



教育部哲学社会科学系列发展报告

MOE Serial Reports on Developments in Humanities and Social Sciences

2014中国财政 发展报告

中国财政信息公开进程、目标及制度保障

Annual Report on China's Fiscal Development:
The Path to Fiscal Transparency of China

上海财经大学中国公共财政研究院

主编 邓淑莲



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



中华人民共和国财政部 编
Ministry of Finance of the People's Republic of China

2014中国财政 发展报告

中国财政部编·公开出版 财政部新闻稿第1401号

Annual Report on China's Fiscal Development
The Path for Fiscal Transformation and Reform

中国财政部编·公开出版
2014 年 4月



中国财政出版社
CHINA FISCAL PUBLISHER



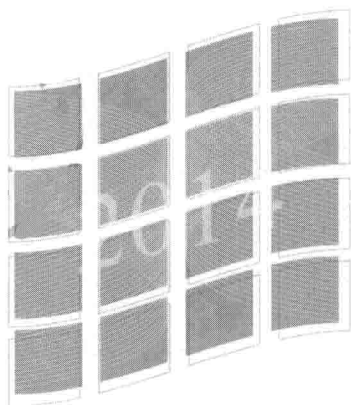
教育部哲学社会科学系列发展报告
MOE Serial Reports on Developments in Humanities and Social Sciences

2014中国财政 发展报告

中国财政信息公开进程、目标及制度保障

Annual Report on China's Fiscal Development:
The Path to Fiscal Transparency of China

上海财经大学中国公共财政研究院
主编 邓淑莲



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

2014 中国财政发展报告/邓淑莲主编. —北京:北京大学出版社,2014.11

(教育部哲学社会科学系列发展报告)

ISBN 978-7-301-25103-4

I. ①2… II. ①邓… III. ①财政政策—研究报告—中国—2014 IV. ①F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 266096 号

书 名: 2014 中国财政发展报告——中国财政信息公开进程、目标及制度保障

著作责任者: 邓淑莲 主编

责任编辑: 马 霄

标准书号: ISBN 978-7-301-25103-4/F·4089

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电子信箱: em@pup.cn QQ:552063295

新浪微博: @北京大学出版社 @北京大学出版社经管图书

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926 出版部 62754962

印 刷 者: 北京大学印刷厂

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 33 印张 611 千字

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 89.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱:fd@pup.pku.edu.cn

不透明的政府是看不见的政府，
而看不见的政府必定是不负责任的政府。

——Frederich A. Cleveland

学术委员会

主 任 丛树海

委 员 胡怡建 蒋 洪 刘小兵
刘小川 马国贤 朱为群

编写组名单

主 编 邓淑莲

副主编 刘 伟 杨丹芳 郑春荣 曾军平

课题组成员

(以姓氏笔画为序)

尹嘉玮	邓淑莲	叶浩靓	付 芳	吕凯波
刘小欢	刘小兵	刘 伟	刘 倩	江理东
杜 润	杨丹芳	杨 玥	陈 丹	岳 玮
郑春荣	庞保庆	孟国良	胡 晴	顾玉洁
徐 雪	徐 静	高 军	高 琳	黄亚婕
彭 军	蒋 洪	曾军平	温娇秀	

序 言

通过良好治理以促进经济和社会稳健发展,实现民众的最大福利,这是当今任何类型的政府都在努力追求的目标。公共治理的难点在于社会或组织中存在大量偏好不同、目标各异、利益相互冲突的个人和组织。如何对这些个人和组织的利益进行协调,使之形成有利于经济和社会发展的良好秩序,是现代公共治理的核心问题。随着社会的发展,人们对公共治理的关注度也在不断加强,对良好治理的要素也有了越来越清晰的认识。到如今,人们已普遍认识到,政府信息公开特别是财政信息公开是良好治理的前提条件,政府信息公开透明已成为良好治理的重要标志和基本要件,建立透明政府已成为世界潮流,且越来越规范与程序化,表现在:第一,参与政府信息公开立法的国家日益增多,且日趋普遍。到了20世纪八九十年代以及21世纪之初,有越来越多的国家加入到信息公开的行列之中。第二,信息公开的内容也发生了很大的变化,许多国家都从过去向特定对象有选择地公开政府信息,变为原则上向所有人公开除个别特例外所有的政府信息。就财政信息来说,除涉及国家秘密与公共安全等特殊项目外,各种以财政预决算文件为核心的信息以及预决算形成的过程基本上都成为政府公开的对象。第三,信息公开的范围日益拓展。早期的政府信息公开可能侧重于结果,而此后,公共决策的程序和过程往往也被纳入需要公开的范围。第四,政府信息公开的程序日益规范。各国一般都规定须在网上及固定地点设置信息公开窗口,受理对政府信息公开提出的申请,并在固定地点设立专门的阅览室,以供来访者阅览各种政府文件和资料。对于网上和阅览室均未提供的资料,申请人可以提出要求公开的申请,政府须按时给出公开或不公开的答复。对被公开的资料,申请者可以通过阅览或者复印副本的方式获得所需信息。同时,信息公开制度对信息公开义务人主体和信息公开权利人主体都设有救济制度,当对信息公开的处理存有异议时,均可以提出申述或者行政诉讼。另外,在信息公开化的世界潮流中,民间非营利组织逐渐承担起重要的角色,在信息公开方面的作用日益增大。

作为世界各国政府信息公开进程的一部分,我国政府信息公开近年来也取得了较大发展。2008年5月1日,国务院于2007年1月17日审议通过的《中华人

民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》)正式施行。《条例》开宗明义地指出:“为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息,提高政府工作的透明度,促进依法行政,充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用,制定本条例。”《条例》的施行标志着我国信息公开的进程进入了一个有法可依的崭新阶段,对我国在新形势下建设真正意义上的公开、透明、阳光政府有着重大的意义。党的十八大以及十八届三中全会都将建设透明财政预算作为我国财税改革的重要内容。

当前政府信息公开受到前所未有的重视,其逻辑依据在于:

1. 政府信息公开是责任政府建立的基本前提

根据源自法国的自然权利和社会契约论,政府是人们为解决自然状态下个体冲突而产生的一种超个人的契约组织。所谓的责任政府是指能够按照公众意愿,有效率地使用公共资金,提供公共产品和服务的政府。但责任政府不是与生俱来的,它的建立需要公众的参与、约束与监督。如果公共事务执行的过程及结果信息不公开,公众则无法监督政府行为,没有监督的权力必然导致腐败。

已有的研究也反复证明,政府公开的财政信息越多,信息需求者就越清楚财政政策的意图、真实的政府行动、特定政策的当前和长期结果,从而更容易将财政政策与财政活动结果、财政活动结果与财政政策的具体执行者连接起来,从而提高政治问责性。

2. 政府信息公开是提升政府治理水平的重要方式

第一,透明政府有利于提升公信力,从而降低管理成本,管理目标更容易实现。一般来说,公众掌握的信息越多,越了解政府的政策和做法,就越能理解政府的做法,从而增强对政府的信任。来自哈佛大学的研究表明,预算透明度的增加不仅加强了政治家的责任感,使他们更加努力地工作,绩效显著;同时,选民因此对政治家更具有信心,更愿意将更多的资源交由政治家掌握使用。

第二,透明政府符合现代公共管理需求。人类发展的历史表明,随着人类社会的发展,人们对公共产品的需求在量上不断增长,结构上也不断变化,公共产品在人们的生活中越来越重要,人们对其关注的程度也越来越高。公众的关注焦点逐渐由“我们都需要哪些公共产品以及我们都享受了哪些产品”等起始性和结果性问题进一步提升到“谁决定我们对公共产品需求的种类和数量,谁在为我们提供公共产品,又是如何提供这些公共产品的,以及提供了哪些公共产品”等涉及公共产品提供的整个过程的各个具体环节的问题。随着对公共产品问题关注的深入以及公民意识的提高,人们不仅提出问题、寻求答案,而且要求参与公共产品的决策、监督执行和评估过程,这是现代公共管理必须面对的现实问题。如果公共管理过程不能将各种民众意见整合进统一的政治过程,公共管理最终必然归于失



败,社会经济发展亦不能持久。有关这一观点,马克斯·韦伯在《新教伦理与资本主义精神》一书做了经典论述并被德国的历史证实。他认为,发达民族与落后民族的根本差异不仅在于“外在强盛”,即经济、军事的发达,而且更在于“内在强盛”即国民通过政治参与而对本民族整体长期利益具有高度的政治认同感所形成的政治向心力。由于经济的迅速发展必然带来社会利益的快速分化,因此如何创造一种政治过程以使多元分散的社会利益仍能凝聚为民族整体的政治意志和政治向心力,是国家持续发展、长治久安的根本保证,否则整个民族将呈现分崩离析的状况。韦伯对19世纪后期尚未形成民主政治制度的德国在经济上迅速崛起的担忧最终变成了现实。韦伯死后,政治上不成熟的德国“魏玛共和国”最终导致希特勒上台,而战败后德国分裂。德意志民族的发展因此而耽误了将近一百年。政府信息,包括财政信息不公开的直接后果是将众多的国民排除在国家政治过程之外,这将不可避免地使国家和民族陷于韦伯所断言的危险境地。

财政预算信息是所有政府信息中最为重要的或者说是核心信息。这是因为预算政府未来年度的收支计划。政府提供公共服务的任何活动都有成本,都体现为公共支出,都需要花费公共资金。也就是说,政府的任何活动都要以收支的形式体现在政府预算中。政府预算必然地反映了政府的全部活动种类和规模以及进行这些活动所需要的资金数额。正因如此,预算被视为政府的生命线。没有预算,也就没有政府,控制了预算也就控制了政府。因此,在现代以民为本的国家中,不仅政府代理公众使用公共资金的预算信息必须向公共资金的提供者和所有者——公众公开,而且,所有的预算决策,包括公共支出的规模、结构以及为公共支出筹资的形式选择等都应该由公众或公众的代表——立法机构做出。这是公共预算的本质要求,也是良好治理、强国富民和社会长治久安的必要条件。

近年来,中国在建设透明政府方面已做出不懈的努力,取得的成就有目共睹。2000年以来实行的包括部门预算改革、政府采购制度改革、国库统一支付制度改革和政府收支分类改革等一系列规范政府财政行为和提高预算管理的改革为政府财政信息公开奠定了基础。2008年颁布实施的《中华人民共和国政府信息公开条例》,拉开了中国政府信息公开的大幕。在此推动下,中国政府财政透明度逐年改善,透明政府建设不断取得进展。

《2014中国财政发展报告》力图真实地反映我国政府财政信息公开进程,展示中国各界在建立公开透明财政方面所做的努力,剖析存在的问题和面临的挑战,并围绕财政公开透明的目标建立财政信息公开的框架体系,借鉴国际经验,提出切实可行的政策建议。

邓淑莲

2014年8月28日

目 录

总论	(1)
0.1 导言	(1)
0.2 公共资金的种类及界定	(2)
0.3 财政透明度调查与评估方法	(3)
0.4 中国政府财政透明度进程	(8)
0.5 财政信息公开的国外经验	(16)
0.6 财政信息公开的目标与框架体系	(18)
0.7 政府财政公开透明的阶段性目标及制度保障	(23)

第一篇 2013 年宏观经济运行与财政状况

第 1 章 2013 年宏观经济运行	(31)
1.1 2013 年生产活动运行状况	(31)
1.2 2013 年收入分配活动运行状况	(39)
1.3 2013 年消费活动运行状况	(44)
1.4 2013 年积累活动运行状况	(48)
1.5 2013 年我国对外经济活动运行情况	(54)
1.6 2014 年宏观经济走势分析	(58)
第 2 章 2013 年中国财政收入分析	(61)
2.1 2012 年财政收入决算回顾	(61)
2.2 2013 年财政收入总量分析	(64)
2.3 2013 年财政收入结构分析	(66)

2.4	2013 年国债发行总量结构	(73)
2.5	2014 年财政收入预期分析	(82)
第3章	2013 年中国财政支出分析	(85)
3.1	2012 年财政支出决算回顾	(85)
3.2	2013 年财政支出预算安排	(92)
3.3	2013 年公共财政支出规模分析	(98)
3.4	2013 年公共财政支出结构分析	(102)
3.5	2013 年财政重点项目分析	(105)
3.6	财政支出总结与展望	(110)
第4章	中国财政计量经济运行分析	(114)
4.1	概述	(114)
4.2	经济模型构建的基本思路、方法和数据	(115)
4.3	中国财政计量经济模型的设定	(116)
4.4	中国财政税收计量经济模型运行结果分析	(117)

第二篇 中国财政信息公开进程

第5章	中国政府信息公开的改革进程	(133)
5.1	社会舆论方面	(133)
5.2	法规制度建设	(137)
5.3	共识与分歧	(141)
5.4	预算公开透明的新阶段	(145)
第6章	中国省级公共预算与政府性基金信息公开进程	(146)
6.1	公共预算与政府性基金信息公开概述	(146)
6.2	公共预算与政府性基金分省份信息公开状况	(150)
6.3	公共预算与政府性基金分项目信息公开状况	(156)
6.4	结论	(169)
6.5	引申	(170)
第7章	中国国有企业基金信息公开进程	(171)
7.1	研究文献综述	(172)
7.2	我国国有资产透明度的制度沿革及社会反馈	(174)
7.3	省级国有资产透明度的评估方法	(175)
7.4	省级国资委国有资产透明度态度评估	(176)
7.5	历年国有资产透明度的评估结果	(178)



7.6	透明度调查中发现的问题	(180)
7.7	政府在推进国有资产透明度方面存在的操作性难题	(187)
第8章	中国社会保险基金信息公开进程	(189)
8.1	我国社会保险基金信息披露的相关制度	(189)
8.2	省级社会保险基金透明度的评估方法	(190)
8.3	历年省级社会保险基金透明度的评估结果	(191)
8.4	透明度调查中发现的问题	(194)
8.5	我国社保基金透明度欠佳的负面影响	(199)
第9章	中国政府部门财政信息公开进程	(201)
9.1	导言	(201)
9.2	行政收支及相关信息公开的进程	(202)
9.3	部门预算信息公开进程	(215)
9.4	“三公”经费信息公开进程	(231)

第三篇 政府财政信息公开的国际经验

第10章	政府一般基金财政信息公开的国际经验	(253)
10.1	基金会计	(253)
10.2	数据来源	(254)
10.3	财政信息公开的法律依据	(256)
10.4	收入	(257)
10.5	支出	(258)
10.6	资产与负债	(262)
10.7	小结	(262)
第11章	政府性基金信息公开的国际经验	(265)
11.1	美国政务基金的性质与分类	(265)
11.2	美国特殊基金信息报告的内容和形式	(268)
11.3	美国特殊基金信息报告的案例	(271)
11.4	小结	(272)
第12章	国有企业信息公开的国际经验	(274)
12.1	导言	(274)
12.2	新西兰政府企业信息公开的法律依据	(275)
12.3	新西兰单个政府企业信息公开	(278)
12.4	新西兰汇总的政府企业信息公开	(283)

12.5	其他财务信息	(297)
12.6	小结	(302)
第13章	社会保险基金信息公开的国际经验	(314)
13.1	养老保险基金的财务信息	(314)
13.2	养老保险基金的参保人员信息	(317)
13.3	养老保险基金的缴费、给付与投资管理的决策与管理信息	(321)
13.4	养老保险基金的长期精算报告	(325)
13.5	小结	(327)

第四篇 政府财政信息公开的阶段性目标及实现路径

第14章	政府财政信息公开的目标及框架体系	(331)
14.1	公共预算信息公开的目标及框架体系	(331)
14.2	政府性基金信息报告框架体系研究	(352)
14.3	部门财政信息报告的框架体系	(358)
14.4	国有企业基金信息公开目标及框架研究	(371)
14.5	社会保险基金信息报告的目标及框架体系	(385)
第15章	政府财政信息公开的阶段性目标	(412)
15.1	导言	(412)
15.2	财政透明度建设研究述评	(415)
15.3	财政透明度的规范目标与现状	(421)
15.4	确定阶段性目标的思路与方法	(433)
15.5	财政透明建设的阶段性目标	(435)
15.6	有关财政阶段性目标的应用说明	(446)
第16章	政府财政信息公开的制度保障之一 ——政府收支分类改革	(453)
16.1	政府收支分类体系的一般设计原则	(453)
16.2	政府收支分类体系的国际规范	(454)
16.3	政府收入分类	(456)
16.4	政府支出分类	(461)
16.5	我国政府收支分类体系存在的问题和改进策略	(467)
第17章	政府财政信息公开的制度保障之二 ——地方财政年鉴的规范模式	(487)
17.1	地方财政年鉴的基本情况	(487)



17.2	地方财政年鉴编制出版取得的成效与存在的问题	(493)
17.3	地方财政资料编制与出版的国际经验:以北美为例	(496)
17.4	完善地方财政年鉴编制与出版模式的政策建议	(499)
第 18 章	未来的展望	(501)
18.1	把权力关进制度的笼子里	(501)
18.2	财政信息公开该有个五年计划	(502)
参考文献		(504)

总 论

0.1 导言

政府信息公开是一个国家或一个社会良好治理的前提和重要标志,而财政信息公开则是政府信息公开的核心内容。党的十八届三中全会明确提出财政是国家治理的基础和重要支柱,为此要深化财税体制改革,改善预算管理,实施全面规范、公开透明的预算。这表明以预算信息为主要内容的财政信息公开已成为我国财税体制改革的主要内容。对现代国家治理而言,政府财政信息公开的重要性怎么强调都不为过。这是因为现代国家的主要标志是责任政府的建立。而财政公开透明是责任政府建立的前提和保障。我们知道,政府是人们为解决自然状态下个体冲突而产生的一种超个人的契约组织。单个人而非政府是社会的价值基础。政府因公众的同意而具有存在的合法性,依众多的个人而生存,提供民众需要的、单凭个人力量无法提供的公共产品。所谓的责任政府是指能够按照公众意愿,有效率地使用公共资金,提供公共产品和服务的政府。但责任政府不是与生俱来的,它的建立需要公众的参与、约束与监督。

与私人事务由私人根据市场规则决策不同,公共事务的决策只能通过政治机制即公共选择做出。公共选择是公共利益得以保证的首要条件。一个责任政府,首先是体现民意的政府,而民意只有通过公共选择才能得以有效表达。公共选择的前提是公共信息的获得。没有政府信息的公开,就没有公共选择,没有公众同意,也就不应该有政府活动。

不仅如此,根据现代经济学理论,在现代国家里,公众与政府之间是一种委托代理关系,即公众让渡自己的一部分私权和收入,形成公权和公共收入,并委托政府使用这种公权力和公共资金为公众提供公共产品和服务。委托代理关系中的严重问题是信息不对称。由于经济人假设的普遍存在,政府及其官员作为代理人将不可避免地发生利用信息优势违背委托人利益而谋取自身利益的机会主义行为,从而违反了责任政府的理念和目的。因此,即使公共事务由公众决策,但如果公共事务执行的过程及结果信息不公开,公众也无法监督政府行为,没有监督的权力必然导致腐败。

包括政府预算信息在内的财政信息是所有政府信息中最为重要的或者说是核心信息。政府提供公共服务的任何活动都有成本,都体现为财政支出,都需要花费公共资金。也就是说,政府的任何活动都要以收支的形式体现在政府预算中。政府预算必然地反映了政府的全部活动种类和规模以及进行这些活动所需要的资金数额。正因如此,预算被视为政府的生命线。没有预算,也就没有政府,控制了预算也就控制了政府。因此,在以民为本的现代国家中,不仅政府代理公众使用公共资金的预算信息必须向公共资金的提供者和所有者——公众公开,而且,所有的预算决策,包括公共支出的规模、结构以及公共支出筹资的形式选择等都应该由公众或公众的代表——立法机构做出。这是公共预算的本质要求,也是良好治理、强国富民和社会长治久安的必要条件。

近年来,中国在财政公开透明上的进步令人瞩目。2008年出台了《中华人民共和国信息公开条例》,这标志着中国财政信息公开的大幕已正式拉开。经过多年努力,财政透明度不断提高。梳理我国政府财政公开的历程,对财政公开过程的经验和仍然存在的问题进行报告和分析,是进一步提高我国财政透明度、建立现代财政制度、实现财税改革目标的基本要求。在本期报告中,我们首先对我国财政公开历程进行回顾、总结和分析。在此基础上,借鉴国外经验,提出我国财政公开透明的阶段性目标,设计财政信息公开的框架体系,提出提高财政透明度的建设路径和制度保障建议。

0.2 公共资金的种类及界定

公共资金根据其性质和用途一般划分为三种形式:政府基金(在中国是指一般公共财政基金和政府性基金)、信托基金(在中国相当于社会保险基金)和经营性基金(在中国是指国有企业基金)。政府基金是指政府用来提供公共产品和服务的公共资金。政府基金又分为一般政府基金(在中国指公共财政基金)和特别政府基金(在中国指政府性基金)。一般政府基金是指政府以税收等一般性收入提供公共产品和服务的资金,其收入与支出之间没有直接联系。特别政府基金是指专款专用的基金,即政府根据事先确定的法律征收特定的收入,用于特定的目的。一般政府基金又根据所提供的公共产品的时限性,分为经常性预算资金和资本性预算资金。经常性预算资金是政府提供年度性公共产品和服务的资金,如国防、教育、环保、卫生等方面的经费。而资本性预算资金是政府提供跨年度性或多年度性公共产品和服务的资金,如道路、桥梁、市政设施等各种公共基础设施。

信托性基金是指以政府信用为担保的,由政府代公众进行经营管理的,以保值增值为目的的,到时需要支付给公众的资金。这类资金的特点是政府既没有所有权,也没有使用权,只是以自身信用作为担保,以信托人的身份代公众保管这笔