本书由上海财经大学出版基金资助出版

中国财政发展报告

——公共财政的信息、决策与职责

上海财经大学公共政策研究中心

上海财经大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

摇图书在版编目（悦陨孕）数据

摇圆园园缘中国财政发展报告——公共财政的信息、决策与职责 辕上海财经大学公共政策研究中心编 郾原上海：上海财经大学出版社，圆园园缘郾苑

摇陨杂月晕 苑原愿员园怨愿原缘圆缘原员· 猿

摇Ⅰ援圆… 摇Ⅱ援上… 摇Ⅲ援财政-研究报告-中国-圆园园缘 摇Ⅳ援云愿员圆

摇中国版本图书馆 悦陨孕数据核字（圆园园缘）第 园苑远愿园圆号

□ 责任编辑摇张摇健摇江摇玉

□ 封面设计摇周卫民摇摇摇摇

圆园园缘 在 云蚤灶葬灶糟蚤葬造 悦澡蚤灶葬 砸藻责燥则贼 云蚤泽糟葬造 阅藻增藻造燥责皂藻灶贼

圆园园缘 中 国 财 政 发 展 报 告

——公共财政的信息、决策与职责

上海财经大学公共政策研究中心

上海财经大学出版社出版发行

（上海市武东路 猿圆员号乙摇邮编 圆园园源猿源）

网摇摇址：澡贼贼责：辕辕憎憎憎援泽怎枣藻责援糟燥皂

电子邮箱：憎藻遭皂葬泽贼藻则岳泽怎枣藻责援糟燥皂

全国新华书店经销

上海印刷七厂一分厂印刷装订

圆园园缘年 苑月第 员版摇圆园园缘年 苑月第 员次印刷

苑愿苑皂皂×员园怨圆皂皂摇员辕员远摇猿源援苑缘印张摇远缘苑千字

印数：园园园员—猿园园园摇定价：猿缘援园园元

序摇言

摇摇摇摇摇摇本报告遵循自 贰零零零年《中国财政发展报告》第一次面世以来的传统，分析了 囤摇摇年中国财政经济运行情况，并对 囤摇摇年的中国财政经济发展趋势做了展望和预测。随着中国宏观经济形势的转变，积极的宏观财政政策已经让位于稳健的财政政策，政策目标由扩大总需求转为控制需求的过度增长，防止经济过热。近一年多来财政收支政策的调整已经对经济的健康发展产生了积极影响。在实行稳健的宏观财政政策的同时，农村税费改革、出口退税机制的改革、增值税与所得税改革、财政支出结构的调整以及各项管理制度的完善正在有条不紊地推进。本报告对中国财政经济的未来发展充满信心。

摇摇与此同时，本报告对存在的问题也予以高度关注。公共财政资金使用效率低下，形象工程、政绩工程以及官僚作风、不正之风仍大量存在。国家审计署在审计报告中揭露了五大问题：其一，侵吞国家财产，挪用公款，套取救灾、教育、奥运、国债等专项资金，政府部门从中央到地方均有涉及；其二，银行缺乏监管，内外勾结，违规贷款及其他金融违规业务数额巨大；其三，偷逃税款，税务部门有税不征、违规缓征，甚至严重渎职；其四，开发区滥占土地，一些地方政府倒卖土地，违规批地；其五，民营企业骗贷或违规贷款问题。清查出的违规主体首先是政府机构、官员及国有企业工作人员，其次是国有金融机构从业人员，以及民营企业或个人；违规目标对准国家财政、税收、银行贷款、土地等；主要违规行为是侵吞、诈取以及用其他非法手段占有国家财

富,具有“掠夺性”的共同特征。因此,我们有必要特别重视我国公共财政的制度建设。

摇摇以往报告的专题内容大都着重论证政府应该做什么,怎么做,什么样的政策是适当的。本报告试图转向另外一个主题,即什么样的决策制度才能够产生适当的政策,才能够保证政府做它该做的事。这是公共财政理论研究的另一个方向,而且是一个较新的方向。政府该干什么,该采取怎样的政策,这是新旧古典主义以及凯恩斯主义财政理论的中心议题。这个议题包含着或者默认了一个命题:政府追求的是社会大众的利益。因此。理论上需要阐明的只是怎样做才符合公众利益。然而,公共选择学派则以一个截然不同的假定前提来确定财政理论研究的方向。这个前提就是,不论是在市场行为过程中,还是在政治行为过程中,人最终都是在追求某种利益。在这样的理论前提下,必然会提出怎样才能让政府组织中追求个人利益的人去做符合公众利益的事的问题。正如对于一个想带你去目的地的司机,你需要做的是告诉他你想去的地方。但对于一个根本不想带你去你想去的地方的司机,告诉他你想去哪里,显然不是最重要的。首要的事情是,恰到好处地约束他的行动,保证车辆朝你想去的地方行驶。

摇摇从这一观点出发,研究的重点从政策转向了制度——政策产生和实施的过程。不同的制度决定不同的人所发挥的作用,从而对结果产生影响。当我们观察到政府做的一些事没有体现公众的要求和愿望的时候,我们不会天真地认为这是由于履行政府职责的那些人不知道这不符合公众利益,因而需要我们告诉他怎样做才符合公众利益。从公共选择的观点出发,我们会直截了当地认为,问题在于政策产生和实施的过程,在于公众在这一过程中没有处在能够发挥作用的位置上。如果政策目标确实是公共利益的话,那么检验目标和实现目标的惟一方式就是让公众在决策过程以及政策实施过程中发挥他们的作用。本报告就是沿着这一思路展开的。

摇摇公众发挥作用的前提条件是需要获得公共财政的必要信息。政府会计和统计是传递这种信息的方式。一个基本的要求是,政府必须按规范的方式来记录信息,使得这种信息能够完

整、准确、及时、真实地反映政府的活动。本报告第二编专门讨论政府财政的统计规范问题。这个问题得到了国际货币基金组织的高度重视，它是从国际金融危机的教训中认识到这一点的；而我们则从另一个侧面，即公众参与决策和监督的必要性来看待这一问题。为了使政府财政统计能够对关心公共利益的人有意义，究竟应该在技术上遵循怎样的统计规范，国际社会对此提出哪些建议，做了哪些规定，我国在这方面做得怎样，在哪些方面与国际规范存在差别，需要做哪些改进，这些都是第二编试图阐述的问题。当然，会计和统计问题不单纯是个技术问题。不适当的会计或统计并不总是因不知道技术规范造成的，在很多情况下是人们并不想按照规范来记账。其目的很清楚，是为了让别人看不清，看不全，看不透。因此政府财政会计和统计法规不仅需要确立记录信息的规范，同时也需要确认有关人员的法律责任。

摇摇第三编的主题是财政信息透明化与公共决策制度。规范地记录信息只是第一步，让公众了解这些信息才是信息价值的根本所在。本编强调了信息公开的重要性，分析了财政信息公开的范围、具体化程度、公开的方式、公开的对象，对我国财政信息的透明度状况作了初步分析，并提出了这方面的建议。本编的另一个主题是公众对决策过程的参与。公众不光需要了解信息，而且需要对公共决策过程发挥自己的影响，只有这样才能保证决策符合公众的利益。报告分析了我国公共决策过程中的各个主要角色——公众、人代会及其常委会、政府行政部门——所发挥的作用，在借鉴国际经验的基础上提出了引导我国公众更积极地参与公共决策过程的建议。

摇摇如果说第三编考察的是公共决策过程的话，第四编则着重讨论政策的实施过程，主题是财政监督、绩效评估与问责制度。一般来说，要制定一套监督办法，考核标准和责任制度是相对容易的。关键问题是谁来监督，谁来评估，谁来问责。不同的监督评估主体会用不同的方式来考量，也会以不同的方式来对待问题。政府体系的内部监督、评估和问责制度当然是必要的，但又是很不够的，或者说具有根本性的缺陷。因为，这样只是一种自我约束机制，它依赖于自觉。本编阐述了财政监督、绩效评估以

需要全本请访问 www.ertongbook.com

及问责制度的重要性，分析了我国现行制度，在借鉴国外经验的基础上提出了一些建议。

摇摇正如私人产品的有效配置不能依赖经济学家的计算，而必须依靠一种制度——市场竞争制度才能实现一样，公共产品的有效配置，公共利益的实现也不能通过理论推导或计算来实现，它必须依赖一种制度——民主决策制度——来实现。什么是公共利益，怎样做才符合公共利益，这些只有在接受了民主决策制度的检验之后才能被确认。本报告的目的就是为建设这样一种制度而添砖加瓦。

谈摇敏

摇摇摇摇年 苑月

中国财政发展报告

课 题 组 组 长：蒋洪

副　　组　　长：胡怡建　葛守中　马国贤

分课题负责人：

第一编　中国财政经济运行分析　胡怡建

第二编　政府统计信息规范　葛守中

第三编　财政透明度与政府决策程序　蒋洪

第四编　监督、评估与问责制度　马国贤

课题组成员（按姓氏笔画为序）：

马国贤　王玉鹏　方建坤　申亮　朱萍　朱海平　朱平芳　许文　刘弘　刘雪梅　刘守刚　刘燕　陈青　邓淑莲　胡怡建　荀燕楠　龚仰树　徐曙娜　姜国麟　蒋洪　魏陆　葛守中

目摇录

序言……（员）

第一编摇中国财政经济运行:回顾与展望

员摇 摇中国宏观经济运行分析 ……（猿）

员怨员员 圆园员园年经济运行的特点 ……（猿）
员怨员圆 当前宏观经济运行的主要问题 ……（员缘）
员怨员猿 圆园员园年重大经济政策分析 ……（圆园）
员怨员源 圆园员缘年经济形势展望与政策建议 ……（圆源）

圆摇 摇中国财政收入分析 ……（猿缘）

圆怨员员 圆园员园年财政收入完成回顾 ……（猿缘）
圆怨员圆 圆园员园年财政收入分析 ……（猿源）
圆怨员猿 圆园员缘年财政收入预测与政策措施 ……（源缘）
圆怨员源 重大财政收入问题研究 ……（缘园）

猿摇 摇中国财政支出分析 …… (缘源)

猿噎员 圆园园源年财政支出总量分析 …… (缘源)
猿噎圆 圆园园源年财政支出结构分析 …… (远圆)
猿噎猿 圆园园缘年财政支出预测 …… (苑员)
猿噎源 财政支出结构问题研究 …… (苑苑)
猿噎缘 财政支出管理问题研究 …… (愿怨)

源摇 摇中国国债分析 …… (怨源)

源噎员 圆园园缘年国债市场回顾 …… (怨源)
源噎圆 圆园园源年国债发行市场情况分析 …… (员远缘)
源噎猿 圆园园源年国债流通市场情况分析 …… (员员苑)
源噎源 圆园园缘年国债市场展望 …… (员圆缘)

缘摇 摇中国宏观财政政策分析 …… (员圆怨)

缘噎员 圆园园源年中国宏观财政政策措施及其效应分析 …… (员圆怨)
缘噎圆 中国七年来实行积极财政政策回顾 …… (员猿源)
缘噎猿 圆园园缘年宏观财政政策的取向 …… (员缘员)

远摇 摇中国财政计量经济模型分析及其预测 …… (员缘)

远噎员 对 圆园园缘年中国经济和财政形势的预期 …… (员缘苑)
远噎圆 中国财政计量经济模型设计 …… (员缘愿)
远噎猿 中国财政计量经济模型运行结果分析 …… (员远圆)
远噎源 中国财政及宏观经济主要指标预测 …… (员苑苑)
远噎缘 中国财政宏观计量经济模型 …… (员愿怨)

第二编摇政府财政统计信息规范

苑摇 摇一个被长期忽视的问题 政府财政统计信息的摇规范化 …… (员愿员)

苑援员 墨西哥金融危机、亚洲金融危机与统计规范缺失 …… (员愿员)
苑援圆 政府财政统计规范——经济管理制度基础设施的关键摇部分之一 …… (员愿缘)

愿摇 摇财政统计的核算原理、广义政府的界定和核算总体摇框架 …… (员怨愿)

愿援员 政府财政统计手册(员怨怨圆)核算的基本原理 …… (员怨愿)
愿援圆 广义政府范围界定 …… (圆园员)
愿援猿 政府财政统计手册(员怨怨圆)的总体框架 …… (圆园缘)

怨摇 摇收入、开支和资产负债核算 …… (圆园圆)

怨援员 收入核算 …… (圆园圆)
怨援圆 开支核算 …… (圆园苑)
怨援猿 资产负债表 …… (圆园怨)

员园摇 摇非金融资产、金融资产和负债交易及其他摇经济流量核算 …… (圆员苑)

员园援员 非金融资产交易核算 …… (圆员愿)
员园援圆 金融资产和负债交易核算 …… (圆员苑)
员园援猿 其他经济流量核算 …… (圆猿园)

第一章 政府财政统计数据发布标准及我国与国际标准的差距 …… (1)

第一节 政府财政统计数据发布的国际标准 …… (1)
第二节 中国政府财政统计与国际标准的差距 …… (3)

第三编 财政透明度与公共决策程序

第一章 财政透明度 …… (1)

第一节 提高财政透明度:国际性发展趋势 …… (1)
第二节 中国财政透明度情况分析 …… (3)
第三节 财政欠透明的影响 …… (5)
第四节 影响中国财政透明度的制度性因素 …… (7)

第二章 信息披露:政府行政部门 …… (9)

第一节 单位和部门财政信息披露的要素构成及范式 …… (9)
第二节 发达国家单位和部门财政信息公开制度 …… (11)
第三节 我国单位和部门财政信息披露制度沿革 …… (13)
第四节 当前我国单位和部门财政信息的披露 …… (15)
第五节 单位和部门财政信息披露存在的问题及其政策建议 … (17)
第六节 综合预算部门的财政信息披露 …… (19)

第三章 立法部门与财政信息披露 …… (21)

第一节 人大与政府财政信息披露 …… (21)
第二节 国外代议制机关对财政信息披露的要求及监督状况 … (23)
第三节 信息披露与立法部门的改革 …… (25)

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第一章 公众与财政信息披露 …… (1)

第一节 公众的知情权 …… (1)
第二节 利益集团 …… (3)
第三节 媒体 …… (5)
第四节 公民个人 …… (7)

第二章 民主与财政决策 …… (9)

第一节 现代公共决策的民主特性 …… (9)
第二节 发达国家财政决策的理论与实践 …… (11)
第三节 我国的财政决策及人大的作用 …… (13)

第三章 财政收入决策 …… (15)

第一节 财政收入决策制度综述 …… (15)
第二节 税收收入决策制度 …… (17)
第三节 债务收入决策制度 …… (19)
第四节 公共定价决策制度 …… (21)
第五节 国有资产性收入决策制度 …… (23)

第四章 财政支出决策 …… (25)

第一节 我国公共预算支出的一般性分析 …… (25)
第二节 利益驱动条件下的预算支出决策 …… (27)
第三节 制度约束条件下的预算支出决策 …… (29)
第四节 开放环境中的预算支出决策 …… (31)
第五节 公共预算支出的合法性 …… (33)
第六节 经营性投资决策 …… (35)

第四编摇监督、评估与问责制度

员怨摇 摇执行过程中的制度建设 …… (源怨缘)

员怨员 执行过程中制度选择 …… (缘员园)
员怨圆 政府部门应选择监督等约束制度克服代理人机会主义摇 …… (缘缘缘)
员怨猿 监督的制度分析 …… (缘园源)

圆园摇 摇预算资金的监督 …… (缘园源)

圆园员 立法机构监督 …… (缘园源)
圆园圆 国家审计机构的监督 …… (缘员园)
圆园猿 财政部门的监督 …… (缘源远)
圆园源 我国预算资金监督体系治理结构的设想 …… (缘园源)

圆员摇 摇社会保障基金与国有企业的监督 …… (缘猿缘)

圆员员 社会保障基金的监督 …… (缘猿缘)
圆员圆 公共企业 (国有企业) 的监督 …… (缘园源)

圆圆摇 摇绩效管理与问责制度 …… (缘猿缘)

圆圆员 财政效率——公共财政建设的核心问题 …… (缘猿缘)
圆圆圆 政府绩效管理原理 …… (远园员)
圆圆猿 政府绩效管理的特点与形式 …… (远园远)
圆圆源 评估制度和责任制度 …… (远园源)

摇摇 摇绩效预算管理案例 …… 摇摇摇

摇摇摇 基础教育绩效管理案例 …… 摇摇摇
摇摇摇 公共医疗卫生支出的绩效管理 …… 摇摇摇
摇摇摇 项目支出绩效管理案例 …… 摇摇摇
摇摇摇 公共产品的市场化管理改革——城市维护支出 …… 摇摇摇

参考文献 …… 摇摇摇

第一编

中国财政经济运行：回顾与展望

摇摇摇摇中国宏观经济运行分析

摇摇摇摇年经济运行的特点

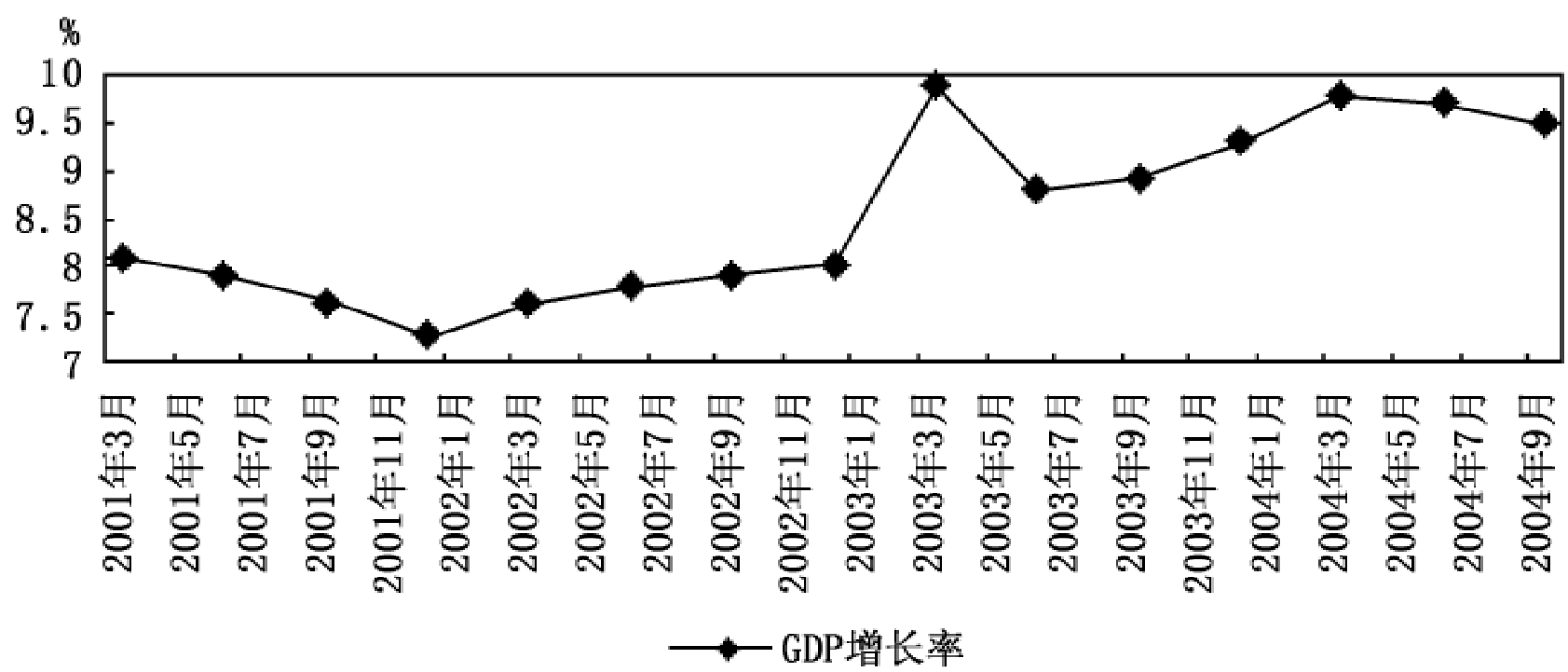
摇摇摇摇年，我国经济在整体上保持良好的运行态势，呈现出发展速度较快、经济活力较强、效益较高的特征。通过宏观调控的加强和完善，经济生活中的一些不稳定、不健康因素得以抑制，社会经济的薄弱环节得到加强，有效避免了经济大起大落，保持了经济平稳较快发展。具体来看，摇摇摇摇年经济发展的主要特点是：

摇摇摇摇宏观调控取得初步成效，经济保持平稳较快增长的态势

摇摇受摇摇摇年下半年部分行业投资过热的影响，摇摇摇摇年第一季度的经济增长过快，达到摇摇摇。但在中央及时的宏观调控下，第二季度经济开始收缩，第三季度景气明显回落。初步核算，前三季度国内生产总值（摇摇摇）完成摇摇摇摇亿元，比上年同期增长摇摇摇，同比增加摇摇个百分点。分三次产业看，第一产业完成摇摇摇亿元，增长摇摇摇，比去年同期增加

圆郾苑个百分点；第二产业完成缘远猿源亿元，增长 员园郾怨豫，比去年同期减慢员郾缘个百分点；第三产业完成圆缘怨怨猿亿元，增长 愿郾圆豫，比去年同期增加猿郾员个百分点。

摇摇总体来看，预计全年经济增长率不会低于 怨豫，基本保持上年的增长水平，经济继续呈现平稳较快发展的良好态势（参见图 员原员）。



摇摇资料来源：根据《中国统计摘要圆园园源》有关数据和 圆园园源年《中国经济景气月报》有关数据整理。本章其他图表如未说明，资料来源均与此相同。

图 员原员摇近四年 郧阅孕增长率季度比较

员郾圆郾圆摇工业生产保持稳定较快发展，各项指标表现良好

摇摇圆园园源年前三季度，全国规模以上工业共完成增加值猿源苑远怨亿元，同比增长 员远郾缘豫，比第一季度和上半年均略回落 圆郾苑个百分点，比上年同期仍加快 圆郾源个百分点，是 员怨怨缘年以来的同比最高增速。预计全年规模以上工业将增长 员远豫以上（参见图 员原圆）。

摇摇其中，从轻重工业划分来看，重工业增长 员愿郾源豫，比一季度和上半年分别回落 员郾远个和 员郾圆个百分点；轻工业增长 员源郾员豫，比一季度加快 园郾源个百分点，比上半年回落 园郾圆个百分点。从经济成分划分来看，国有及国有控股企业同比增长 员源郾圆豫，集体企业增长 员园郾愿豫，股份制企业增长员苑郾缘豫，外商及港澳台地区投资企业增长 圆园郾园豫。从主要产品划分来看，前三季度，粗钢和钢材同比分别增长 圆园郾远豫和 圆圆郾圆豫；原煤、发电量分别增长 员源郾圆豫和 员缘郾猿豫；半导体集成电路、微型电子计算机、传真机等产品的生产分别增长 猿愿郾圆豫、苑圆郾苑豫。在国家宏观调控措施下，汽车、水泥、氧化铝生产明显放慢，怨月份分别增长 员圆郾缘豫、怨郾苑豫和 员远郾愿豫。

需要全本请访问 www.ertongbook.com