理改革,有关财政管理的理论探讨也日渐活跃。但是,这些改革和理论探讨多从加强财政部门管理的角度出发,主要围绕财政管理的具体内容和制度层面展开,较少从外部的监督管理切入,而后者对于深化财政管理改革同样重要。本书从政府与公众及其代言人的沟通和互动这个层面切入,围绕政府财务信息披露这个主线,进行公共财政管理改革的思考和探索,试图构建政府财务信息披露的理论框架和制度体系,希冀自己的研究能为财政管理理论研究和改革实践提供一种新的思路。

从理论和政策层面研究政府财务信息披露,具有重大的理论和现实意义。首先,研究政府财务信息披露,对于进一步丰富我国的公共财政理论具有重大的理论意义。民主理财是公共财政的本质要求,而向公众披露政府财务信息是民主理财的基础。研究政府财务信息披露,有助于公共财政更加符合“取之于民,用之于民”的理念,提高财政管理的透明度。其次,研究政府财务信息披露,具有重大的现实意义。政府财务信息披露是发展市场经济的要求。披露政府财务信息,增加政府财务信息的透明度,可以弱化政府与市场参与者之间的信息不对称现象,降低市场参与方的决策成本,提高市场资源配置效率,从而有利于充分发挥市场的基础作用;建立规范、透明、公开的政府财务信息披露机制是构建和谐社会的本质要

求,对于推动构建和谐社会有着积极意义;政府财务信息披露改革是社会主义政治民主与政治文明的根本要求。政府财务信息披露是公众知政的主要方式,是公众参政的基础。披露政府财务信息是人民群众的选举权、知情权、参与权和监督权的切实保证。

本书采用规范分析与实证分析相结合的方法,从理论阐述到政策和实证分析,逐渐深入的路径展开研究。在政府财务信息披露理论分析的基础上,探索我国的改革实践。全书从探究政府财务信息披露的理论基础着手,阐明政府财务信息的内涵和质量特征,探源政府财务信息披露的相关理论,论述我国政府财务信息披露改革的必要性,分析政府财务信息的供给和需求,并运用西方经济学方法进行政府财务信息供求均衡分析。在廓清基本的理论架构之后,对主要发达国家的政府财务信息披露情况进行考察分析,从中得出对我国改革的有益启示。然后,以我国政府财务信息披露的现状作为深入分析的切入点,在系统分析我国政府财务信息披露方面存在的问题和成因的基础上,将我国政府财务信息披露体系的构建和完善作为论本书分析和研究的重点,展望我国的改革前景。首先提纲挈领地提出改革的目标定位、具体构想和建议,试图勾画我国政府财务信息披露的总体框架和机制。然后对完善政府预算报告、建立政府财务报告 and 会计基础转换等改革的主要方面作了较为详细的阐述,提出相应的对策建议。

政府财务信息披露是个崭新的研究领域,综观全篇,本书的创新之处主要体现在以下方面:(1)采用政府财务信息披露这个独特视角研究公共财政管理改革问题。(2)初步构建了政府财务信息披露的理论框架。(3)首次较为系统地梳理了我国政府财务信息披露的历史和现状,深入分析了目前我国政府财务信息披露存在的问题及其成因。(4)从我国目前的实际情况出发,明晰地勾画了我国政府财务信息披露的目标模式,以及近期、中期与长期框架,并针对性地进行了相关的分析研究,有利于把握政府财务信息披露的总体

脉络。本书提出我国应建立多层次的政府财务信息披露目标,通过政府预算报告和政府财务报告对公众披露全面的政府财务信息。建立由年度预算报告、年中预算执行报告和决算报告组成的预算信息公开披露架构;建立由资产负债表、财务业绩表、现金流量表等主要报表以及分析说明、报表附注组成的政府财务报告制度。(5)较为系统、全面地提出改进我国政府财务信息披露的总体思路和改革路径,为理论研究和政策实践提供参考。如本书提出,我国政府财务信息披露改革的目标应定位为:在构建和谐社会的框架下,建立规范、透明、公开的财务信息披露机制。本书提出在预算报告制度改革到位之前,可考虑先对政府的重大支出建立专项报告制度。本书对政府财务报告制度的建立和完善分阶段设计了不同的报表体系。本书还运用成本-收益分析法对我国政府会计运用权责发生制会计基础进行静态模拟分析,并对主要变量进行敏感分析。这些改革设想对我国政府财务信息披露乃至整个公共财政管理改革的理论研究和政策实践有一定的参考价值。

关键词: 政府财务信息, 信息披露, 政府预算报告, 政府财务报告

Abstract

In recent several years, great importance is attached on public finance management with the increasing growth of fiscal revenue and expenditure in China. To gradually establish the framework of public finance system, a series of the reforms of fiscal management have been carrying out, which have attracted hot discussion on public finance management in academic field. Most of the practice and research of the reform aim at strengthening internal management among the public finance departments, and focus more on the contents and institutional arrangements of public finance management. However, less attention has been paid to the supervision and management from external sides. In my view, the latter is of the same importance as the former to deepen the reform of public finance management. Beginning with the communication and interaction among the government, the public and their intermediary, the dissertation focuses on financial disclosure of the government and discusses the reform of public finance management. The study of the dissertation has tried to establish a theoretical framework and institutional system of financial disclosure of the government, and the author wish to provide a new thinking for the research and policy practice of public finance management.

The study on government financial disclosure has great importance on the theory analysis and policy practice. First of all, the study

would to some extent further enrich the theory of public finance. Democratic management is the requirement of public finance. To disclose financial information of the government helps to realize the ideology of public finance; the resource collected from the citizen should spend on them; it also helps to improve fiscal transparency. Second, the study is beneficial to current reform; i) financial disclosure is essential to the development of market economy. Through a better transparency of financial position of the government, the disclosure could weaken information asymmetry between the government and market participants, lower participants' cost on decision-making, increase allocation efficiency of market resource. Thus, it is beneficial to market operation; ii) legislative, transparent, open and regular disclosure system is fundamental request for harmonious society; iii) financial disclosure is essential to socialist political democracy.

The dissertation uses both normative and positive analysis as the methodologies for the study, and goes from theoretical analysis to policy suggestions on China's reform. Beginning with exploring the theoretical basis of financial disclosure, the dissertation clarifies related concepts and qualitative characteristic of financial information of the government, as well as the necessity of reforming financial disclosure in China, and analyzes the supply and demand of government finance information. On the basis of theoretical analysis, the dissertation studies the experiences of government financial disclosure in selected developed countries and summarizes useful advice for China's reform. Then the study focuses on China's practice on financial disclosure and further improvement. With systematic analysis on the problems and complex reasons of current financial disclosure of China, the author has out looked the reform perspectives, and put forward the target,

plan and suggestions of the reform. The dissertation has tried to draw a rough picture of disclosure framework and system for China. Then the dissertation analyzes and formulates policy choices in great detail for the improvement of budget report, the establishment of financial report and the move to accrual basis.

Government financial disclosure is a brand new area of research. The main contributions of the dissertation are as follows:

- A study of government financial disclosure is a unique approach and visual angle in the area of public finance management;
- Theoretical framework of financial disclosure of the government has been established;
- The history and present conditions of government financial disclosure have been clearly described, and the problems of existing financial disclosure and complex reasons behind them have been analyzed;
- The model and policy framework in near future, medium and long term of government financial disclosure of China have been designed;
- Several useful and practical suggestions on concrete reform steps have been presented. For example, the author believes that the reform should be designed to set up a standardized, transparent and open disclosure system under the background of establishing harmonious society; special reports on key policy expenditures should be prepared before the budget reform completes; three sets of financial statements have been recommended for different stages in the process of establishing and improving government financial report; the simulation has been done on analyzing the costs and benefits of the application of accrual basis to government accounting in China, and the dissertation

also has done sensitivity analysis on key variables.

Key Words: *government Financial information , Disclosure , Government Budget Report , Government financial report*

Acknowledgements

I would like to acknowledge my family: my husband, daughter, mom, dad and my parents – in – law. They are the most important people in my life. Without their understanding, encouragement and support, this book would have been impossible to publish.

I would like to express my hearty gratitude to Prof. Ming Su. This book is a revision of my dissertation. As my advisor for doctor degree, His constructive suggestions led to a significant improvement of the book.

I offer special thanks to Prof. Suihong Chen, Shengming He, Anni Cong, Zhihua Fu of the Research Institute for Fiscal Science, Ministry of Finance, and Prof. Kang Shi of Academy of Macroeconomic Research, National Development and Reform Commission, and Prof Gang Lin of Renmin University of China for their helpful comments on an early draft of the book.

Besides them I would like to express my appreciation to Stanford Center for International Development (SCID) of Stanford University. The early draft of Chapter 8 of this book was finished during my one – year – visiting at SCID. I hereby offer great thanks to Dr. Nicholas C. Hope and other colleagues of the Center for their support and help. I would especially like to thank Prof. James L. Chan of University of Illinois at Chicago, the discussion with him gave me much enlightens.

I am also grateful to my close friends Jeannie and Sunny for their kindness and help.

Thanks must also go to Mr. Guanping Lu of China Financial & Economic Publishing House for his outstanding editing.

Finally, I hope that many will take the opportunity to read this book. I would be happy to receive any comments. I apologize for the errors, if any, in the book.

目 录

导 论	(1)
一、问题的提出及选题的意义	(1)
二、现有研究评述	(5)
三、本书的研究思路、研究方法和篇章结构	(16)
四、研究的创新和不足	(22)
第一章 政府财务信息披露的理论渊源和必要性	(25)
第一节 政府财务信息的内涵	(25)
第二节 政府财务信息的质量特征	(27)
一、政府财务信息质量特征的研究动态	(28)
二、对政府财务信息质量特征现有描述的简要 评述	(33)
第三节 政府财务信息披露的理论探源	(35)
一、公共财政理论和现代预算理论	(35)
二、公共选择理论	(37)
三、信息经济学与委托代理理论	(40)
四、新公共管理主义	(42)
第四节 我国政府财务信息披露的必要性	(44)
一、理念的更新推动我国政府财务信息披露	(44)
二、政府财务信息质量面临挑战	(50)

第二章 政府财务信息的需求分析——信息披露的动因·····	(56)
第一节 国外对政府财务信息需求者的分析·····	(56)
一、对需求者分析的一般方法·····	(56)
二、国外对政府财务信息需求者的确定和研究·····	(58)
三、对政府财务信息使用者研究的简要分析·····	(62)
第二节 国外对政府财务信息的需求分析·····	(63)
一、美国、加拿大 1986 年对政府财务信息使用者 的需求的调查结果·····	(63)
二、美国政府财务信息的需求分析·····	(67)
三、国际会计师联合会公共部门委员会对政府财 务信息需求的分析·····	(68)
四、政府财务信息使用者信息需求的特殊性·····	(69)
第三节 我国政府财务信息的需求分析·····	(70)
一、我国政府财务信息需求的发展变化·····	(70)
二、我国政府财务信息需求者的需求分析·····	(72)
第三章 政府财务信息供求的均衡分析·····	(77)
第一节 西方经济学供求分析的一般理论·····	(77)
一、微观经济学对供给和需求的分析·····	(77)
二、新制度经济学对制度供求的分析·····	(79)
三、均衡分析的一般理论·····	(81)
四、西方经济学供求分析方法的启示·····	(82)
第二节 政府财务信息的供求均衡分析·····	(84)
一、信息供给和需求的辩证关系分析·····	(84)
二、政府财务信息供求均衡的经济学分析·····	(85)
三、政府财务信息的供应方与需求方分析·····	(88)
第三节 影响政府财务信息供求的因素分析·····	(88)