

《中国市级政府财政透明度研究报告》课题组
清华大学公共管理学院公共经济金融与治理中心

中国市级政府 财政透明度 研究报告 (2012-2013)

俞乔 主编

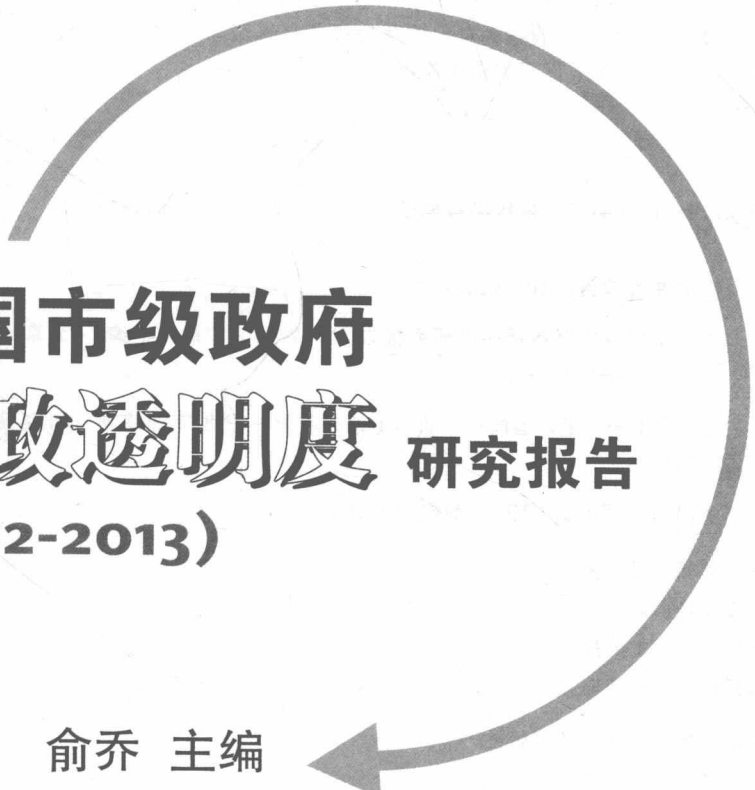
清华大学出版社

中国城市政府财政透明度研究报告 (2012-2013)
中国城市政府财政透明度研究报告 (2012-2013)

中国市级政府 财政透明度研究报告 (2012-2013)

杨丹 主编

《中国市级政府财政透明度研究报告》课题组
清华大学公共管理学院公共经济金融与治理中心



中国市级政府 财政透明度 研究报告 (2012-2013)

俞乔 主编

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书包含 2013 年和 2012 年的《中国市级政府财政透明度研究报告》，2012 年根据八项评价指标，报告对 81 个地级市的得分进行排序，并从多个方面分析影响财政透明度的因素。2013 年，课题组将研究对象扩展到全国所有的地级市和四个直辖市，并进一步完善指标体系。评估政府财政信息公开情况，财政透明是现代政府治理的重要内容，也是构建稳定、公平与民主社会的基本要求。增大公共财政的公开与透明程度对于提高公共资金利用效率、加强社会监督与预防腐败、增加执政合法性、促进民主化等方面有着重要作用。

版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

中国市级政府财政透明度研究报告. 2012—2013/俞乔主编. —北京：清华大学出版社，2014
ISBN 978-7-302-34505-3

I. ①中… II. ①俞… III. ①地方政府—财政管理体制—研究报告—中国—2012—2013
IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 274265 号

责任编辑：周 菁

封面设计：常雪影

责任校对：王荣静

责任印制：王静怡

出版发行：清华大学出版社

网 址：<http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址：北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编：100084

社 总 机：010-62770175 邮 购：010-62786544

投稿与读者服务：010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈：010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者：北京密云胶印厂

经 销：全国新华书店

开 本：185mm×260mm

印 张：22

字 数：479 千字

版 次：2014 年 1 月第 1 版

印 次：2014 年 1 月第 1 次印刷

印 数：1~1500

定 价：88.00 元

产品编号：056393-01

主 编：

俞 乔

成 员：（以姓氏笔画为序）

王宇哲 卢含怡 李 可

吴 洵 杨鸿南 乔志东

吴文婷 柳海军 顾 军

史冬波

前言

财政透明作为现代政府治理的一个核心内容,是建立现代民主问责制度与法治社会的重要起点。公共财政透明的基本目标为向社会公开政府的结构与职能、财政收入与支出情况、财政政策意图、公共部门账户和财政预测情况。近二十年来的信息与传播技术革命深刻改变了包括公众与政府关系在内的所有社会关系,重塑了公共治理方式;与此同时,政府财政公开透明的交易成本也极大地降低,在技术上具备了向社会完整公开财政信息的条件。

2012年6月,清华大学课题组发布了《2012年中国市级政府财政透明度研究报告》。报告选取了27个省和民族自治区2010年GDP排名前三位的地级城市,以及4个直辖市,共计81个地级市进行研究。所选的81个样本城市基本指标占全国比重分别为:GDP占比60.52%,人口占比36.98%,地方预算收入占比55.63%,地方预算支出占比34.52%。

清华大学课题组参照国际货币基金组织(IMF,1998,2007)发布的《财政透明度守则》,将财政透明度定义为财政信息公开程度,即公众获得财政信息的渠道通畅程度。为衡量财政透明度,本课题组参照《守则》的相关说明,并结合我国的实际情况,提出衡量财政透明度的八项量化指标:(1)公布政府的结构和职能;(2)公布显示政府与其他公共部门关系图;(3)公布2011年预算内财政报告;(4)公布政府性基金、土地出让金、债务、三公消费情况;(5)公布2010年预算执行情况的报告;(6)公布2010年决算报告;(7)公布2010年预算会计基础以及编制和介绍预算数据所使用的标准;(8)公布预算外活动、债务和金融资产、或有负债和税收支出信息。

依据指标体系,本课题组采用简单、统一与加总的可量化计分标准。在计时时,每一项指标的权重相等,每一项指标完全公布得1分,完全不公布得0分,若部分公开,则根据公开程度实际情况给予介于0和1之间的分数。

在此基础上,课题组对81个城市的得分进行排序,分析了各项得分的分布情况,并从多个方面分析了影响财政透明度的因素。

研究结果表明,2012年我国多数地级市的财政透明度很不理想。在财政公开的信息中,政府更愿意公开预算,而不是决算。对于预算外开支,81个市政府无一公开。这一结论基本反映了当前中国地方政府公共财政管理的实际情况。实证研究还表明,地区的人均GDP、外贸依存度和领导人的教育背景是影响财政透明度的三大因素;其中,外贸依存度和市级领导人的教育背景的影响尤其明显,这一事实间接反映了在提高财政透明度的过程中我国缺乏相应的法律保障和制度性建设。

2013年的报告延续2012年报告的主题、原则和思路,采用从互联网获取全样本的大数据方法,在下述几方面对市级政府财政透明度研究作了大幅度的改进。

第一,2013年的报告将研究对象扩展到全国的所有地级市(285个)^①以及4个直辖市,总计289个市级政府,以对我国地级市和直辖市政府的财政透明度情况进行全面评价与分析。

第二,建立了《全口径中国政府财政透明度指标体系》。该指标体系更为接近我国的实际情况,可以比较全面地评价地方政府财政公开与透明的现状。

第三,细化各指标的评分标准。对于同一项指标,根据披露信息的全面性、准确性和详细程度细化评分标准,以求更加准确地反映地方政府在财政公开方面所做出的努力。

第四,在对全国各地级城市政府财政透明度实证研究的基础上,提出了《中国市级政府财政透明良好做法指南》,为各地政府改善此项工作提供了有先例可循、有可操作性的统一与规范的方法。

在现阶段我国政治治理具有与其他国家不同的特点,这决定了我国政府财政透明度研究的指标体系与国际做法存在差异。在2013年的报告中,课题组在国际通行标准的基础上,对财政透明度衡量的指标进行了调整和补充,建立了评估中国市级政府财政透明的方法与相应的全口径指标体系。

对中国市级政府财政透明度评价的全口径指标体系包括四大部分:

- (1) 纳入预算机构和部门;
- (2) 一般性预算(决算)收入与支出情况;
- (3) 专户(前预算外财政)与政府债务情况;
- (4) 国有资本经营与国有企业收支情况。

这四部分指标各自的分值均为100分,总分值共计400分。

本课题组采用大数据方法,全面收集中国全部地级市政府与四个直辖市的相关信息与数据。资料来源为全部地级市政府与直辖市政府网站、财政局网站、国资委网站以及相关的市委、人大、政协、群团、民主党派等机构的网站。信息与数据的采集窗口时间段为2012年11月1日至2013年3月30日。

在获取全样本数据后,根据全口径政府财政透明度指标体系评价规则,对全国289个市级政府的财政透明度进行了评价。在“纳入预算机构和部门”部分,市级政府结构及职能公开情况较好,但国有企业和本机财政结构图公布情况较差;企事业单位公开、群团、民主党派与工商联、市委党委这三部分的公开情况有待加强。在“一般性预决算收支情况”部分,比较全面与完整地公布一般性财政预决算情况的市级政府仅占少数,而且公布中也存在着口径、方式以及公布时间缺乏规范性等问题,相当一部分地级市政府未能主动公布此类信息。在“财政专户与政府债务情况”部分,仅有极少数城市公布了财政专户的相关信息,而且并非完整与全面披露该项的内容,该项工作亟待加强。在“国有资本经营与国有企业收支情况”部分,除了北京、上海、贵阳、淮南、青岛等城市公开了部分国有资本经营预算收支总表中的内容之外,绝大多数城市的国有企业财务信

^① 其中,2012年6月21日设立的三沙市因设立不到一年,未在此次报告中进行评分。

息均没有公开。

总体而言,我国市级政府财政透明度的程度很低;即使排序在前30位的市级政府的财政公开情况也远未达到良好披露的水平。直辖市政府的财政透明度情况居前,计划单列市政府次之,省会城市政府弱于计划单列市但是仍好于其他地级市政府的总体水平。发达地区和全发达地区的市级政府在财政公开排序前30位中各占一半。广东省的市级政府在财政公开方面居全国之首,居于中部的安徽省紧随其后,而华东发达地区则相对滞后。

其中,财政透明度总分排序在前10%的30个地级市(直辖市)分别是:上海、北京、广州、长治、鄂尔多斯、珠海、深圳、成都、杭州、芜湖、云浮、河源、淮北、青岛、遵义、玉林、安庆、晋城、海口、揭阳、岳阳、佛山、南宁、淮南、贵阳、六安、清远、天津、汕头、中山。

2013年,课题组在全国各城市政府财政信息公开方面的实践基础上,根据全口径指标体系,编制了《中国市级政府财政透明良好做法指南》。其主要内容如下。

(1) 纳入预算机构和部门信息公开。市级政府部门和其他有关公共部门的结构、关系以及职能是财政透明的核心内容。良好做法要求:

① 市级政府公开财政供养的部门的结构图或列表。

② 市级政府、市级党委须公开下属的行政部门的结构图和列表,对各部门承担的行政职能做出清晰而详细的说明。

③ 市级政府对所有的企事业单位按照其承担的职能或者经营所属的行业分类,并提供每下属系统名录和列表。

④ 公开群众团体系统下具体单位的信息。

⑤ 公开所有当地民主党派和工商联的列表,并详细说明每个党派以及工商联的内部组织架构和职能。

⑥ 公开市人大、政协的内部机构和职能。

⑦ 公开市级政府下属国有企业以及投融资平台的名录,并对它们的职能做出说明。

(2) 公开政府一般性预决算情况。公布一般性预算、决算的收入与支出情况是财政透明度的基本部分。良好做法要求:

① 公布公共财政(原一般预算)预决算收入与支出总额,公共财政预决算收入与支出“类”级科目的具体数额,以及“款”级科目的具体数额。其中,转移性收入与支出公布到“类”级科目的具体数额,以及“款”级科目的具体数额。

② 公布政府性基金收入总额(“款”级科目)和“项”级科目的具体数额;政府性基金支出的“类”级科目和“款”级科目的具体数额。

③ 公布财政预决算每一资金使用主体(机构及部门)的收支情况。

④ 公开《年度财政总预决算报表》及预算报告编制基础。

(3) 市级政府财政专户(原预算外财政)与政府性债务公开。公布财政专户和政府性债务是财政透明的重要部分。良好做法要求:

① 公布当年专户(原预算外)收入、支出的总额及收支明细项目。

② 公布专户(原预算外)转移性收入、支出总额及收支明细项目。

③ 公布政府直接债务余额和结构。

④ 公布政府负有担保责任的其他债务余额和结构。

⑤ 债务当期的偿还本息的结构与数额。

(4) 国有企业经营情况。良好做法要求:

① 公布地方国有资本经营情况预决算表。

② 公布当年国有资本经营收入、支出总额及明细。

③ 公布国有企业总资产、总负债、总收入情况。

④ 要求主要国有企业公布财务报表。

在未来的研究中,我们将根据实际情况就以下几方面对《全口径中国政府财政透明度指标体系》加以进一步的改进和完善。第一,明确市级政府公共财政的预决算明细项目;第二,明确市级政府性基金预决算明细项目情况给出细化指标;第三,对市级政府国有资本经营和国有企业收支情况给出细化指标;第四,对市级政府社会保障基金预算和医疗保障基金预算给出相应指标;第五,对地方政府债务情况给出具体指标。

(由于篇幅有限,本书未包含列示所有城市评分依据的附录,请前往清华大学公共管理学院网站查看报告完整版: <http://www.sppm.tsinghua.edu.cn/xycbw/yjbg>)

目录

第一篇 2012 年中国市级政府财政透明度研究报告

第 1 章 引言	3
我国的市级政府	3
第 2 章 研究背景	5
2.1 现行的法律法规	5
2.2 已有的相关研究	7
2.3 小结	9
第 3 章 研究方法	10
3.1 概念界定与样本选取	10
3.2 指标的设定与评价	12
3.3 小结	17
第 4 章 样本城市信息与分析	18
4.1 样本城市基本经济情况分析	18
4.2 样本城市基本信息	23
第 5 章 实证结果	32
5.1 得分排序情况	32
5.2 单项得分分布情况	34
5.3 影响财政透明度的因素	37
5.4 结论	40
参考文献	41
附表 2012 年中国市级政府财政透明度指标表	42
表格索引	47
图片索引	48

第二篇 2013 年中国市级政府财政透明度研究报告

第 6 章 引言	51
第 7 章 全口径指标体系	55
7.1 国际财政透明指标	55
7.2 中国公共财政治理特点	57
7.3 全口径中国政府财政透明度指标体系	60
7.4 小结	63
第 8 章 纳入预算机构和部门	64
8.1 指标与内涵	64
8.2 评价标准	67
8.3 评价结果	70
8.4 小结	74
第 9 章 一般性预决算收支情况	75
9.1 指标与内涵	75
9.2 评价标准	75
9.3 评价结果	79
9.4 小结	86
第 10 章 财政专户与政府债务	87
10.1 体制背景	87
10.2 指标与内涵	90
10.3 评价结果	91
10.4 小结	96
第 11 章 国有资本经营与国有企业收支情况	97
11.1 体制背景	97
11.2 相关政策与法规	99
11.3 其他国家国有企业	100
11.4 指标与内涵	104
11.5 评价结果	105
11.6 小结	109
第 12 章 实证研究结果	110
12.1 全口径指标体系评价结果	110

12.2	狭义口径评价结果	118
12.3	财政透明度比较研究	121
12.4	小结	123
第 13 章	中国市级政府财政透明良好做法指南	124
13.1	纳入预算机构和部门信息公开	124
13.2	一般性预决算收支情况	133
13.3	财政专户与政府债务情况	146
13.4	国有资本经营与国有企业收支情况	148
13.5	小结	149
第 14 章	结论	151
	参考文献	153
	表格索引	155
	图片索引	156
	附录 公共财政和政府性基金预决算良好做法示例	157

第一篇 2012 年中国市级政府 财政透明度研究报告

第1章 引言

政府财政的公开化是现代政治治理的一个重要内容,而衡量政府财政公开化的指标是财政透明度。在现代社会,财政透明度不仅是约束政府行为的重要规则,同时也是构建稳定、公平与民主社会的基本要求。对中国这一处于转型期的发展中国家来说,提高财政透明度在规范政府行为、限制公共权力、提升政府公信力、杜绝贪污腐败、维护公平正义等方面都具有特殊的意义。

随着中国市场经济体制的确立,公共财政建设已是大势所趋,而财政信息公开与透明是公共财政的前提条件。自2007年《政府信息公开条例》贯彻实施以来,虽然各方面都做出了一定的努力,但作为公共治理最根本的基础建设——财政信息的公开始终进展缓慢,政府的财政透明度问题长期为社会各界所诟病。

政府的财政透明度一直是学界研究的焦点。目前已有的研究集中在省级与中央部门的层面。本研究则考察市级政府的财政透明度。市政府层面的公共事务与社会民众的联系最为密切,提高市级财政的公开透明度是政治体制改革的一个非常重要的起点。通过提高市级政府的财政透明度,使得民众能够真正行使公民的监督权,维护自己的合法权益;通过改善人民代表大会等制度安排,提高公共治理水平;并在这一过程中学习现代民主政治运作,有序地推进民主化进程。

研究市级财政的另一重要意义在于,由于我国税收主要来源是市级行政单位的税收收入,而中央的转移支付也是面向县级和市级政府,政府的一般预算支出也通过县市两级政府,为全社会提供主要的公共产品,因此,对中国市级财政透明度的研究,对于改进我国公共产品供给的方式、广度与深度都具有很重要的作用,并有助于建设我国服务型政府、确立公共财政体制及改善政治治理。

本报告选取了27个省和民族自治区2010年GDP排名前三位的地级城市,^①以及4个直辖市,共计81个地级市进行研究。参照国际货币基金组织(IMF, 1998, 2007)发布的《财政透明度手册》,并结合我国的实际情况,本研究提出了衡量财政透明度的8项量化指标。在此基础上,我们对于81个城市的得分进行了排序,分析了各项得分的分布情况,并从多个方面分析了影响财政透明度的因素。

我国的市级政府

根据民政部的《中华人民共和国行政区划统计表》,我国目前的行政区划分为四级:省级、地级、县级、乡级。^②加上中央政府,共五级政府架构。

① 由于青海、西藏统计年鉴中只有省会城市数据,故只分别选取省会城市西宁、拉萨。

② 民政部. 中华人民共和国行政区划统计表(2011年)[OL]. <http://qhs.mca.gov.cn/article/ylzx/qhtj/201203/20120300282479.shtml>, 2012-03-12.

早在战国时代,中国的基本行政框架已经形成。战国时代的诸国地方政府的行政体制采取的是郡县制。秦国统一六国以后,地方政府实行郡县两级。到了东汉末年,中央将原有的监察区“州”正式更改为行政区,其长官成为管理地方的行政长官,秦汉原有的郡县两级地方行政体制为州郡县三级地方行政体制取代。在秦汉时期,郡是最重要的—级行政区;郡长官全面管理—郡军事、经济、文化和司法,拥有地方重权(刘晓路, 2011)。经过长期演化至今,当前中国形成了中央、省、市、县、乡五级政府。虽然中国省级行政单位经常发生变化,但市和县两级基础行政区划—直比较稳定;市县构成了我国具有较大辖区及人口,并存在独立财政来源和公共开支的基层政府。

截至 2010 年年底,我国有 31 个省级行政单位,283 个地级市(其中包括省会城市和计划单列市),370 个县级市,1 461 个县。^① 省会城市是省级人民政府所在城市;5 个计划单列市分别是辽宁省大连市、山东省青岛市、浙江省宁波市、福建省厦门市、广东省深圳市,享有省—级的经济管理权限。所有地级市加上 4 个直辖市,共有 287 个地级及地级以上城市。

政府的作用包括提供涵盖所有经济交易的法律框架、购买产品和服务、管制和补贴私人生产、收入再分配(斯蒂格利茨,2005)。政府的核心职能是提供公共产品,公共产品包括国防、外交、基础设施建设、环境保护、社会保障、科教文卫等。中央政府提供全局性公共产品,如国防、外交、转移支付、社会保障等;地方政府提供区域性公共产品,如基础教育、医疗服务、社会治安、基础设施等。为此,政府通过—般性税收及其他方式筹集公共财政资金,并将其用于公共产品的供给。

表 1.1 给出了 2010 年地级和地级以上城市的 GDP、预算内收入、预算内支出、人口数据等基本社会经济数据。我国 287 个地级及地级以上城市生产总值占全国 GDP 的 79.73%,—般预算内收入占全国的 25.50%(不含在市辖区内征收的国税),—般预算内支出占全国的 43.52%,人口占全国的 86.86%。由此可见地级及地级以上城市是中国经济和财政的重心。

表 1.1 2010 年城市 GDP、预算内收入/支出、人口数据(全市)

分 类	GDP		—般预算内收入*		—般预算内支出		人 口	
	总值/亿元	比例/%	总值/亿元	比例/%	总值/亿元	比例/%	总数/万人	比例/%
地级市	319 897.4	79.73	21 189.4	25.50	38 986.2	43.52	116 474.3	86.86
直辖市	41 251.3	10.28	6 070.9	7.31	7 751.4	8.65	6 902.0	5.15
省会	71 792.9	17.88	5 524	6.65	7 836.1	8.75	15 235.2	11.36
计划单列市	23 471.2	5.85	2 331.4	2.81	2 679.7	2.99	2 341.7	1.75
全国	401 202.0		83 080.0		89 575.0		134 091	

资料来源:2011 年中国城市统计年鉴;2011 年中国统计年鉴;财政部网站。

注: * —般预算内收入包括税收收入、社会保险基金收入、非税收入、贷款转回收本金收入、转移性收入。

① 资料来源:《2011 中国统计年鉴》。

第2章 研究背景

财政透明度是现代公共治理的必然要求。增大公共财政的公开与透明程度对于提高公共资金效率、加强社会监督与预防腐败、增加执政合法性、促进民主化等方面有着重要作用。财政信息公开是财政透明度的核心,本报告以地级及地级以上城市的财政信息公开情况为研究对象,依据8项指标对81个城市政府的财政透明度评分、排序,并分析其影响因素。

2.1 现行的法律法规

财政透明度的最初定义强调向公众公开政府的结构与职能、财政政策的意图、公共部门账户和财政预测情况(Kopits, Craig, 1998)。国际货币基金(IMF, 1998, 2007)发布了《财政透明度手册》和《财政透明度良好行为守则》,为各国财政公开和透明确立了统一原则,并提供了评价的基本依据。在我国现有的法律法规中,与财政信息公开相关的规定如下。

1994年全国人大通过的《预算法》以及1995年国务院发布的《预算法实施条例》从预算管理职权、预算收支范围、预算编制、预算审查和批准、预算执行、预算监督等方面对政府财政预算加以规范,但对于预算公开未作规定。《预算法》第六十六条规定:“全国人民代表大会及其常务委员会对中央和地方预算、决算进行监督。县级以上地方各级人民代表大会及其常务委员会对本级和下级政府预算、决算进行监督。乡、民族乡、镇人民代表大会对本级预算、决算进行监督。”第七十条规定:“各级政府监督下级政府的预算执行;下级政府应当定期向上级政府报告预算执行情况。”第七十一条规定:“各级政府财政部门负责监督检查本级各部门及其所属各单位预算的执行;并向本级政府和上一级政府财政部门报告预算执行情况。”第七十二条规定:“各级政府审计部门对本级各部门、各单位和下级政府的预算执行、决算实行审计监督。”上述规定表明,预算监督的主体主要是人大及其常委会、各级政府及其相关部门,并未规定预算要向社会公开。

1997年国家保密局会同财政部等一些部门,出台了《经济工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》(以下简称《规定》)。^①根据《南方周末》2009年10月22日的报道,该规定指出:“财政年度预、决算草案及其收支款项的年度执行情况,历年财政明细统

^① 依据《保密法》第十条规定:“国家秘密及其密级的具体范围,由国家保密工作部门分别会同外交、公安、国家安全和中央其他有关机关规定……关于国家秘密及其密级的具体范围的规定,应当在有关范围内公布。”通过公开的网络信息,可以检索到《组织工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》、《公安工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》、《环境保护工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》等,但无法检索到《经济工作中国家秘密及其密级具体范围的规定》,在清华大学公共管理学院政府文献中心也无法检索到这一规定的全文。