

中国公共财政建设报告2012

CHINA PUBLIC FINANCE DEVELOPMENT REPORT 2012

(全国版)

高培勇 张斌 王宁 / 主编



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

中国公共财政建设报告2012

CHINA PUBLIC FINANCE DEVELOPMENT REPORT 2012

(全国版)

高培勇 张斌 王宁 / 主编



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

图书在版编目(CIP)数据

中国公共财政建设报告：全国版. 2012/高培勇，张斌，王宁主编.
—北京：社会科学文献出版社，2012.7
(中国社会科学院财经战略研究院报告)
ISBN 978-7-5097-3508-4

I. ①中… II. ①高… ②张… ③王… III. ①公共财政-财政建设-
研究报告-中国-2012 IV. ①F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 132838 号

中国社会科学院财经战略研究院报告 中国公共财政建设报告 2012 (全国版)

主 编 / 高培勇 张 斌 王 宁

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

项目统筹 / 恽 薇 高 雁

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 高 雁

责任校对 / 韩海超

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2012 年 7 月第 1 版

印 次 / 2012 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-3508-4

定 价 / 49.00 元

印 张 / 17.5

字 数 / 264 千字

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究



中国社会科学院财经战略研究院报告
National Academy of Economic Strategy Report Series

出版前言

中国社会科学院财经战略研究院始终提倡“研以致用”，坚持“将思想付诸实践”作为立院的根本。按照“国家级学术型智库”的定位，从党和国家的工作大局出发，致力于全局性、战略性、前瞻性、应急性、综合性和长期性经济问题的研究，提供科学、及时、系统和可持续的研究成果，当为中国社会科学院财经战略研究院科研工作的重中之重。

为了全面展示中国社会科学院财经战略研究院的学术影响力和决策影响力，着力推出经得起实践和历史检验的优秀成果，服务于党和国家的科学决策以及经济社会的发展，我们决定出版“中国社会科学院财经战略研究院报告”。

中国社会科学院财经战略研究院报告，由若干类专题研究报告组成。拟分别按年度出版发行，形成可持续的系列，力求达到中国财经战略研究的最高水平。

我们和经济学界以及广大的读者朋友一起瞩望着中国经济改革与发展的未来图景！

中国社会科学院财经战略研究院

学术委员会

2012年3月

《中国公共财政建设报告 2012（全国版）》

课题组名单

主 编 高培勇 张 斌 王 宁

成 员 杨之刚 夏杰长 杨志勇 马 珺 马蔡琛
 张德勇 冯 静 范建鎔 何代欣 蒋 震
 尚铁力 王 娜 姜明耀 汤林闽

序 言

(一)

对于中国公共财政建设指标体系，我们的研究工作始于 2004 年。屈指算来，迄今已持续 8 年之久。8 年来，这项工作至少经过了如下几个阶段：

第一，理论研究，植根于中国的特殊国情，从公共财政概念的界说和演变脉络的梳理入手，构建中国公共财政理论体系。

第二，指标设计，立足于改革与发展，从公共财政制度建设的需要出发，构建中国公共财政建设指标体系。

第三，跟踪考评，着眼于实践层面的决策需要，将指标体系用之于中国公共财政建设的跟踪分析，系统评估中国公共财政建设状况。

第四，修正完善，在持续测度和跟踪考评的基础上，修正刻画因素和评价指标，进一步完善中国公共财政建设指标体系。

(二)

前期的研究工作，曾分别形成了两项重要的研究成果——一本研究报告和一本理论专著。

研究报告取名为《为中国公共财政建设勾画“路线图”——重要战略机遇期的公共财政建设》。它立足于中国的现实国情，在全面梳理中

国公共财政建设理论研究成果的基础上，以指标体系的形式，系统地勾画了中国公共财政制度建设的基本框架。作为中国社会科学院 A 类重大课题的研究成果和中国财政政策报告 2006/2007，它于 2006 年向社会发布。

理论专著取名为《中国公共财政建设指标体系研究》。这是我们所承接的国家社会科学基金重点项目（项目批准号：06AJY007）的研究成果。以前一项成果为基础，它着眼于实践的操作，在为中国公共财政建设提供“路线图”和“考评卷”目标下，从理论与实践的结合上，经过反复验证、不断充实和完善，最终构建了中国公共财政建设指标体系。作为 2011 年入选《国家哲学社会科学成果文库》的重要研究成果，它已于近期由社会科学文献出版社出版发行。

可以说，这两项前期成果，是读者眼前的《中国公共财政建设报告》的理论和方法论基础。

（三）

几乎与两项前期成果的工作同步，也是基于实践操作的目标定位，早在 2006 年，我们的研究就推进到了跟踪考评阶段——将指标体系用之于中国公共财政建设的跟踪分析。用于考评的数据，可区分为主观和客观两个类别。主观数据，来自全国范围的问卷调查。这项工作，我们委托了专业市场调查机构——北京美兰德信息公司。客观数据，则来自《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》、《中国卫生统计年鉴》、《中国环境统计年鉴》、《中国会计年鉴》、《中国能源统计年鉴》、《中国教育经费统计年鉴》、《中国固定资产投资统计年鉴》、《中国县（市）社会经济统计年鉴》、《中国劳动统计年鉴》等各种公开出版的权威资料。

事实上，根据这些数据和考评结果，从 2007 年起，以每年一本报告的频率，我们便着手撰写《中国公共财政建设报告（全国版）》。后来，又以此为基础，增加了《中国公共财政建设报告（地方版）》。只不过，考虑到指标体系本身需要有一个逐步充实和完善的过程，更考虑到中国公

共财政建设的复杂性和特殊性，其进程需要有一个较长时间的跟踪和总结，故而，对于这几个年度的报告，我们并未急于出版，而是通过内部送审、广泛征求意见并随时在实践中检验的办法，不断地对指标体系、考评方法以及考评结果加以修正和完善。

也即是说，呈现在读者眼前的这套《中国公共财政建设报告》，并非短期之功，而是在长期积累和反复打磨的基础上正式提交的研究成果。

(四)

对中国公共财政建设状况进行定量评价最大的难点，在于客观指标打分标准的确定。我们主要采取了以下方法：

第一，将原始得分 0~1 设为标准值，如监督抽查产品的合格率、工业废水达标排放率等指标。

第二，将该指标的历史极值作为标准值，如预算外收入占政府收入的比重，我们以 1978 年以来预算外收入占政府收入的比重最高值 52.53%（1992 年）作为 0 分的标准值。

第三，以典型市场经济国家的同类指标值作为标准值，如社会保险基金收入占 GDP 的比重、个人所得税占税收收入的比重等，我们以 OECD 国家的平均值作为打分的标准值。

第四，采用已有研究成果和判断作为标准值，如赤字率、国债相对规模、中央财政收入比重合理性等指标。

第五，以政策性文件提出的目标为标准值，如单位 GDP 能耗，我们将“十二五”规划纲要中提出的目标值作为满分的标准值。

由于打分标准值对指标的得分有较大影响，在不断完善打分标准的同时，我们对 6 个年度的各指标均采用了统一的打分标准进行评价。其目的，在于保证同一指标年度之间的可比性，刻画各层级指标年度间的动态变化，较好地反映中国公共财政建设的进程。

尽管我们已经尽力对指标体系进行完善，但受到数据可获得性和打分标准难以确定等方面因素的制约，仍有许多纳入指标体系的指标无法进行

定量评价。对于它们，我们采取的做法是，暂且将其设为参考指标，有相关原始数据的尽量列出原始数据，未来具备条件时再进行定量评价。

（五）

有别于其他的经济范畴，财政所具有的一个极其重要的特殊品质，就是“牵动大部、覆盖全部”——其触角，能够延伸至几乎所有家庭和企业、几乎所有经济社会活动、几乎所有经济社会领域；其范围，能够覆盖所有政府部门、所有政府职能、所有政府活动、所有政府领域。也许正因为如此，中国的公共财政建设，从一开始就是作为贯穿整体改革的一个重要线索并与整体改革紧密联系在一起而向前推进的。故而，透过公共财政的建设进程，我们所能看到的，绝非仅仅财政体制机制及其运行格局自身的变化，而是整个中国经济社会的变迁。这也是定量评价中国公共财政建设状况工作极其复杂、极其综合的一个重要原因，更是我们一再地推迟这套《中国公共财政建设报告》出版时间、不断地对其加以修正和完善的重要考虑。

在本报告系列正式付梓出版之时，我们特别想表达的一个意思是，正如中国公共财政建设的目标，需要我们以渐进的方式去逐步逼近一样，对于中国公共财政建设状况的跟踪分析，也要有一个渐进的过程。应当说，尽管经历了长达8年的持续研究和连续6年的跟踪分析，这套《中国公共财政建设报告》，无论是其全国版，还是其地方版，只能算是一个靶子，错漏之处仍旧难免。它需要在尽可能多的人的参与和关注中不断获得新的提升。

我们计划，聚焦中国公共财政建设进程，将《中国公共财政建设报告》作为一个系列化成果，以每年一本全国版、每两年一本地方版的频率，长期持续下去。

（六）

在本报告系列的选题、立项、调研、写作和修订过程中，刘仲藜先

生、项怀诚先生、金人庆先生、谢旭人先生、许善达先生、王军先生、张少春先生、王保安先生、王传纶教授、陈佳贵研究员、李扬研究员、何振一研究员、杜萌昆研究员、李茂生研究员、安体富教授等多位领导同志和学界前辈给予了我们多方面的指导、帮助和支持。他们的指导、帮助和支持，是支撑我们完成此项研究的重要条件。

在本报告系列全国范围的问卷调查工作中，北京美兰德信息公司周江先生、白雪峰先生、杜军峰先生和饶印莎女士做了大量的工作。中国人民大学团委唐杰老师也承担了部分调查以及相关的组织工作。他们的辛勤付出，是确保我们在科学的前提下完成此项研究的重要基础。

借此机会，谨向他们致以深深的谢意！

为中国公共财政建设提供“路线图”和“考评卷”，全面而系统地推进中国公共财政建设进程，是我们从事此项研究的梦想与追求。热切地期待着对我们这项研究有兴趣或愿意提供意见的各界朋友，分享我们的梦想和追求。希望能借着大家的帮助和参与，使我们的工作做得更充实，更成功。

高培勇

2012年新春于北京

目 录

1. 中国公共财政建设指标体系：框架说明	001
1.1 指标体系的设计原则	001
1.1.1 指标体系设计的基本原则	001
1.1.2 指标体系设计的技术原则	002
1.2 指标体系的基本设计思路	003
1.2.1 评价财政公共化的理论基础	003
1.2.2 设计指标体系的三种基本思路	006
1.2.3 中国公共财政建设的职能与特征	008
1.3 指标体系的框架结构	010
1.3.1 评价财政公共化的十大因素指标	010
1.3.2 因素的分项	011
1.4 指标体系的解释	013
1.4.1 政府干预度	013
1.4.2 非营利化	016
1.4.3 收支集中度	017
1.4.4 财政法治化	018
1.4.5 财政民主化	019
1.4.6 分权规范度	020
1.4.7 财政均等化	021
1.4.8 可持续性	022
1.4.9 绩效改善度	023
1.4.10 财政国际化	024

2. 中国公共财政建设指标体系：方法论说明	026
2.1 公共财政建设指数框架	026
2.1.1 指数的结构	026
2.1.2 几个关键问题	027
2.2 财政公共化考评指标的筛选	028
2.3 财政公共化因素重要程度的分析	029
2.3.1 因素重要程度分析模型	029
2.3.2 判断矩阵	030
2.3.3 决策参与者贡献程度分析	031
2.3.4 财政公共化因素综合权向量的确定	032
2.4 公共财政建设考评指数的构成方法	032
2.4.1 指标映射	032
2.4.2 权重合成	034
2.4.3 公共财政建设考评指数的构成	035
3. 公共财政建设状况的考评：指标权重与考评过程	036
3.1 指标权重及其意义	036
3.2 考评过程	037
3.2.1 调查对象确定	038
3.2.2 调查问卷设计	039
3.2.3 调查质量控制	039
3.2.4 抽样精度	040
4. 公共财政建设状况的描述	042
4.1 公共财政建设指数	042
4.1.1 公共财政建设综合评价指数	042
4.1.2 公共财政建设分项评价指数	043
4.1.3 公共财政建设因素评价指数	045
4.2 基础环境评价指数	048
4.2.1 政府干预度指数	049
4.2.2 非营利化指数	063
4.2.3 收支集中度指数	067

4.3	制度框架评价指数	072
4.3.1	财政法治化指数	072
4.3.2	财政民主化指数	085
4.3.3	分权规范度指数	105
4.4	运行绩效评价指数	119
4.4.1	财政均等化指数	119
4.4.2	可持续性指数	144
4.4.3	绩效改善度指数	147
4.5	财政国际化评价指数	159
5.	数据汇总与分析 (2012 年)	160
5.1	分项指数得分及其对综合指数变动的影响	160
5.2	因素指标排名及其对综合指数变动的影响	161
5.3	基础环境指标评价	164
5.4	制度框架指标评价	166
5.4.1	财政法治化	166
5.4.2	财政民主化	167
5.4.3	分权规范度	167
5.5	运行绩效指标评价	169
5.5.1	财政均等化	169
5.5.2	可持续性	171
5.5.3	绩效改善度	171
附录一	中国公共财政建设指标体系各层级指标得分一览表 (2012 年)	174
附录二	公共财政建设调查问卷	178
附录三	公共财政建设指标体系调研数据报告 (2011 年)	190
	主要参考文献	256

图表目录

表 1-1	政府干预度指标结构	015
表 1-2	非营利化指标结构	017
表 1-3	收支集中度指标结构	018
表 1-4	财政法治化指标结构	019
表 1-5	财政民主化指标结构	020
表 1-6	分权规范度指标结构	021
表 1-7	财政均等化指标结构	022
表 1-8	可持续性指标结构	023
表 1-9	财政国际化指标结构	025
表 3-1	有效样本量分布表	039
表 4-1	分项指数对比表 (2007 ~ 2012 年)	044
表 4-2	十大因素指数对比表 (2007 ~ 2012 年)	047
表 4-3	政府干预度二级指标构成 (2007 ~ 2012 年)	049
表 4-4	维护市场经济秩序满意度 (2006 ~ 2011 年)	051
表 4-5	消费者权益保护满意度样本分布与得分 (2006 ~ 2011 年)	052
表 4-6	产品质量监督检查情况 (2010 年)	053
表 4-7	环境保护与资源综合利用 (2005 ~ 2010 年)	054
表 4-8	城镇基本养老保险发展状况 (1998 ~ 2010 年)	056

表 4-9	养老保险覆盖率计算表 (2005 ~ 2010 年)	057
表 4-10	城镇职工基本医疗保险发展状况 (1998 ~ 2010 年)	058
表 4-11	新型农村合作医疗发展情况 (2004 ~ 2010 年)	059
表 4-12	城镇医疗保险覆盖率计算表 (2005 ~ 2009 年)	060
表 4-13	社会保险基金收入占 GDP 的比重 (2000 ~ 2010 年)	061
表 4-14	中国的税制结构 (2002 ~ 2010 年)	062
表 4-15	国有及国有控股工业企业相关指标的变化 (1998 ~ 2010 年)	064
表 4-16	国有经济占全社会固定资产投资的比重 (1998 ~ 2010 年)	065
表 4-17	预算内资金对竞争性行业投资的比重和范围 (2004 ~ 2009 年)	067
表 4-18	预算外收入占政府收入的比重 (1978 ~ 2010 年)	068
表 4-19	预算外支出占政府支出的比重 (1982 ~ 2010 年)	070
表 4-20	行政事业单位财政拨款占全部收入的比重 (2000 ~ 2010 年)	071
表 4-21	财政法治化二级指标构成	073
表 4-22	财政法治化具体评价指标一览表	074
表 4-23	全国人大及地方人大在财政收支中的作用 (2006 ~ 2011 年)	076
表 4-24	全国超预算收入的演变 (1998 ~ 2010 年)	076
表 4-25	纳税人权利保障满意度 (2006 ~ 2011 年)	077
表 4-26	财政收支与个人利益的联系程度 (2006 ~ 2011 年)	078
表 4-27	税务机关依法征税程度 (2006 ~ 2011 年)	079
表 4-28	行政复议情况 (2006 ~ 2011 年)	081
表 4-29	司法机关在财政收支中的作用 (2006 ~ 2011 年)	083
表 4-30	行政诉讼情况 (2006 ~ 2011 年)	084
表 4-31	财政民主化二级指标构成	086
表 4-32	财政民主化具体评价指标 (2007 ~ 2012 年)	086
表 4-33	财政收支的透明度 (2006 ~ 2011 年)	088

表 4-34	媒体对财政收支的报道 (2006 ~ 2011 年)	089
表 4-35	获取信息的便利度 (2006 ~ 2011 年)	090
表 4-36	对财政收入事项的关注度 (2006 ~ 2011 年)	091
表 4-37	对财政支出事项的关注度 (2006 ~ 2011 年)	091
表 4-38	反映财政收支问题的积极性 (2006 ~ 2011 年)	093
表 4-39	参与财政问题的可能性 (2006 ~ 2011 年)	094
表 4-40	参与财政收支问题的可能性样本分布情况 (2010 ~ 2011 年)	094
表 4-41	听证制度的有效性 (2006 ~ 2011 年)	096
表 4-42	公共定价的合理性 (2006 ~ 2011 年)	098
表 4-43	社会舆论和媒体对财政收支的监督 (2006 ~ 2011 年)	099
表 4-44	政府及财政部门受监督程度 (2006 ~ 2011 年)	100
表 4-45	财政资金使用过程中的受监督程度 (2006 ~ 2011 年)	101
表 4-46	行政事业性收费筹集过程中的受监督程度 (2006 ~ 2011 年)	101
表 4-47	各部门在财政收支监督中的作用 (2006 ~ 2011 年)	102
表 4-48	政府对财政收支问题的回应性 (2006 ~ 2011 年)	103
表 4-49	政府事业单位遇到财政问题向各部门反映的情况 (2011 年)	104
表 4-50	分权规范度二级指标构成 (2007 ~ 2012 年)	105
表 4-51	财政资金在公共部门间分配的合理性 (2006 ~ 2011 年)	108
表 4-52	财政赤字县比重变化 (2001 ~ 2007 年)	109
表 4-53	县级与全国人均财政支出的比 (2002 ~ 2010 年)	110
表 4-54	义务教育应由哪级政府直接负责 (2006 ~ 2011 年)	111
表 4-55	医疗卫生应由哪级政府直接负责 (2006 ~ 2011 年)	112
表 4-56	社会保障应由哪级政府直接负责 (2006 ~ 2011 年)	113
表 4-57	对地方税收立法权的接受度 (2006 ~ 2011 年)	115