



申 亮 著

---

# 我国财政透明度问题研究

---

WOGUO CAIZHENG TOUMINGDU WENTI YANJIU



经济科学出版社  
Economic Science Press



申 亮 著

---

# 我国财政透明度问题研究

---



经济科学出版社  
Economic Science Press

## 图书在版编目 (CIP) 数据

我国财政透明度问题研究/申亮著. —北京: 经济科学出版社, 2010. 12

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0376 - 2

I. ①我… II. ①申… III. ①财政管理体制 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 022175 号

责任编辑: 柳 敏 程晓云

责任校对: 韩 宇

版式设计: 齐 杰

技术编辑: 邱 天

## 我国财政透明度问题研究

申 亮 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp.com.cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎有限公司印刷

德利装订厂装订

880 × 1230 32 开 8.75 印张 230000 字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0376 - 2 定价: 16.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

# 前 言

财政透明度是良好财政管理的一个方面，是促进决策效率、保障政府和官员承担其应负责任的一种方法。国际社会将财政透明度当作构建稳定国际经济秩序的“黄金规则”：欧盟国家将其作为加强财政管理的首要目标；国际货币基金组织（IMF）和经济合作与发展组织（OECD）由于担心一国不良的财政政策造成的后果可能成为其他国家的沉重负担，先后研究制定了财政透明度的最佳方法来指导各国实践；一些经济转型国家，如东欧各国在转型过程中出现了严重的贫困问题，他们将解决问题的希望寄托于财政透明度的改革和增加公众的参与度。对发展中国家来说，财政透明度的推动不仅有利于加强同国际社会的合作、保障国家的财政金融安全，更重要的是在规范政府行为、约束公共权力、维护社会公平方面意义重大。

随着我国市场经济的不断深入，公众权利意识的不断增强，政府在财政透明度的建设上也取得了一些突破，财政透明意识逐渐成为共识。但是，由于受到传统保密文化的影响，我国的财政透明度建设还存在很多的不足，进而成为我国财政改革的根本制度性障碍。对财政透明度的建设既需要政府自上而下的努力，也需要公众自下而上的推动。目前，这两方面的力量在我国都没有充分地体现，使得财政透明度的建设缺乏相当的制度基础，这增加了对此课题研究的迫切性。

由于财政透明度的研究是一个要求理论和实践结合较为紧密的课题，而现实的制度安排则使得理论和实践是分离的，这加大了研

## 2 ----- 我国财政透明度问题研究

究的难度。笔者试图从我国现实的对财政透明的相关制度安排的梳理入手，结合政府已经公开的财政信息和公众能够感受到的财政透明情况，来对我国的财政透明度进行初步的刻画。通过对国际社会的财政透明度要求和我国实际情况和现实需要的比较，进而提出推动我国财政透明度所亟须进行的制度安排。

在写作过程中，笔者深感研究资料的严重缺乏，也体会到实践经验对研究工作的重要性。对本书的写作，尽管自己已经尽了力，也付出了很多艰辛的劳动，但由于课题的难度、自身研究能力的限制，书中的粗浅疏漏之处在所难免，希望能够通过今后持续的努力研究来弥补缺憾。

**申亮谨记**

2010年6月于山东经济学院

# 目 录

导论	1
<b>第一章 政府披露信息的理由</b>	<b>20</b>
第一节 “经济人”假设——一个政府财政行为的 分析框架	21
第二节 委托—代理理论与信息公开	33
第三节 财政透明度与博弈理论	37
第四节 财政透明度的法理研究	47
<b>第二章 财政透明“度”分析框架</b>	<b>55</b>
第一节 信息披露对象与透明度	57
第二节 信息披露范围与透明度	66
第三节 信息披露内容与透明度	71
第四节 信息披露具体程度与透明度	75
第五节 信息披露方式与透明度	81
<b>第三章 政府一般性基金透明度</b>	<b>88</b>
第一节 公共信息与公共权力	88
第二节 信息披露范围的透明度分析	99
第三节 信息披露内容的透明度分析	105

第四节	信息披露具体化的透明度分析.....	120
第五节	我国政府一般性基金透明度分析.....	130
<b>第四章</b>	<b>社会保障基金透明度</b> .....	<b>137</b>
第一节	信息需求与信息提供.....	138
第二节	社会保障基金的信息披露.....	143
第三节	我国社会保障基金透明度分析.....	151
<b>第五章</b>	<b>公共企业基金透明度</b> .....	<b>156</b>
第一节	公共企业信息产权的分配.....	157
第二节	公共企业的信息披露.....	163
第三节	我国公共企业基金透明度的信息产权分析.....	176
<b>第六章</b>	<b>财政透明度指标体系</b> .....	<b>182</b>
第一节	财政透明度指数研究.....	183
第二节	财政透明度指数的构建及应用.....	188
第三节	财政透明度与财政业绩的实证分析.....	198
<b>第七章</b>	<b>增进我国财政透明度的制度构建</b> .....	<b>206</b>
第一节	财政责任的制度要求.....	206
第二节	增进财政透明度的制度框架.....	209
第三节	财政透明度条款设计.....	212
<b>第八章</b>	<b>结束语及研究展望</b> .....	<b>225</b>
<b>附录</b> .....		<b>228</b>
附录一:	各国与地区信息公开立法概览表.....	228
附录二:	36个发展中国家和转型经济国家公开的 预算文件.....	230

附录三：2009 年公开的中央预算表 .....	232
附录四：各国参考网页 .....	240
附录五：公共企业信息披露国际规范 .....	243
附录六：财政透明度 ROSCs 部分国家 （或地区）名单 .....	245
附录七：数据公布系统参与国 .....	246
附录八：各国财政透明度指数得分表 .....	247
<b>参考文献</b> .....	<b>256</b>
<b>后记</b> .....	<b>269</b>



# 导 论

## 一、问题的提出

财政透明度是反映政府与公众之间信息交流程度的工具。政府与公众之间存在两种不同性质的不对称信息或信息不确定：一种是直接源于政府职能部门的私人信息，如财政部门的政策目标以及拥有的经济状态数据等；另一种是源于政府职能部门内部信息以外的因素，如政府部门与公众在信息理解上的不确定性、经济观点不同所引起的不确定性、经济主体的（策略性）行为、反应能力和预期形成方面的不确定性等。前者是形成政府和公众信息交流障碍的主要原因，后者则由于完全信息下的双方自身能力不同而引起的不同选择。显然，财政透明度主要是针对前一种情况。

考察财政透明度最重要的是关注政府信息披露行为。公众为了获取有用的信息，要求政府对公布的数据进行加工处理，并选择有效的途径公布。所以，政府信息的可公开获取状况及其真实性、完整性必须达到透明的理论要求，如果公众所获取的政府信息虽然在质量上可以保证其充分性，在信息释放上却存在不及时、信号模糊，甚至故意误导等，同样会影响透明度的实现。换句话说，政府披露的财政信息必须满足公众的理性预期，才能实现公众对政府财政行为的了解进而和政府产生信息沟通。

当然，信息披露只是实现财政透明度的一种手段，而不是最终目的，因为信息披露的意义并非是透明而在于它能提高财政透明

度，最终对政府有效治理产生一系列的积极作用。

第一，实现责任政府。传统的政府决策组织系统政府注重决策的中枢机构而忽视咨询机构，注重执行机构而忽视监督机构，机构之间的整体功能与内部联系发挥不足。这些缺陷造成了政府决策信息的阻塞和决策信息的“有效需求”不足，以致政府组织结构缺乏弹性和适应力，使决策活动无法应对环境的复杂性而失去决策效率。政府与公众之间的信息成功交流使政府能够及时了解社会的动态与意图，有利于决策民主化的提高。

第二，提高决策效率。传统的政府治理模式特征是行政权力过于集中，强化了政府的信息特权和决策的倾向性，结果增加了政府与企业、中介和公众之间的矛盾。提高财政透明度客观要求政府必须转换行政方式，通过信息网络系统改变传统的部门分割运行状况，实现政府部门与企业、中介和公众相互关系的重新组合，促使政府对公众提供公共服务的方式、数量和质量发生根本性转变。另外，财政透明度的要求也带来了社会公共治理的多元化价值体系，因此政府的决策必须考虑社会不同领域、不同主体之间的利益差别，在多元的利益主体间求得利益的协调和均衡。从而提高政府的回应力，增强政府的合法性。

第三，构建和谐社会。财政透明化是实现民主政府的基础，而构建社会主义和谐社会的根本就是要求政府通过有效的民主治理、科学治理，增进政府与公众之间的关系，增强公众参与公共治理的积极性、监督性，进而促进政府的自我约束、妥善处理各方面的关系，寻求社会均衡，追求社会整体福利水平的提高。增强财政透明度，是公众有效参与公共治理的基本条件。

对于任何一项改革措施，都有制度设计和技术完善两方面的要求，本书重在前者，试图从制度根源挖掘我国财政透明度的不足，以便有所改进。

## 二、选题的理论意义和现实意义

### (一) 理论意义

理论上，本书旨在研究政府为什么要披露财政信息以及如何披露财政信息才能满足社会要求。站在社会公众的角度，政府代表公众实施公共权力，应该为公共利益服务。但是由于政府这一组织是由一些具有“经济人”特征的个体组成，追求自身利益最大化也是其目标之一，政府与公众实际上存在着委托—代理问题：政府处于信息优势一方，由于可以通过掌握的信息为自己牟私利，政府并不愿意向公众披露充分的财政信息，而公众以委托人的身份提出信息要求，对政府的存续形成压力将迫使政府披露信息，其披露程度取决于双方的力量博弈。此外，除经济学意义外，公众要求政府披露财政信息也是公民权利的一种表现，知情权作为一项基本人权，是否得到政府的充分保障在一定意义上反映了一国政治文明的发展进程。

因此，从理论上，本书拟从“经济人”假说、委托代理理论、信息博弈理论、民主与法律角度来构建财政透明度的理论基础，当然，由于文章重在制度设计，制度经济学的运用也是贯穿全书的工具。本书试图通过运用多种理论建立起一个清晰的分析框架，对我国财政透明度的研究做一些积极的探索。

### (二) 现实意义

现代国家的政治制度以民主为出发点和归宿，民主政治意味着每一个公民参与政府的决策过程，进而每一个公民具有平等的权利影响最终的集体结果。因而政府为实现职能所需的公共支出、为保证支出所需要征收的收入，都应代表公民的共同意志，必须经过一定的政治程序来进行公共选择。我国真正意义上的财政透明度建设

大致上是从 20 世纪 90 年代末开始的<sup>①</sup>。1999 年 6 月国家审计署在第九届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上所作的《关于 1998 年中央预算执行情况和其他财政收支的审计工作报告》第一次较全面地指出中央预算执行中存在的一些严重问题。报告公开后，引起社会的强烈反响，随后每年的审计报告都以大量的事实揭示了政府财政行为中的违规现象，被媒体形象地渲染为“审计风暴”。伴随审计署旗帜鲜明的“亮剑行为”，公共财政改革的启动也初见成效，部门预算、集中性国库体系、政府采购不同程度地推动了我国财政透明度的发展。

但是，同国际社会要求的良好财政透明度要求相比，我国的差距还是相当明显：国际货币基金组织（IMF）颁发的财政透明度要求的最低标准我国大部分还不能满足；普华永道在 2001 年发布的关于“不透明指数”的调查报告，我国在所调查的 35 个国家和地区中被列为透明度最低的国家；在国际预算项目（IBP）发布的《开放预算指数 2008》中，中国是透明度最低的 25 个国家之一；据长期关注财政透明度问题的我国著名财政学家蒋洪教授的研究，如果满分是 100 分的话，我国的财政透明度得分只有 20 分。这种状况显然同我国的政治文明建设、日益增长的人民民主权利的要求是不相符的。在 2004 年、2008 年、2009 年全国“两会”上，一些人大代表、政协委员已经建议政府应该向社会公开财政预算，把政府的财政行为纳入公众的有效监督之下。作为 WTO 成员方，国际竞争法则要求我国将透明度原则贯穿于立法、行政、执法、司法等各领域。从我国财政改革的途径来看，最终的体制性障碍也要靠增加财政透明度来加以解决。

各方面的压力要求我们对我国财政透明度状况做出深入细致的研究。

---

<sup>①</sup> 参见王雍君，全球视野中的财政透明度：中国的差距与努力方向，国际经济评论，2003；（7）：8。

## 三、研究思路和结构安排

### (一) 研究思路

本书要解决的问题是：(1) 分析财政透明度对信息披露的要求；(2) 解析我国财政透明度状况；(3) 构建一个财政透明度衡量指标体系。

其中贯彻全书始终的一个线索就是，决定我国财政透明度的因素是什么？因此，在研究过程中，笔者意图首先对影响财政透明度的因素搭建一个分析框架，然后，在此框架下，通过对我国的财政透明度情况及有关法律法规进行系统的研究，借鉴国际上财政透明度较高国家的实际做法和法律规定，同我国的情况加以比较分析，从而达到这样的目的：通过政府披露的财政信息，公众能够了解并客观评价政府的财政行为。

### (二) 论文结构安排

第一章：政府披露信息的理由。本章的目的是构建一个理论框架，分析政府披露信息的理论依据。对于财政透明度的问题，作者认为可以从以下几个角度去考虑：政府的“经济人”角色；政府和公众的“委托—代理”关系；政府和公众之间的信息博弈关系以及公众知情权的法律保障。借鉴经济学、政治学、法学的研究成果，为政府实现财政透明度做理论铺垫。

本章分四节，指出政府具有隐匿信息的本能，而在追求自身利益最大化的过程中，披露信息在一定条件下成为其最优选择。

第二章：财政透明“度”分析框架。财政透明度的研究事实上是一个透明程度的研究，因为任何政府其实对财政信息都有一定程度的披露，问题是披露的信息能否满足社会、公众的心理预期。本章从信息披露的对象、范围、内容、具体程度及方式等五个方面

分析财政透明的程度问题，提出了一个财政透明“度”的分析框架。

本章分五节，指出政府怎样的财政信息披露结构才是更透明的。沿着这一思路，本书将在后面章节逐一分析我国政府一般性基金、社会保障基金、公共企业基金的透明度状况。

第三章：政府一般性基金透明度。政府一般性基金是财政透明度的主要研究内容，通过披露的政府预算文件作为分析工具，本章从信息披露对象、信息披露内容、信息披露具体程度三个方面分析了我国政府一般性基金的透明度问题，并对此进行了政治经济学分析。

本章分五节，指出我国政府一般性基金与国际规范相比透明度较低，其主要原因在于我国目前还没有形成发展财政透明度的基础，公众在具有暴力潜能的政府面前没有形成一极博弈力量。

第四章：社会保障基金透明度。社会保障基金属于政府信托资金，本身并不会给政府带来收益，但是对和谐社会发展的重要意义使政府对它的管理应该保持相当透明度。本章从为满足社会保障受益人考察管理机构到期支付能力所需要披露的信息为主线，说明我国社会保障基金的透明度状况。

本章分三节，指出由于社会保障基金对政府到期支付的强制性要求以及公众对社会保障基金的真正产权形成的外在压力，使得我国的社会保障基金一定程度上满足了公众的信息要求，但由于相关的法律层次较低，公众的信息权利并没有得到保障。

第五章：公共企业基金透明度。公共企业基金是政府经营性资产，其出资人是全体国民，政府作为资产代表实施管理或委托机构管理，因此，形成了较长的委托代理链条，使得公共企业基金信息并不因为政府的义务而有充分地披露。

本章分两节，指出公共企业基金由于其产权分散，企业剩余索取权和剩余控制权分离使得信息产权掌握在管理者和经营者手中，公众在无力与管理当局就信息披露进行博弈时，选择了保持“理

性的无知”，因此，我国公共企业基金透明程度是最低的。

第六章：财政透明度指标体系。利用第二章的财政透明度分析框架，结合国际财政透明度信息披露要求，本章提出了一个财政透明度指标体系，试图对国家或地区财政透明度情况进行量化。

本章分三节，指出构建一个财政透明度指标体系对透明度的推动是十分有意义的，通过对各国透明度的衡量，我们发现较高财政透明度带来较好的财政绩效，这为财政透明度的发展提供了主要动力。

第七章：增进我国财政透明度的制度构建。对透明度的要求来自公众，但实施透明度的力量来自政府，双方力量的不对称使得必须有强制性的制度约束来保障透明度的实现。

本章分三节，指出财政透明度发展的法律环境，对我国推动财政透明度的法律要求做了系统设计。

第八章：结束语及研究展望。对本书研究的内容及不足进行总结，并提出今后财政透明度研究的领域。

## 四、研究方法与创新

### （一）研究方法

在研究方法上，本书采用规范与实证研究相结合的方法，从理论上解释现实问题，用实证检验书中提出的观点。由于书中重在进行制度设计，相对而言规范分析较多，实证研究较少。

1. 演绎与归纳相结合。本书以“经济人”假设为出发点，分析政府对财政透明度态度的演进，通过对各国财政透明度推动的考察，分析我国的财政透明度发展的路径。

2. 比较分析方法。本书做的大量工作是对我国现有的与财政透明度有关的法律法规的清理、分析，然后得出我国财政透明度的法律基础情况，进而做出制度设计，因此，同国外财政透明度程度

高的国家的比较与借鉴就是本书常用的一种方法，吸收别国的经验，结合我国实际情况，提出具有前瞻性和可操作性的法律制度设计。

3. 实证研究。搜集各国财政资料，通过实证检验财政透明度与财政绩效的关系，丰富财政透明度发展的实践意义。

## （二）创新点

本书力图从以下几个方面有所创新和突破：

1. 研究内容。财政透明度不仅是一种科学管理方法，还是公民权利的体现，本书涉及经济学、政治学、法学范畴，运用经济学理论、宪政理论以及相关法律理论工具来阐述财政透明度。同以往研究相比，本书增加了社会保障基金、公共企业基金透明度研究，丰富了财政透明度的研究内容。

2. 研究框架。当前有关财政透明度的研究都把它当作一个既定概念来探讨，没有进行细致分析，本书提出了财政透明度的一般分析框架，从不同方面对影响财政透明度的主要因素进行阐述，力图对财政透明度的理解更加全面，在政策研究中更具有针对性。

3. 研究结果。本书以透明度分析框架为基础构建了一个衡量财政透明度的指标体系，为分析、比较国家或地区财政透明度情况提供了一个实验工具。

## 五、文献综述

美国大法官路易斯·布兰迪斯（Louis Brandeis）有一句名言：“阳光是最有效的杀毒剂。”当代关于透明度的社会含义是与公共领域和生意场上的诚信联系在一起的（Montefiore, Vines, 1999）。Hood（2001）曾经把先哲关于透明度的思想分为两类：一是法治思想；二是委托代理思想。前者沿循了杰里米·边沁（Jeremy Bentham）的思路，认为透明或公开管理是公共管理的中心原则，



公开政府执行的政策是民主和法制意义上对政府的必要限制；后者认为最大可能的信息公开是社团治理的一剂良方，增强透明度可以使经济中交易成本最小化，披露信息和消除秘密成为预防腐败和增强公共责任的前提条件。

财政透明度是良好财政管理的一个方面，但财政透明本身不是目的，它是促进效率、保障政府和官员担起应负责任的一种方法。在经济全球化的背景下，国际社会担心任何国家宏观经济的不稳定都会迅速对世界经济产生不良影响。国际货币基金组织的一份报告中指出，全球化使得各国以及国际金融体系抵御经济波动和冲击的能力变得脆弱了，一国市场上的风吹草动，或者不良政策引起的经济混乱都会对其他国家的经济构成威胁（Hughes Hallett et al., 1999）。为此，IMF 和 OECD 都制定了财政透明度的最佳做法准则来为各国的财政透明度实践做指导。

财政透明度最初在欧盟国家得以强调和执行。由于担心其中一国不良的财政政策造成的后果将成为其他国家的沉重负担，在面临各成员国为实现马斯特里赫特条约规定的财政目标而有可能大造假账的严峻形势下，欧盟国家首先对财政透明度问题进行了讨论，并将其作为加强财政管理的首要目标（Forte, 2001）。一些经济转型国家，如东欧各国，在转型过程中出现了严重的贫困问题，公众和一些非政府组织将解决此问题的希望寄托于预算改革，迫使政府增加财政透明度和民主参与度。

### （一）柯比茨（Kopits）和克雷格（Craig）的定义

比较权威的财政透明度的定义是由柯比茨和克雷格（1998）给出的：向公众最大限度地公开关于政府的结构和职能、财政政策的意向、公共部门账户和财政预测的信息。并且这些信息是可靠的、详细的、及时的、容易理解并且可以进行比较的，便于选民和金融市场准确地估计政府的财政地位和政府活动的真实成本和收益。他们从制度透明度、会计透明度、指标与预测的透明度等三个