

# 2013 年中国市级政府财政透明度研究报告



《中国市级政府财政透明度研究》课题组<sup>1</sup>

清华大学公共管理学院

2013 年 7 月

---

<sup>1</sup> 课题组负责人：俞乔；主要研究成员：李可，杨鸿南，卢含怡，吴洵，王宇哲。



# 摘要

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的降低,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,本课题组发布了《2012年中国市级政府财政透明度研究报告》,选取全国各省和自治区GDP排名前三位的地级城市,以及4个直辖市,共计81个市政府进行研究。我们参照国际货币基金发布的《财政透明度手册》并结合我国实际情况,提出了衡量财政透明度的八项量化指标。在此基础上,报告对81个城市政府的财政透明度进行了分析和排序,并从多方面研究了影响财政透明度的因素。

本报告延续去年报告的主题、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、今年的报告将研究对象扩展到全国的所有地级市(285个)<sup>2</sup>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《中国全口径财政透明指标体系》。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,以求更加准确地反应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。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各为100分,总分值共为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

---

<sup>2</sup> 其中,2012年6月21日设立的三沙市因设立不到一年,因此未在此次报告中进行评分。

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；即使排序在前三十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三十位中各占一半。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。

课题组在全国各城市政府在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《中国市政府财政透明度良好做法指南》。其主要内容如下。

（一）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度的核心内容。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，并对他们的职能做出说明。

（二）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。

（三）市级政府财政专户（原预算外财政）与政府性债务公开。公布专户财政和债务是财政透明度的重要部分。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、支出总数及收支明细项目；
  - 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。
- (四) 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。

在明年的研究中，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。首先，明确市级政府下级部门的预决算明细项目；第二，对市级政府预算外收支和政府债务情况给出细化指标；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收支和医疗保障基金收支给出相应指标。



# 目录

摘要 .....	1
第一章 导论 .....	1
第二章 全口径指标体系 .....	5
2.1 国际财政透明指标 .....	5
2.2 中国财政治理特点 .....	7
2.3 全口径中国财政透明指标体系 .....	10
2.4 小结 .....	11
第三章 纳入预算机构和部门 .....	13
3.1 指标与内涵 .....	13
3.2 评价标准 .....	16
3.3 评价结果 .....	19
3.4 小结 .....	24
第四章 一般性预决算收支情况 .....	25
4.1 指标与内涵 .....	25
4.2 评价标准 .....	25
4.3 评价结果 .....	29
4.4 小结 .....	36
第五章 财政专户与政府债务 .....	37
5.1 体制背景 .....	37
5.2 指标与内涵 .....	39
5.3 评价结果 .....	40
5.4 小结 .....	45
第六章 国有资本经营与国有企业收支情况 .....	47
6.1 体制背景 .....	47
6.2 相关政策与法规 .....	49
6.3 其他国家国有企业 .....	50
6.4 指标与内涵 .....	53
6.5 评价结果 .....	54
6.6 小结 .....	58
第七章 实证研究结果 .....	59
7.1 全口径指标体系评价结果 .....	59
7.2 狭义口径评价结果 .....	67
7.3 财政透明度比较研究 .....	69
7.4 小结 .....	72
第八章 良好做法指南 .....	73
8.1 纳入预算机构和部门信息公开 .....	73
8.2 一般性预决算收支情况 .....	84
8.3 财政专户与政府债务情况 .....	93
8.4 国有资本经营与国有企业收支情况 .....	95
8.5 小结 .....	96
第九章 结论 .....	99

参考文献 .....	101
表格索引 .....	103
图片索引 .....	104

# 第一章 导论

财政活动透明是现代政府治理的一个核心内容,同时也是体制转型国家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(Kopits, Craig, 1998)。财政预算情况不仅应该在预算过程之中提供给相关决策者,而且必须向所有社会成员公布关于政府财政政策和财政活动的完整信息。跨国研究表明,一国的财政透明度对政府财政计划、政府债务、腐败控制等方面都有重要影响(Milesi-Ferretti, 1998; Fozzard and Foster, 2001)。

近年来,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,并且也重塑了公共治理方式。在互联网时代,社会公众的公民意识随着信息自由流动和可获取性提高而大幅度增强,对政府公共财政行为的合法性与问责要求不断上升;与此同时,政府财政公开透明的交易成本也极大的降低,在技术上具备了向社会完整公开财政活动信息的条件。

在二战之后,欧盟区国家就将财政透明度提上议程,旨在对欧洲各国财政目标进行统一规定,避免不良的财政政策对欧盟其他国家产生的负面影响。随着20世纪末出现的一系列金融危机,世界各国学者越来越关注财政透明度与金融市场良好运转之间的关系。近年来,以国际货币基金(IMF)为代表的国际组织开始引领世界各国展开增加财政透明度的努力。1998年,IMF正式发布《财政透明度手册》与《财政透明度良好行为准则》,并在随后多次对其进行修改,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。2001年世界经济合作组织(OECD)推出《预算透明度最佳做法》,从政府应公布的预算报告及摘要、预算报告对相关信息充分披露的程度、在操作中确保质量和完整性等三个方面规定了提高政府财政透明度的要求。

发达国家普遍在财政透明度的法律约束和制度规范上位于世界前列。这些国家往往通过制定预算法案等方式对政府的预算公开加以规定和约束,不仅详细规范了预算的法定过程与严格程序,而且还制定了财政信息的透明和公开程度的相关标准。例如美国出台诸多法案(《预算和会计法案》(Budget and Accounting Act)、《预算平衡法案》(Budget Balancing Act)、《预算执行法案》(Budget Implementation Act)、《国会预算和扣留控制法》(Congressional Budget and Impoundment Control Act)等,从制度层面上详细规定了政府财政活动过程和制定了预算信息的透明要求。澳大利亚、新西兰、英国、法国等国家也通过各项政策和法案规定了向公众进行披露预算信息和相关财政报告的透明度标准。

与国际主流社会相比,我国目前的财政透明度存在明显差距,我国财政透明指数处于落后水平(Price Waterhouse &Coopers, 2001)。而且,我国在相关法律与规范方面也尚处于早期制度建设阶段。在我国现有的法律法规中,与财政信息公开相关的规定有以下几方面。1994年全国人大通过的《中华人民共和国预算法》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一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》）<sup>3</sup>。根据有关报道，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，历年财政明细统计资料等属于国家秘密，依照法定程序确定，在一定时间内只限一定范围人员知悉，不得向社会公开。”其中“列入绝密事项的有：全国财政收入、财政支出、国家年度预算草案、中央年度预算草案及其收支款项的年度执行情况、国家年度决算草案、中央年度决算草案和未公布的国家决算、中央决算收支款项等。列为机密事项的是：各省、自治区、直辖市及计划单列市和省会城市财政收入、财政支出等”<sup>4</sup>显然，这些规定未能反映时代的进步，不利于改善我国的公共治理和推动法治社会建设。

2006年全国人大通过的《监督法》第二十条第二款规定：“常务委员会听取的国民经济和社会发展规划执行情况报告、预算执行情况报告和审计工作报告及审议意见，人民政府对审议意见研究处理情况或者执行决议情况的报告，向本级人民代表大会代表通报并向社会公布。”该条文首次规定预算执行情况要向社会公布。2007年国务院通过的《政府信息公开条例》（以下简称《条例》），系统、明确地规定了各级政府的预算公开义务，统一规定了政府信息公开的范围、方式、程序等。关于公共财政信息公开，《条例》第十条规定：县级以上各级人民政府及其部门应当重点公开“财政预算、决算报告”，“行政事业性收费的项目、依据、标准”，“政府集中采购项目的目录、标准及实施情况”，“重大建设项目的批准和实施情况”。第十二条规定：乡（镇）人民政府应在其职责范围内确定主动公开的政府信息的具体内容，并重点公开“财政收支、各类专项资金的管理和使用情况”，“征收或者征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况”等。第十三条规定：除行政机关主动公开的政府信息外，“公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要，向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。”《条例》对《规定》中列入国家秘密的一些财政信息作出向社会公开的要求，成为现阶段财政信息公开的主要法律依据。

2008年9月，依据《政府信息公开条例》，财政部颁布了《关于进一步推进财政预算信息公开的指导意见》（以下简称《指导意见》），明确了财政信息公开的指导思想和原则，并重点规定了政府预算、部门预算、预算执行和财政转移支付四个方面的公布内容和方式。《指导意见》规定：“人大审议通过的政府预算收支和预算报告要及时向社会公布”；各部门“加强涉密信息的管理，积极稳妥做好公民、法人或者其他组织依申请公开部门预算信息的答复工作”；“要及时、准确地向社会公布政府财政收支预算执行和决算情况”；中央财政在公开一般性转移支付办法的同时，要“适时向社会公开一般性转移支付的数据来源、测算办法和分配结果”。2011年11月16日，国务院常务会议通过了《中华人民共和国预算法修正案（草案）》（以下简称“预算法草案”），该草案修改的基本原则之一是增强预算的透明度，“除涉及国家秘密的内容外，各级政府和各部门的预算、决算都要依法向社会公开。”

<sup>3</sup> 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、国家安全和其他中央有关机关规定。……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。”通过互联网搜索公开信息，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。

<sup>4</sup> 当预算公开遭遇“国家秘密”，《南方周末》，2009年10月22日，<http://www.infzm.com/content/36354>。

“但是，如果预算法草案在预算公开方面仅仅阐述一般原则，而不具体地划出合法与非法的界限，它在预算公开上就不具有真正的法律效力。”

从现行的法律法规来看，我国的财政透明尚缺乏有力的法律支持。作为主要依据的《条例》及《指导意见》属行政法规、部门规章，法律位阶较低。此外，《条例》中并未规定明确的方式、范围和程序。例如在《条例》第十四条规定：“行政机关在公开政府信息前，应当依照《中华人民共和国保守国家秘密法》以及其他法律、法规和国家有关规定对拟公开的政府信息进行审查。行政机关对政府信息不能确定是否可以公开时，应当依照法律、法规和国家有关规定报有关主管部门或者同级保密工作部门确定。”此类规定可能为有关政府部门不公开财政信息提供了依据。

自《政府信息公开条例》（2007）贯彻实施以来，虽然各级政府在财政信息公开方面作了若干努力，但尚未能取得重大进展，与公共治理改革和社会发展的要求相距甚远。在中国政府体系中，由于市级政府是直接面对社会公众进行公共管理的一线政府，其财政信息透明与公开的情况对我国政府治理的改善具有举足轻重的作用。

2012年6月，本课题组发布了《2012年中国市级政府财政透明度研究报告》，选取各省和自治区在2010年地区生产总值排名前三位的地级城市<sup>5</sup>，以及4个直辖市，共计81个地级市政府和直辖市政府进行研究。我们参照国际货币基金发布的《财政透明度手册》（IMF, 1998, 2007），并结合我国实际情况，提出衡量财政透明度的八项量化指标。在此基础上，报告对81个市级政府的得分进行排序，并分析各项得分的分布情况，还从多个方面讨论影响财政透明度的因素。

参照国际货币基金的《财政透明度手册》，2012年报告设计的八项指标包括：（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（现金制/收付制）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。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，完全不公开得0分，若部分公开，则根据公开程度实际情况给出介于0-1之间的分数。

根据上述指标和计分方法对81个市级政府进行评分，得出的主要结论如下：总体而言，中国市级政府财政透明度尚处于“不及格”的状态；在财政公开的信息中，市级政府更愿意公布预算，而非决算，对于预算外开支，81个市级政府无一公布。此外，该报告的实证研究表明，地区的人均地区生产总值、外贸依存度、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为明显。

本报告延续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，在下述几个方面对市级政府财政透明度研究作了大幅度的改进。

第一、扩大研究对象的样本量。2011年报告仅选取了部分市级政府作为研究对象，而今年的报告将研究对象扩展到全国的所有地级市政府（共285个）<sup>6</sup>和4个直辖市政府，以对我国地级市及以上市级政府的财政透明度情况进行全面的评价与分析。

第二、建立了全口径中国政府财政透明指标体系。鉴于当前中国政治治理的特殊性，国际通行的政府财政透明度评价指标难以准确衡量中国政府的财政公开情况。因此，本研究全面考虑了构成中国政府财政活动的各类因素，它们包括1）纳入预算机构和部门情况、2）一般性预决算收支情况、3）财政专户与政府债务情况、3）国有资本经营与国有企业收支情况等内容。据此建立了全口径中国政府财政透明指标体系，以客观、全面、完整地评价我国政府财政公开与透明的现状。

<sup>5</sup> 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。

<sup>6</sup> 未包括新建的海南省三沙市。

第三、量化各指标的评分标准。本研究对每一指标给出了具体的量化评价标准，根据政府披露信息的全面性、准确性和详细程度确定分值，以求更加准确地反应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实证研究的基础上，提出了关于**中国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、并具有可操作性的具体实施方案。

## 第二章 全口径指标体系

近年来，国际货币基金确立了衡量一国财政透明度的基本原则和实施办法。这构成了评价各国政府财政透明度的国际通行标准。由于中国政治体制与政府治理具有的特殊性质，我们根据对国际社会对政府财政透明度衡量的标准进行了调整与补充，在本章中提出了全口径中国政府财政透明度指标体系，用于评价我国市级政府的财政公开情况。

### 2.1 国际财政透明指标

国际货币基金于 1998 年首次发布《财政透明度良好做法手册》（以下简称《手册》）（*Manual on Fiscal Transparency*），并于 2007 年修订。修订的《手册》中也包含对《财政透明度良好做法守则》（以下简称《守则》）（*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*）的更新。《守则》的发布具有极为重要的现实意义：它是对各国经验与实践的总结；它第一次确立了公共财政透明度一般原则和具体实施办法，为国际社会提供了财政透明度实践的标杆。《守则》提纲挈领地提出所有国家都应予以支持的有关财政透明度的四项基本原则，分别为：职能和责任的澄清（clarity of roles and responsibilities），公开预算编制（open budget processes），信息的公开可得性（public availability of information），对真实性的保证（assurances of integrity）。

#### （一）职能和责任的澄清

1、应将政府部门与其他公共部门、经济的其他领域区分开，应清晰、公开地披露公共部门内部的政策和管理职能：

- （1）应明确规定政府的结构和职能。
- （2）应明确界定行政、立法和司法机关的财政权力。
- （3）应明确界定各级政府之间的责任和关系。
- （4）应对政府和公共企业之间的关系给出明确的说明。
- （5）政府对私人部门的介入应以公开的方式进行，遵循清晰的规则和程序。

2、财政管理应具备清晰、公开的法律法规和行政管理框架：

- （1）对公共资金的任何承诺或收支都应受到预算、税收、和其他财政法律法规、行政程序的全面约束。
- （2）税收及非税收入有关的法律法规，及运用过程中行政自由裁量权的标准必须公诸于众、清晰易懂。
- （3）在法律法规及更广泛的政策发生变化时，要有足够时间征询意见。
- （4）政府与公共或私人实体（包括资源类企业和政府特许经营商）之间的合同安排必须公布于众、清晰明确。
- （5）政府负债和资产管理，包括授权使用、开发公共资产，都应有明确的法律依据。

## （二）公开预算编制

- 1、预算编制应遵循既定的时间表，并受良好的宏观经济和财政政策目标指导。
  - （1）预算编制应制定并遵守时间表。预算草案应有足够时间供立法机关审查。
  - （2）年度预算应是可实现的，且与中期宏观经济和财政政策框架相适应。
  - （3）应提供对主要收支措施的描述，及他们对政策目标的贡献。还应说明这些措施对现在和未来预算及更广泛的经济影响。
  - （4）预算文件应包括对财政可持续性的评估。对经济发展和政策的主要假设必须是现实、清晰的，还应给出敏感性分析。
  - （5）对预算和预算外活动必须有适合整体财政政策框架的协调、管理机制。
- 2、预算执行、监督和报告必须有明确的流程。
  - （1）会计系统应为核查收入、承诺、支出、欠款、负债和资产提供可靠依据。
  - （2）应向立法机关准时提交年中报告。还应更频繁地（至少每季度）公布报告。
  - （3）关于本财政年度的补充性收支建议应以与原报告一致的方式提交给立法机关。
  - （4）经审计的决算和审计报告（包括经批准的预算调整）应在一年内提交给立法机关并出版。

## （三）信息的公开可得性

- 1、应向公众提供关于过去、现在和预测的政府财政活动、主要财政风险的充分信息。
  - （1）预算文件、决算账目和向公众提供的其他财政报告应包含中央政府预算和预算外的全部活动，并应公布中央政府合并的财政状况。
  - （2）应提供与年度预算信息可比的前两个财政年度的预算执行结果以及对后两年主要预算总量的预测。
  - （3）描述中央政府或有负债、税款支出以及准财政活动的性质和财政重要性的报表，与其他重要财政风险的评估应构成预算文件的一部分。
  - （4）各类重要收入来源的收据（包括相关的活动和国外支持）应在年度预算中单独列示。
  - （5）中央政府应发布关于其债务和金融资产规模和构成、重大非债务类负债和自然资源资产的全面信息。
  - （6）预算文件应报告地方政府和公共企业的财政状况。
  - （7）政府应公布长期公共财政的定期报告。
- 2、财政信息的公开方式应当有利于政策分析、促进问责。
  - （1）年度预算期间广泛公布简洁明了的预算总结。
  - （2）财政数据应在报告总数的基础上，区分收入、支出和融资，其中支出分为经济、职能、管理等类别。
  - （3）政府总体平衡和债务总额必须是关于政府财政资金头寸的标准的、概括性指标，在适当情况下，由其他财政指标补充。
  - （4）应每年向立法机关报告与主要预算项目目标相关的成果。
- 3、应就及时公布财政信息做出承诺。
  - （1）公布财政信息应是政府的一项法律义务。
  - （2）应宣布并遵守财政信息的发布日期。

## （四）对真实性的保证

- 1、财政数据应达到公认的数据质量标准。
  - （1）预算数据应反映最近收入和支出的趋势、潜在的宏观经济发展情况以及明确界定的政策承诺。

(2) 年度预算和决算账目应说明会计基础(例如, 收付实现制或权责发生制), 须遵循公认的会计准则。

(3) 财政报告中的数据必须与其他来源的相关数据具有内部一致性。对于历史数据的重大修正和数据分类的变动需要阐明。

2、财政活动应受到有效的内部监督和保障。

(1) 公共部门人员的道德守则应清晰、公开。

(2) 公共部门招聘程序和条件必须成文, 并对有意到相关部门就业的人具有可及性。

(3) 符合国际标准的采购法规必须在实践中可见。

(4) 公共资产的购买和销售应该以公开方式进行, 其中重大交易须单独进行。

(5) 政府活动和财务状况应进行内部审计, 审计程序开放可供查阅。

(6) 国家收入管理必须受到法律保护, 保证纳税人的权力, 并定期向公众报告其活动。

3、财政信息应受到外部检查。

(1) 公共财政和政策必须受到独立于行政机关的国家审计机构或类似的组织的审查。

(2) 国家审计机构或类似组织应向立法机关提交并发布所有报告(包括年报), 并应具备监督后续活动的机制。

(3) 应邀请独立的专家评估财政预测、财政预测所依据的宏观经济预测以及所有潜在的假设。

(3) 应赋予国家统计机构体制上的独立性, 以便核实财政数据的质量。

## 2.2 中国财政治理特点

在现阶段, 我国政治治理具有与其他国家不同的特点。例如, 党、政府、群团、人大、政协、以及国有企事业单位全部或部分纳入财政预算; 单一制政府行政管理体制; 预算外账户与地方投融资平台债务; 国有企业在政府活动中的重要作用, 等等。这些主要特征决定了评价我国政府财政透明度的指标与国际通行标准之间存在着较大的差异。

### 党领导下的全能政府体制

当前, 我国的政治治理的基本特征是党政合一。在这一背景下, 我国财政供养机构主要由两大部分组成: 首先是党政群机关, 主要包括党委、人大、政府、政法机关、政协、民主党派及群众团体等机构; 其次是包括教育、科研、卫生等诸多领域在内的各种事业单位。在现阶段, 党领导下的“全能政府”体制财政供养范围远比其他国家宽泛的主要原因。

在中华人民共和国成立初期, 就建立了与苏联模式计划经济制度相一致的高度集中的行政管理体制。另一方面, 计划经济制度又强化了党和政府控制与分配全部资源的能力, 并使其对公共事务管理通过强制性方式进行。虽然改革开放以后我国进行了多次政府机构改革, 但是, 党政合一的全能政府体制没有根本性的转变, 公共权力的触角渗透到社会生活的各个方面。而且, 党政机构为进行社会控制与管理, 赋予了部分社会团体、事业单位以行政机构的职能, 这些机构也因此获得财政拨款与支持。

## 财政体制变化

在计划经济时代，中国财政体制实行高度集中的统收统支制度。在此制度下，财政收入完全集中在中央政府手中并且由中央政府制定统一的收入和支出预算，地方政府没有财政权力，既无法决定地方财政收支，也不能决定执行什么职能和政策，所有财政行为都决定于中央政府，地方政府事实上是中央政府在地方的分支机构。因此，地方政府并不存在真正独立的地方财政预算与决算（预算执行）制度。

改革开放之后，随着从计划经济向市场经济的转型，资源配置的方式发生了根本性的转变。中国地方政府成为推动经济发展与掌握财政权力的行政主体，与此同时，财政分权改革重新规定了中央政府和地方政府之间的财政关系。在这种改变下，地方政府开始建立独立的地方财政预算与决算机制。虽然 1994 年分税制体系对中央和地方税基进行了划分，中央和省级政府之间的税制体系基本建成，但省级以下分税制却没有完全并准确的建立，地方税体系尚未成型。国家将税收范围较大，调控经济能力较强的税种集中到中央层面上，省、市在中央集中的基础上，又对共享收入和地方固定收入进行了再分成（唐洋军，2011）。

不过，这一体系使地方政府取得预算收入的能力被大幅削弱，财政自给的严重不足导致了地方政府财权和事权的严重失衡。财权和事权的不匹配，让地方政府承担了很多的“政策性负担”——提供公共产品和服务，却无法获得足够的收入去支持政府在这些方面的支出。在中国现行的中央和地方的政府关系中，中央通过划分税基的方式获得更多的财政收入，而地方政府更多的执行公共服务的职能，这些职能通过政府间转移支付实现。为建立与财政分权和分税制配套的机制以应对地方政府的财政自给不足，中央在改革的同时建立了逐级执行的转移支付制度。上级政府对下级政府实行税收返还和专项补助机制，同时地方政府本身具有多重收入来源，通过调入资金等方式，实现预算法要求的收支平衡。

在当前的财政制度下，地方政府存在较为严重的预算软约束，即地方政府在收入和支出的预算执行数超出了预算规定的数量。地方政府的预算软约束有着许多制度上的原因，其中最为重要的是在转移支付的过程中存在着很大的随意性，由于上级政府对专项补助资金的分配不规范、不透明，下一级政府难以将其编入年初的财政预算中；另外，其他重要影响因素还包括地方政府缺乏对财政风险的管理，公共支出构成扭曲，偏好于有额外寻租收益的项目等。除了制度因素的影响之外，预算监督的缺失也是导致预算软约束的因素。我国的财政年度是从公历 1 月 1 日到 12 月 31 日，而预算经过人大的审查则是在一月或者二月的地方人民代表大会全体会议上，因此政府预算实际上是先执行后审批的程序，这很大程度上削弱了各级人大应当履行的对地方政府预算编制和执行情况的监督作用（谭志武，2006）。

## 地方政府财政活动

首先，财政预算收入和支出是各级政府最为重要的财政活动。财政预算由政府负责编制的在一个财政周期内的收支计划，行政当局通过制定财政预算、分配财政资金而行使调节经济运行和管理社会事务的职能。财政决算是 在一个财政年度结束后由政府制定的总结年度预算执行结果的报告，反映了政府在该财政年度中收入和支出的最终结果。

根据预算法的规定，县级以上地方各级政府对于财政预算和决算的职责如下：（一）编制本级预算、决算草案，以及编制本级预算的调整方案；（二）向本级人民代表大会作关于本级总预算草案的报告，并将下一级政府报送备案的预算汇总后报本级人民代表大会常务委员会备案；（三）组织本级总预算的执行，同时监督本级各部门和下级政府的预算执行，待执行结束后向本级人民代表大会、本级人民代表大会常务委员会报告本级总预算的执行情

况。<sup>7</sup>

但是，中国各级政府收入并非单一来源，而是具有多重收入渠道。在 2011 年预算改革前，政府收入来源包括一般预算收入（现在更名为公共财政收入），政府性基金收入，预算外收入以及债务收入。由于预算法规定了地方政府没有通过发行政府债券获得债务收入的权利，因此对于地方政府而言，收入主要包括上述的前三项。虽然地方政府不能直接通过发行政府债券获得债务收入，但是在财政部代发地方政府债后，地方政府可以获得转贷的地方政府债务收入，并承担偿还责任。因此，地方政府目前的收入来源，包括了上述全部的四项。随着 2011 年开始的预算外收入全部纳入预算管理后，预算外收入纳入财政专户，政府预算形成了包括地方全部收入与支出的完整的体系。（财预[2010]88 号）

一般预算收支是政府财政收支计划中比重最大的一部分，在整个预算体系中占有举足轻重的地位。其中，一般预算收入涵盖了全部税收收入以及一部分非税收入，包括行政事业性收费收入、专项收入、罚没收入、国有资本经营收入、国有资产有偿使用收入。

政府性基金是指市政府及其所属部门根据法律、行政法规和中共中央、国务院文件规定，通过向社会征收基金、收费，以及出让土地、发行彩票等方式取得收入，专项用于支持特定基础设施建设和社会事业发展的财政资金。从财政部对政府性基金的定义可以看出，政府性基金的收入来源具有一定的不确定性，而其支出的去向具有专项性。一个典型的例子是地方政府的土地财政。土地使用权出让收入是地方政府政府性基金的重要来源。地方政府虽然在年初制定了预算，但是由于在年内的价格变动和土地出让过程中地方政府对于收入的更高追求导致了实际的收入往往高于预算收入。

地方政府还存在大量的预算外财政活动。根据财政部规定，在绝大部分预算外收入和支出纳入预算管理后，财政专户中仅存教育收费，包括目前在财政专户管理的高中以上学费、住宿费，高校委托培养费，党校收费，教育考试考务费，函大、电大、夜大及短训班培训费等。这些收入作为本部门的事业性收入，划归财政专户管理。尽管财政专户在整个收入和支出体系中的地位明显降低，但是该部分是当前预决算中难以涉及的内容。

此外，政府性债务在地方政府的财政体系当中占有越来越重要的地位。虽然地方政府没有公开各自的债务水平，但根据审计署 2010 年的报告，中国地方性政府的债务总额达到了 10.7 万亿元人民币，其中包括了所有涉及债务的 25,590 个政府部门和机构、6,576 个融资平台公司、42,603 个经费补助事业单位、2,420 个公用事业单位、9,038 个其他单位、373,805 个项目，共 1,873,683 笔债务。这些政府性债务中涵盖了政府负有偿还责任的债务，同时对债务人出现债务偿还困难时，政府需履行担保责任的或有债务和可能承担一定救助责任的其他相关债务。巨额债务总额给地方政府带来了巨大的金融违约风险。在预决算报告中，能够反映出来的政府性债务只有两项，一项是地方政府债券收入<sup>8</sup>，另一项是地方向国外借款收入。大部分政府性债务未能包含到政府预算算报告中。更重要的是，很多应该包含在预算报告中的债务收入通常难以纳入到年初的政府预算中，政府获得的债务收入往往发生在年中，也没有事先预测的机制或者限制，严重的影响到了预算的制定和执行。

最后，地方政府对于地方国有独资、控股、参股企业负有出资人责任，相应部分的收益是公共财政预算中的国有资本经营收入；地方政府投融资平台公司由地方政府通过财政拨款等方式注入资产，必要时可能进行财政补贴。这些内容也都是地方政府重要的财政活动。

<sup>7</sup> 整合自《中华人民共和国预算法》第十五条。

<sup>8</sup> 预算法规定了地方政府不能直接发行债券融资，目前的地方政府债券收入是由财政部代发地方政府债券取得收入后转贷给地方政府。2011 年 10 月 20 日，财政部发布通知称，经国务院批准，上海市、浙江省、广东省、深圳市可开展地方政府自行发债试点。同时发布的《2011 年地方政府自行发债试点办法》规定，自行发债是指试点省(市)在国务院批准的发债规模限额内，自行组织发行本省(市)政府债券的发债机制。2011 年试点省(市)政府债券由财政部代办还本付息。

## 2.3 全口径中国财政透明指标体系

本研究报告根据我国公共治理的特征，提出了“全口径中国政府财政透明度指标体系”，并将其应用于评价对市级政府的财政公开情况。该指标体系包括四大部分：1)“纳入预算机构和部门”，2)“一般性预决算收支情况”，3)“财政专户与政府债务情况”，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各为100分，总分值共为400分。在不同指标下，赋予了具体的详细分值。表2.1给出了各部分中各项目的具体分值。

表 2.1 全口径中国政府财政透明度指标体系分值表

第一部分：纳入预算的机构和部门 (100)	本级财政结构图（全额和部门拨款，财政局或政府网站 20）	
	市级政府机构（30）	
	市级非政府机构（40）	中国共产党**市委员会（10）
		市人民代表大会（5）
		市政协协商委员会（5）
		民主党派和工商联（5）
		群众团体（5）
市直属非盈利企事业单位（10）		
盈利性地方国有独资、控股公司、市、区级政府投融资公司（10）		
第二部分：一般性预决算情况(100)	2012 预算（45）	一般预算收支：公布到“款”（25）
		政府性基金预算收入：公布到“项” 政府性基金预算支出：公布到“款”（20）
	2011 决算（45）	一般决算收支：公布到“款”（25）
		政府性基金决算收入：公布到“项” 政府性基金决算支出：公布到“款”（20）
	预决算公布到下属机构、事业单位(5)	
公布政府收支科目全表（5）		
第三部分：财政专户（原预算外）与政府债务情况 (100)	财政专户管理资金（原预算外资金）（40）	
	政府债务（60）	
第四部分：国有资本经营与国有企业收支情况 (100)	国有资本经营预算收支决算总表（50）	
	市县所有经营性国有企业总资产、总负债、总收情况，主要国有企业财务报表(50)	

指标体系的第一部分为“纳入预算机构和部门”。在该部分中，指标细项不仅包括市级政府机构，也涵盖财政支持的党政群机关、直属企事业单位等，同时将地方财政具有出资人责任、将影响财政收支的市属国有企业和投资公司也纳入其中，以全面反映市级财政资金的使用主体情况。

一般性预决算收支情况构成政府财政活动的最重要部分。为了提高公共预算的合法性，避免预算制定的随意性以及信息不对称和激励不相容带来的道德风险问题，政府必须对预算和决算内容主动而详细公开，以便立法机构和社会公众进行合法参与和有效监督。因此，该

指标体系的第二部分为“一般性预决算收支情况”。

由于预算外财政和地方政府债务极具中国特点,这些财政活动构成现阶段中国地方政府不可分割的重要财政活动内容。为了准确评价市级政府的财政透明度,该指标体系的第三部分便为“财政专户与政府债务情况”。

根据国际货币基金《守则》中的要求,政府对私人部门的介入应以公开方式进行。所以,国有企业及地方政府融资平台等政府实际出资、对财政收支有影响的主体也是衡量财政透明度的重要方面。国有资本和国有企业均是财政资金的使用与相关者,应纳入财政公开的范围。这些内容构成了该指标体系的第四部分“国有资本经营与国有企业收支情况”。

课题组全面收集中国全部地级市政府与四个直辖市与上述指标相关的事实与数据。所有资料全部是市政府在互联网公开的信息,来源为全部地级市政府与直辖市政府的政府网站、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,课题组根据各地级市政府网站信息公开的结构,尽可能全面地挖掘本指标体系所涵盖范围的信息和数据。

## 2.4 小结

国际货币基金制定了各国财政公开和透明确立了统一原则,对财政透明度提出了职能和责任的澄清、公开预算编制、信息的公开可得性、对真实性的保证四项基本要求,从而提供了评价财政透明度的基本依据。现阶段中国的政府治理具有许多不同于其他国家的特殊性质,这是由其政治体制的基本特点所决定的。在这一背景下,难以简单使用国际通行标准评价中国市级政府的财政透明度。因此,我们根据中国的现实政治治理特征,提出了全口径中国政府财政透明指标体系,并对其四大部分赋予了相应的量化分值。本报告采取大数据全样本方法,通过互联网收集全部地级市政府与直辖市政府与上述指标相关的信息与数据进行研究。



# 第三章 纳入预算机构和部门

财政透明度的原则要求确定政府的结构和职能、政府内部责任以及政府与经济中其他部门的关系。由于中国政治体制的基本特点及政府治理的特殊性，公共财政的涵盖范围与支出渠道具有与其他国家不同的一些特征。因此，本章讨论我国市级政府纳入预算的机构和部门的公开情况。

## 3.1 指标与内涵

在国际主流社会的实践中，纳入财政预算的主要包括行政机关、议会和司法机关。在我国当前的政治体制和公共治理结构下，纳入预算的机构不限于权力机关和行政机关，而包括了政府机构、党委、人大、政协、民主党派、群众团体、公共企事业单位以及国有企业。在设计全口径中国政府财政透明度指标体系时，应将上述纳入预算机构、部门及其他相关主体的结构、职能的公开程度作为评价标准的第一部分。此外，财政透明还要求政府公布上述组织机构与政府财政之间的关系。

表 2 给出了这一部分的指标及分值。在该表中，本级财政结构图的分值为 20 分，市级政府机构为 30 分，市级非政府机构为 40 分，盈利性地方国有独资、控股公司、市区级政府投融资公司为 10 分，总计 100 分。

表 3.1 纳入预算机构和部门的指标与分值

第一部分：纳入预算机构和部门 (100)	总纲：本级财政结构图（全额和部门拨款，财政局或政府网站 20）	
	市级政府机构（30）	
	市级非政府机构（40）	中国共产党市委员会（10）
		市人民代表大会（5）
		市政协协商委员会（5）
		民主党派和工商联（5）
		群众团体（5）
市直属非盈利企事业单位（10）		
盈利性地方国有独资、控股公司、市、区级政府投融资公司（10）		

### 本级财政结构图

市本级财政结构图是指市本级财政供养的各机构部门资金使用情况的列表或结构图。市本级财政资金的使用主体包括以执行政府职能作为其主要活动的所有党政机构、立法机构、统一战线机构和民主党派、群众团体、市属企事业单位和纳入政府一般预算管理的国有企业。清晰、完整的市本级财政结构图规定了本级财政的供养范围，公开结构图是财政透明的基本要求。

## 市级政府机构

市级政府机构包括把执行政府行政职能作为其主要活动的所有市级机构，包括市政府及其下属机构，它们是提供公共服务和进行公共管理的主体。市级政府机构由财政供养，是市级财政资金最重要的使用主体。

## 共产党市委员会

中国共产党某市委员会，简称市委或市委党委。市委作为党的地方领导机构，在政治生活起着领导核心作用。市委党委使用财政资金的主体包括党委办公厅、组织部、宣传部、统战部、执行对外联络的部门以及其他共产党事务部门。

## 市人民代表大会

市人民代表大会是市级国家权力机关，市级人民代表大会在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行；依照法律规定的权限，通过和发布决议，审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划。市级人大事务支出纳入到一般预算支出中，一般公共服务类中人大事务款，由市本级财政提供，支持其日常的行政运行、管理事务、机关服务和开展行使人大各类职权及功能的的活动。

## 市政协协商委员会

中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式(中共中央, 2006)。政协会议的主要功能是政治协商、民主监督、参政议政，支持各民主党派和无党派人士参与重大方针政策的讨论协商及其履行职责的各种活动。市政协协商会议支出纳入一般公共预算，涵盖其行政运行、管理事务、机关服务和政协实现其职能的各项活动的开支。

## 民主党派和工商联

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是现行的一项基本政治制度；中国共产党是执政党，各民主党派是参政党。民主党派包括中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟。在此政治制度下，共产党、民主党派的活动及人员，实际上纳入了公务员序列，各民主党派办事机构的支出纳入财政预算。

工商联是各级工商界联合会的简称，是中国共产党领导的面向工商界、以非公有制企业和非公有制经济人士为主体的人民团体和商会组织，作为联系非公有制经济人士的纽带。工商联工作是党的统一战线工作和经济工作的重要内容。截至 2010 年底，全国工商联共有县级（含县级）以上组织 3,345 个，县级以下基层组织 26,359 个，行业组织 14,251 个，已形

成覆盖全国的组织网络。<sup>9</sup>由于工商联在服务非公有制经济中发挥重要的作用，承担一部分政府管理的职能，其支出纳入公共财政预算。

## 群众团体

群众团体是指“中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织”（国务院令第 250 号）<sup>10</sup>。它主要指中国共产党直接领导下的工会、青年团和妇女联合会，以及其他少数特殊的团体，如中国残疾人联合会、中国文学艺术家联合会、中国科学技术协会等。这些组织具有很强的政治和行政色彩，与行政机关一样有相应的行政级别，其领导机关与各级政府机构同设，由国家给予正式的编制，并且通常承担一定的行政管理职能（俞可平，2006）。在我国的现实中，群众团体是党联系与组织群众的工具和桥梁，因其实际的职能外化出其政治和行政涵义，成为准行政机构。根据政府收支分类科目中的说明，群众团体事务纳入一般预算支出中一般公共服务类的群众团体事务款，涵盖了各级人民团体、社会团体群众团体以及工会、妇联、共青团组织（包括中国青年联合会）、残联、作家协会、红十字会等组织和机构的支出。<sup>11</sup>中国有全国性社会团体近 2,000 个；其中使用行政编制或事业编制，由国家财政拨款的社会团体约 200 个。其中，全总、共青团、全国妇联的政治地位特殊，社会影响广泛。还有 16 个社会团体的地位也比较特殊，分别是：中国文联、中国科协、全国侨联、中国作协、中国法学会、对外友协、贸促会、中国残联、宋庆龄基金会、中国记协、全国台联、黄埔军校同学会、外交学会、中国红十字总会、中国职工思想政治工作研究会、欧美同学会。以上 19 个社会团体的主要任务、机构编制和领导职数由中央机构编制管理部门直接确定，它们虽然是非政府性的组织，但在很大程度上行使着部分政府职能。<sup>12</sup>

## 市直属非盈利企事业单位

在国际上非盈利组织指以非盈利性为目的，没有股东，收益不归于任何人的机构，其建立宗旨是为了服务于教育、慈善、宗教、人权等公益性事业。

在我国类似的主体多以事业单位的形式存在。事业单位是指国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织（国务院令第 411 号，2004）。目前政府正在分类推进事业单位改革，将现有的事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别。从事公益服务的事业单位可以分为两类：承担义务教育、基础性科研、公共文化、公共卫生及基层的基本医疗服务等基本公益服务，不能或不宜由市场配置资源的，划入公益一类；承担高等教育、非营利医疗等公益服务，可部分由市场配置资源的，划入公益二类。对公益一类，根据正常业务需要，财政给予经费保障；对公益二类，根据财务收支状况，财政给予经费补助，并通过政府购买服务等方式予以支持。（中发[2011]5 号，2011）承担行政职能、从事公益服务的两类事业单位不具有盈利性，财政根据不同事业单位的情况提供不同程度的支持。

<sup>9</sup> 中国工商业联合会网站，“工商联简介”，

<http://www.acfic.org.cn/publicfiles/business/htmlfiles/qggsj/gsljj/list.html>.

<sup>10</sup> “群众团体”、“社会团体”和“ ”三者界限并不明确，存在混用现象，这里引“社会团体”的定义解释“群众团体”。

<sup>11</sup> 工商联应属于社会团体，但在政府收支分类科目中将其与民主党派统一记录，因此工商联将会和民主党派一起介绍。

<sup>12</sup> 新华网，“社会团体”，[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/28/content\\_285782.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-01/28/content_285782.htm).

依据目前财政支持的实际情况，可将事业单位分为三类。1) 全额拨款事业单位，一般适用于没有收入或收入不稳定的单位，如，学校、科研单位、卫生防疫、工商管理机构等。2) 差额拨款事业单位，一般适用于有收入但又承担政府社会职能的单位，如，公立医院等。3) 自收自支事业单位。前两类具有非营利性，获得财政资金不同程度的支持。

## 盈利性地方国有独资、控股公司、市区级政府投融资公司

这一类别专指属于市级政府出资与管理的国有企业。企业国有资产属于国家所有，国务院和地方人民政府分别代表国家履行出资人职责（国务院令 第 378 号，2003）。各级人民政府及其部门、机构履行出资人责任的企业上交的国有资本收益，将纳入公共财政预算中的国有资本经营收入，该部分收入是地方政府公共财政预算中的重要组成部分（财政部，2011）。

国有独资企业是指企业全部资产归国家所有，国家依照所有权和经营权分离的原则授予企业经营管理的职责，其对公共财政的贡献来自于企业经营利润上缴、产权转让收入和清算收入。国有控股企业是指国家资本在企业总资本中占较高比例，由国家实际控制的企业。国有独资企业和国有控股企业是政府参与和干预经济的主体，履行一定的社会职责。国有参股企业即政府作为非控股股东存在的企业。国有控股企业和国有参股企业对财政的贡献主要来自股利股息收入、产权转让收入和清算收入。

此外，如果上述企业发生资不抵债的情况，地方政府将承担与其出资份额相应的责任。鉴于上述理由，地方国有独资、控股、参股企业相应部分的经营收支纳入财政预算。

地方政府投融资平台公司，是指由地方政府及其部门和机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，承担政府投资项目融资功能，并拥有独立法人资格的经济实体（国发[2010] 19 号，2010）。根据 2011 年 6 月 1 日中国人民银行发布的《2010 年中国区域金融运行报告》估计，截止 2010 年末，全国共有地方政府融资平台 1 万余家，按隶属关系主要分为三类：省级（含自治区、直辖市）政府融资平台、地市级政府融资平台和县级（含县级市）政府融资平台（人民银行，2011）。

## 3.2 评价标准

该节详细介绍纳入预算的机构和部门的评价依据及具体的评分标准。

### 本级财政结构图（20 分）

**指标意义：**财政透明要求市级政府公开市级财政使用主体的结构图，即市级财政资金流向的公共部门的总纲，它从总体上反映了市级财政资金的使用情况。

**评分依据：**市级政府网站上是否包含了全部纳入预算的市级机构的总结构图(或列表)，或者公开一般公共服务支出明细表。

**评分原则：**包含了全部纳入预算的市级机构的总结构图（或列表），或者公开一般公共服务支出明细表，得到本指标满分 20 分，若政府网站上没有上述两项内容，则本指标为 0 分。

## 市级政府机构（30分）

**指标意义：**市级政府机构承担了在市属范围内的行政职能，是使用市级财政的最大主体，对于市级政府机构部门信息的公开，在财政透明度对机构公开的要求中占有最为重要的地位。

**评分依据：**市级政府门户网站是否以有条理的形式公布了市级政府机构的结构图或列表，以及各个机构对应的职能。

**评分原则：**若市级政府门户网站或相关网站<sup>13</sup>上，存在主动公开的市级政府机构的完整结构图（或列表），并提供了每个部门的职能信息，则得到30分；若只有机构图或列表，没有职能，则得到15分；若既没有公开机构图或列表也没有职能说明，则本指标为0分；其他情况则按照公开的完整程度依次得分。

## 共产党市委员会（10分）

**指标意义：**市级党委（市委）是使用市级财政的重要主体之一，其内部的重要部门包括党委办公厅、组织部、宣传部、统战部、执行对外联络的部门以及其他共产党事务部门，政府财政透明要求公布这些机构部门的结构图（或列表）以及对应的职能。

**评分依据：**以与市级政府门户网站或相关网站公开市委党委组织机构的全面程度为标准，对党委办公厅、组织部、宣传部、统战部等重要的党委部门每个部门分值为2分，党委其他部门分值为2分。

**评分原则：**如果公布党委组织主要部门中的任意一个部门，得到其所占的分值为2分；如果对党委的其他部门公布的较为详细，能够得到余下的2分；没有公布则得不到分。

## 市人民代表大会（5分）

**指标意义：**市级人民代表大会是市级财政的重要使用主体，其各个部门的经费全部来源于市级财政拨款，因此财政透明度要求公布市人大内部机构图和职能。

**评分依据：**根据是否在与市级政府门户网站相关联的市级人大网站上公开当地人大内部组织机构图或列表以及各下属部门的职能评分。

**评分原则：**公开上述结构图或列表以及相应部门的职能，得到5分；若没有公开，则为0分。

## 市政协协商委员会（5分）

**指标意义：**市级政治协商会议是市级财政的重要使用主体，其各个部门的经费全部来源于市级财政拨款，因此财政透明度要求公开市政协内部机构图和职能。

**评分依据：**根据是否在与市级政府门户网站相关联的市级政协网站上公开当地政协的内部组织机构图或列表以及各下属部门的职能评分。

**评分原则：**公开上述结构图或列表以及相应部门的职能，得到5分；若没有公开，则为0分。

---

<sup>13</sup> 在门户网站提供明显链接的网站，多为市级信息公开平台网站

## 民主党派和工商联（5分）

**指标意义：**根据政府收支分类科目中的说明，民主党派和工商联事务使用的财政资金列入一般预算支出中一般公共服务类的民主党派和工商联事务款，因此在指标体系中将民主党派和工商联列在同一指标下，是使用市级财政的重要主体之一。

**评分依据：**市级政府应当将民主党派和工商联的机构信息共开在市级政府门户网站的机构公开页面中，但由于民主党派和工商联作为政治协商和统一战线组织，也常出现在与政府门户网站相关联的市政协网站上。评分的依据是是否公开市当地的民主党派和工商联的机构列表，内部组织架构和职能。

**评分原则：**在市级政府门户网站上或政协网站上公开了民主党派和工商联的列表，得5分；未公开反映当地有哪些民主党派以及没有反映当地工商联信息，则为0分。这里仍然不区分信息的完整性和真实性，原因同上。

## 群众团体（5分）

**指标意义：**群众团体在很多市级政府的公开目录中被称为人民团体，其资金来源很大程度上依赖于市级财政的拨款，因此根据财政透明度的要求，群众团体系统下的具体单位的信息公开需要纳入到市级机构信息公开的范畴中。

**评分依据：**根据政府收支分类科目中的说明，群众团体事务纳入一般预算支出中一般公共服务类的群众团体事务款，涵盖了各类群众团体的支出，其中包括总工会、妇女联合会、共青团组织（包括中华青年联合会）、残疾人联合会、红十字会、文艺、科学、社会科学等相关协会团体等组织和机构的支出。因此，评分依据是市级政府对于这类组织信息公开的完整程度。

**评分原则：**对评分依据中提到的群众团体的任意一个分值为1分，市级政府公开任意一个组织机构的部门架构和职能信息则能够得到对此类机构所赋予的分值，直至得到5满分封顶。

## 市直属非盈利企事业单位（10分）

**指标意义：**市直属非盈利性企事业单位的资金来源有很大程度上是来源于市级财政的拨款，因此也是市级财政的重要使用主体，其中可以包括但不仅限于学校、医院等典型的事业单位、自来水公司、电力公司、设计院、研究所、供销社等单位。财政透明度要求市级政府门户网站或相关网站公开市直属非盈利企事业单位的目录或列表。

**评分依据：**以是否公开市属非盈利企事业单位的目录或列表为依据，针对目前市级政府的公开情况，适当放宽概念的界定，以是否公开“公共企事业单位”等类似概念的列表或目录为评分依据。

**评分原则：**公开市直属非盈利企事业单位目录或列表，得10分；不公开，则为0分。由于不同的地区的企事业单位存在较大的差别，难以评判此类机构信息公开的完整性，因此在评分细则中不对公开信息的完整性和真实性加以区分。

## 盈利性地方国有独资、控股公司、市区级政府投融资平台公司（10分）

**指标意义：**盈利性地方国有企业包括了国家独资、控股和参股的企业，其利润收入、股息收入、股权收入均纳入地方财政范畴，同时市级政府对市属国有企业会进行相应的补贴，因此，市属盈利性地方国有企业对市级财政具有很大的影响。市、区级政府投融资平台是市区级政府通过注入资本金及资产建立的，与市级政府的财政密切相关。因此，上述国有企业应纳入财政透明度的市属组织机构公开范围内。

**评分依据：**财政透明度要求在市级政府门户网站或关联网站上公开市级国有企业和投融资平台公司的信息，由于投融资平台公司的公开目前仍然没有实质性的进展，因此放宽对其信息公开的要求，即只要求地方政府公开与市级财政有关联的国有企业的列表。

**评分原则：**若在政府网站或相关的网站上公开国有企业的列表，得到10分；若没有公开这部分信息，则为0分。

## 3.3 评价结果

表3.2为全国地级市政府及直辖市政府根据全口径中国政府财政透明度体系的第一部分评价的得分值及排序情况。

表 2.2 全国地级市及直辖市政府“纳入预算机构和部门”部分的得分及排序

排序	城市	所属省份或自治区	得分	排序	城市	所属省份或自治区	得分
1	成都市	四川	90	145	本溪市	辽宁	50
1	佛山市	广东	90	145	滨州市	山东	50
1	芜湖市	安徽	90	145	崇左市	广西	50
1	长治市	山西	90	145	抚州市	江西	50
5	广州市	广东	86	145	桂林市	广西	50
6	六安市	安徽	85	145	邯郸市	河北	50
6	深圳市	广东	85	145	济南市	山东	50
8	上海市	-	80	145	济宁市	山东	50
8	杭州市	浙江	80	145	焦作市	河南	50
8	河源市	广东	80	145	荆门市	湖北	50
8	湖州市	浙江	80	145	景德镇市	江西	50
8	淮安市	江苏	80	145	克拉玛依市	新疆	50
8	潍坊市	山东	80	145	临汾市	山西	50
8	无锡市	江苏	80	145	内江市	四川	50
8	西安市	陕西	80	145	盘锦市	辽宁	50
8	扬州市	江苏	80	145	平顶山市	河南	50
17	江门市	广东	79	145	秦皇岛市	河北	50
18	鄂尔多斯市	内蒙古	76	145	曲靖市	云南	50

18	南宁市	广西	76	145	邵阳市	湖南	50
18	汕头市	广东	76	145	沈阳市	辽宁	50
21	北京市	-	75	145	双鸭山市	黑龙江	50
21	揭阳市	广东	75	145	太原市	山西	50
21	兰州市	甘肃	75	145	铁岭市	辽宁	50
21	珠海市	广东	75	145	枣庄市	山东	50
25	连云港市	江苏	74	170	晋中市	山西	49
25	舟山市	浙江	74	170	厦门市	福建	49
27	昆明市	云南	73	170	商洛市	陕西	49
27	绍兴市	浙江	73	170	伊春市	黑龙江	49
29	临沂市	山东	72	174	广元市	四川	48
29	岳阳市	湖南	72	174	黄山市	安徽	48
31	韶关市	广东	71	174	六盘水市	贵州	48
32	大庆市	黑龙江	70	174	武威市	甘肃	48
32	合肥市	安徽	70	178	孝感市	湖北	47
32	洛阳市	河南	70	179	汉中市	陕西	46
32	齐齐哈尔市	黑龙江	70	179	萍乡市	江西	46
32	宜春市	江西	70	181	安康市	陕西	45
32	益阳市	湖南	70	181	郴州市	湖南	45
32	镇江市	江苏	70	181	广安市	四川	45
39	安庆市	安徽	69	181	菏泽市	山东	45
39	晋城市	山西	69	181	鹤壁市	河南	45
41	丽水市	浙江	66	181	衡阳市	湖南	45
42	重庆市	-	65	181	葫芦岛市	辽宁	45
42	百色市	广西	65	181	黄冈市	湖北	45
42	常德市	湖南	65	181	聊城市	山东	45
42	赣州市	江西	65	181	商丘市	河南	45
42	海口市	海南	65	181	石家庄市	河北	45
42	南昌市	江西	65	181	通辽市	内蒙古	45
42	南京市	江苏	65	181	襄樊市	湖北	45
42	三亚市	海南	65	181	信阳市	河南	45
42	台州市	浙江	65	181	邢台市	河北	45
42	咸阳市	陕西	65	181	烟台市	山东	45
42	新余市	江西	65	181	营口市	辽宁	45
42	银川市	宁夏	65	181	驻马店市	河南	45
42	云浮市	广东	65	199	鹤岗市	黑龙江	44
42	漳州市	福建	65	199	吉林市	吉林	44
56	金华市	浙江	64	201	衡水市	河北	43
56	清远市	广东	64	201	金昌市	甘肃	43
56	汕尾市	广东	64	203	白银市	甘肃	42
59	吉安市	江西	63	203	赤峰市	内蒙古	42

59	娄底市	湖南	63	203	惠州市	广东	42
61	龙岩市	福建	62	203	梅州市	广东	42
61	南通市	江苏	62	203	泉州市	福建	42
61	肇庆市	广东	62	203	日照市	山东	42
64	潮州市	广东	61	203	张家界市	湖南	42
64	贵港市	广西	61	210	丹东市	辽宁	41
64	长春市	吉林	61	210	莱芜市	山东	41
64	遵义市	贵州	61	210	南充市	四川	41
68	天津市	-	60	210	宜昌市	湖北	41
68	包头市	内蒙古	60	210	永州市	湖南	41
68	北海市	广西	60	215	安顺市	贵州	40
68	滁州市	安徽	60	215	白山市	吉林	40
68	大连市	辽宁	60	215	宝鸡市	陕西	40
68	德州市	山东	60	215	沧州市	河北	40
68	固原市	宁夏	60	215	抚顺市	辽宁	40
68	贵阳市	贵州	60	215	阜新市	辽宁	40
68	哈尔滨市	黑龙江	60	215	贺州市	广西	40
68	黄石市	湖北	60	215	黑河市	黑龙江	40
68	嘉兴市	浙江	60	215	呼和浩特市	内蒙古	40
68	酒泉市	甘肃	60	215	嘉峪关市	甘肃	40
68	临沧市	云南	60	215	九江市	江西	40
68	眉山市	四川	60	215	来宾市	广西	40
68	绵阳市	四川	60	215	丽江市	云南	40
68	攀枝花市	四川	60	215	辽阳市	辽宁	40
68	钦州市	广西	60	215	辽源市	吉林	40
68	庆阳市	甘肃	60	215	陇南市	甘肃	40
68	十堰市	湖北	60	215	漯河市	河南	40
68	石嘴山市	宁夏	60	215	宁德市	福建	40
68	随州市	湖北	60	215	上饶市	江西	40
68	泰安市	山东	60	215	朔州市	山西	40
68	乌鲁木齐市	新疆	60	215	松原市	吉林	40
68	阳泉市	山西	60	215	遂宁市	四川	40
68	榆林市	陕西	60	215	唐山市	河北	40
68	张家口市	河北	60	215	天水市	甘肃	40
68	郑州市	河南	60	215	威海市	山东	40
68	中山市	广东	60	215	梧州市	广西	40
96	东莞市	广东	59	215	湘潭市	湖南	40
96	宁波市	浙江	59	215	延安市	陕西	40
96	温州市	浙江	59	215	宜宾市	四川	40
99	荆州市	湖北	57	215	鹰潭市	江西	40
99	柳州市	广西	57	215	昭通市	云南	40

99	平凉市	甘肃	57	215	株洲市	湖南	40
99	苏州市	江苏	57	247	巴彦淖尔市	内蒙古	39
99	渭南市	陕西	57	247	七台河市	黑龙江	39
99	徐州市	江苏	57	249	大同市	山西	38
99	盐城市	江苏	57	249	阳江市	广东	38
99	玉林市	广西	57	251	资阳市	四川	37
107	亳州市	安徽	56	252	鸡西市	黑龙江	36
107	廊坊市	河北	56	252	乐山市	四川	36
107	南阳市	河南	56	254	安阳市	河南	35
107	三明市	福建	56	254	保山市	云南	35
107	泰州市	江苏	56	254	朝阳市	辽宁	35
112	蚌埠市	安徽	55	254	防城港市	广西	35
112	保定市	河北	55	254	河池市	广西	35
112	池州市	安徽	55	254	泸州市	四川	35
112	德阳市	四川	55	254	吕梁市	山西	35
112	东营市	山东	55	254	濮阳市	河南	35
112	鄂州市	湖北	55	254	许昌市	河南	35
112	阜阳市	安徽	55	254	宣城市	安徽	35
112	怀化市	湖南	55	254	中卫市	宁夏	35
112	佳木斯市	黑龙江	55	265	海东市	青海	33
112	开封市	河南	55	266	承德市	河北	30
112	马鞍山市	安徽	55	266	莆田市	福建	30
112	青岛市	山东	55	266	三门峡市	河南	30
112	铜川市	陕西	55	266	四平市	吉林	30
112	铜陵市	安徽	55	266	吴忠市	宁夏	30
112	武汉市	湖北	55	266	玉溪市	云南	30
112	西宁市	青海	55	272	张掖市	甘肃	27
112	咸宁市	湖北	55	273	毕节市	贵州	25
112	新乡市	河南	55	273	呼伦贝尔市	内蒙古	25
112	宿迁市	江苏	55	275	思茅市	云南	20
112	湛江市	广东	55	276	拉萨市	西藏	15
112	周口市	河南	55	276	雅安市	四川	15
112	淄博市	山东	55	276	运城市	山西	15
134	淮北市	安徽	54	279	衢州市	浙江	12
134	淮南市	安徽	54	280	牡丹江市	黑龙江	10
134	茂名市	广东	54	280	绥化市	黑龙江	10
134	长沙市	湖南	54	280	乌海市	内蒙古	10
138	常州市	江苏	52	280	忻州市	山西	10
138	福州市	福建	52	284	达州市	四川	5
138	南平市	福建	52	284	自贡市	四川	5
138	通化市	吉林	52	286	乌兰察布市	内蒙古	4

138	宿州市	安徽	52	287	铜仁市	贵州	0
143	巴中市	四川	51	287	白城市	吉林	0
143	锦州市	辽宁	51	287	定西市	甘肃	0
145	鞍山市	辽宁	50				

图 3.1 给出了该部分的分值分布状况。该分布基本上介于  $\chi^2$  分布和正态分布之间，大部分市级政府的得分在 40-69 分之间，平均分为 51.2 分，中位数是 50 分，得分超过 60 分的有 95 个市级政府，占总数的 32.9%。

图 3.1 第一部分得分分布直方图

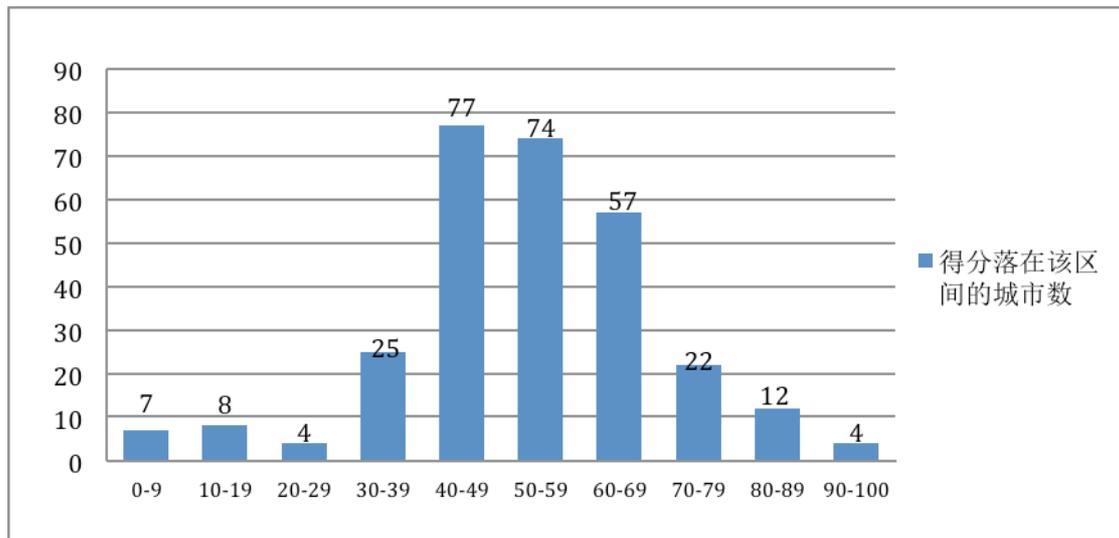


表 3.3 为各个细项的统计结果。就该部分中每项指标得分来说，市级政府机构的公开情况最好，其平均值占到满分的 94%；人大、政协的公布情况也较好，其平均值为满分的 74%；企事业单位平均值为满分的 59%；群团民主党派与工商联平均值为满分的 33%；市委党委平均值为满分的 30%；而本级财政结构图和国有企业的公布情况则最差。

表 3.3 第一部分得分分布直方图

统计\指标	均值	中位数	均值为总分%	有分数城市数	满分的城市数
本级财政结构图	1.1	0	5.5%	16	16
市级政府机构	28.2	30	94.0%	277	267
市委党委	3	0	30.0%	121	64
人大、政协	7.4	10	74.0%	244	183
群众团体、民主党派与工商联	3.3	2	33.0%	167	42
企事业单位	5.9	10	59.0%	177	165
国有企业	2.3	0	23.0%	67	67

### 3.4 小结

财政透明度的原则要求确定政府的结构和职能、政府内部责任以及政府与经济中其他部门的关系。与其他国家不同，中国公共财政的涵盖范围与支出渠道不限于权力机关和行政机关，而包括了政府机构、党委、人大、政协、民主党派、群众团体、公共企事业单位以及国有企业。本章的实证结果表明，市级政府结构及职能公开情况最好，人大、政协的公布情况也较好，市委党委、群团、民主党派与工商联的公开情况次之，国有企业和政府财政结构图的公布情况最差。

## 第四章 一般性预决算收支情况

本章讨论我国市级政府的一般性预（决）算财政收入与支出公布情况。一般性预算活动是政府财政体系中最为核心的内容。具体而言，它包括 2012 年市级政府的公共财政预算收支，2012 年政府性基金预算收支，2011 年一般决算收支，以及 2011 年政府性基金决算收支等四方面的公布情况。

### 4.1 指标与内涵

在各类财政收入和支出纳入预算管理后，一般性预算和政府整个财政体系中最为核心和最为重要的组成部分。财政透明度要求市级政府公布全市或本级的一般性预、决算财政情况，包括公共财政收支、政府性基金收支的总数以及财政收入和支出的内部结构。因此，一般性预决算收入与支出情况便构成全口径中国政府财政透明度指标体系第二部分的内容。

表 4.1 给出了这一部分的指标设立及相应分值。在表中，各个指标及对应的分值分别为：市级政府 2012 年预算，分值为 45 分；2011 年决算，分值为 45 分；预决算公布到下属机构与事业单位，分值为 5 分；公布政府收支科目全表，分值为 5 分；总计 100 分。

表 4.1 一般性预决算收支情况的指标与分值

第二部分：一般性预决算收支情况 (100)	2012 预算 (45)	公共财政预算收支：公布到“款”级科目 (25)
		政府性基金预算收入公布到“项”级科目、支出公布到“款”级科目 (20)
	2011 决算 (45)	公共财政决算收支：公布到“款”级科目 (25)
		政府性基金决算收入公布到“项”级科目、支出公布到“款”级科目 (20)
	预决算公布到下属机构、事业单位 (5)	
	公布政府收支科目全表 (5)	

### 4.2 评价标准

政府预算和预算执行情况（决算）具有相同的结构，在报告考察期的时间范围内，财政透明度要求市级政府公布 2011 年的预算执行情况（决算）以及 2012 年的预算情况。市级政府所公布财政信息完整和详细程度决定得分的高低。具体的计分规则如下。

(1) 2012 年预算：

公共财政（一般预算）收支要求市级政府在 2012 年预算报告中公布全部的公共财政预算收支情况和平衡情况。这部分包含公共财政预算收入和公共财政预算支出，以及转移支付收入和转移支付支出。<sup>14</sup>表 4.2 给出了公共财政预算收支及平衡情况的评分规则。

表 4.2 公共财政预算收支和平衡情况评分规则

<b>公共财政预算收入</b>	
a. 公布公共财政预算收入总数	如果公布公共财政预算收入的总数，分值为 1；否则为 0
b. 使用表格形式公布公共财政预算收入	如果收入以表格形式公布，分值为 1；否则为 0
c. 公布公共财政预算收入下的“类”级科目	在公共财政预算收入中，如果公布税收收入和非税收入的总数，则分值为 1；否则为 0
d. 公布“类”级收入科目下的“款”级科目	税收收入与非税收入均为“类”级科目，根据公布的“款”级科目的详细程度、即公布的“款”级科目数量计分。
e. 公布财政平衡后的公共财政预算总收入	总收入指的是地方公共财政预算收入和转移性收入的总和，公布总收入分值为 1，否则为 0
f. 公布财政转移性收入（也称为平衡性收入）下的明细科目，以平衡公共财政预算总收入和总支出	此指标衡量公共财政转移性收入公布的细致程度。如果公布转移性收入下的“款”级科目的具体金额，则分值为 1；如果进一步公布了转移性收入“款”级科目下的“项”级科目的具体金额，则分值为 1.5。若没有公布转移性收入下的“款”级科目的具体金额，则分值为 0。
公共财政预算收入评分= $1.25 \times (1.25 \times (a+b+c+e) + 3.5 \times (d/23) + f)$	
<b>公共财政预算支出</b>	
a. 公布公共财政预算支出的总数	如果公布公共财政预算支出的总数，分值为 1；否则为 0
b. 使用表格形式公布公共财政预算支出	如果支出以表格形式公布，分值为 1；否则为 0
c. 公布公共财政预算支出下的“类”级科目	根据公布公共财政预算支出下“类”级科目的详细程度、即公布的“类”级科目数量计分。
d. 公布“类”级支出科目下“款”级科目	如果公布“类”级支出科目下“款”级科目，分值为 1，否则为 0
e. 公布财政平衡后的公共财政预算总支出	总支出是指地方公共财政预算支出和转移性支出的总和，公布总支出分值为 1，否则为 0

<sup>14</sup>在大多数市级政府的财政报告中，称为“平衡情况”

f. 公布财政转移性支出 (也称为平衡性支出)下的 明细科目,以平衡公共 财政预算总收入和总支出	此指标衡量公共财政转移性支出公布的细致程度。如果公布 转移性支出下的“款”级科目的具体金额,则分值为1;如 果进一步公布了转移性支出“款”级科目下的“项”级科目 的具体金额,则分值为1.5。若没有公布转移性支出下的“款” 级科目的具体金额,则分值为0。
$\text{公共财政预算支出评分} = 1.25 \times (1.25 \times (a+b+d+e) + 3.5 \times (c/23) + f)$	
$\text{公共财政预算收支总分} = \text{公共财政预算收入评分} + \text{公共财政预算支出评分}$	

注: 1) 分类详见财政部制定的《2012年政府收支分类科目》,中国财政经济出版社。

- 2) 在地方政府公共财政预算收入中,最详细和清楚反映公共财政预算收入公开项目情况的是d项,权重为3.5;其次为f项,权重为1.5;其余四项a,b,c,e权重相同,均为1.25。为了体现公共财政预算与政府性基金重要性的不同,为公共财政预算收入总体得分赋予1.25的权重。本指标加总分数为25分。
- 3) 在地方政府公共财政预算支出中,最详细和清楚反映公共财政预算支出公开项目情况的是c项,权重为3.5;其次为f项,权重为1.5;其余四项a,b,d,e权重相同,均为1.25。为了体现公共财政预算与政府性基金重要性的不同,为公共财政预算支出总体得分赋予1.25的权重。本指标加总分数为25分。
- 4) 根据全样本数据统计的结果显示,在所有的289个城市中,最常见的公共财政预算收入“款”级科目为23项,最常见公共财政预算支出“类”级科目为24项。为了统一评价标准,市级政府的公共财政预算收入“款”级科目和支出的“类”级科目均按23项计算,公布数量等于或超过者可得满分。

## (2) 政府性基金收支:

政府性基金指市政府及其所属部门根据法律、行政法规和中共中央、国务院文件规定,为支持特定公共基础设施建设和公共事业发展,向公民、法人和其他组织无偿征收的具有专项用途的财政资金。政府性基金实行中央一级审批制度,遵循统一领导、分级管理的原则。政府性基金属于市政府非税收入,全额纳入财政预算,实行“收支两条线”管理。<sup>15</sup>

公布政府性基金的分值为40分;其中,2011年政府性基金决算占20分,2012年政府性基金预算占20分。以一个地级市为例,其政府性基金可分为全市政府性基金和市级政府性基金两级,公布这两级政府性基金预决算的城市较多;在具体计分中,将全市和市本级的政府性基金的公布情况等同对待。无论是2011年的政府性基金决算,还是2012年的政府性基金预算,都可以分为收入和支出两部分,各占10分。表4.3给出了政府性基金收支情况的评分规则。

表 4.3 政府性基金收支情况评分细则

政府性基金收入	
a. 公布政府性基金收入的总数	如果公布政府性基金收入的总数,分值为1;否则为0
b. 使用表格形式公布政府性基金收入	如果政府性基金收入以表格形式公布,分值为1;否则为0

<sup>15</sup> 中国政府门户网站, <http://www.gov.cn/gzdt/att/att/site1/20100927/001e3741a2cc0e0a34af01.doc>

c. 公布政府性基金收入下的国有土地使用权出让收入	国有土地使用权出让收入是政府的主要收入来源之一，在全国286个地级市中，其在政府性基金收入的总数中平均在70%以上，故单独设置指标。如果公布了政府性基金中国有土地使用权出让收入的具体数额，分值为1；否则为0
d. 公布政府性基金收入下的“项”级科目	该指标根据公布政府性基金收入下“项”级科目的详细程度、即公布的“项”级科目的数量计分。
e. 公布财政平衡后的政府性基金总收入	政府性基金总收入是指市级政府本地获得的政府性基金收入和平衡性基金收入 <sup>16</sup> 的总和，公布该总收入分值为1，否则为0。
f. 公布政府性基金转移性收入（也称为平衡性收入）下的明细科目，以使得政府性基金总收入和总支出平衡	该指标衡量了政府性基金转移性收入公布的细致程度，若公布转移性收入下“项”级科目的具体金额，分值为1；若没有公布“项”级科目的具体金额，则分值为0。
政府性基金收入评分 <b>错误！未找到引用源。</b> $1.25 \times (a+b+c+e) + 1.5 \times f + 3.5 \times (d/17)$	
<b>政府性基金支出</b>	
a. 公布政府性基金支出的总数	如果公布政府性基金支出的总数，分值为1；否则为0
b. 使用表格形式公布政府性基金支出	如果政府性基金支出以表格形式公布，分值为1；否则为0
c. 公布政府性基金支出下的国有土地使用权出让支出	如果公布政府性基金中国有土地使用权出让支出的具体金额，分值为1；否则为0。
d. 公布政府性基金支出下的“款”级科目	该指标根据政府性基金支出公布的其下“款”级科目的详细程度、即公布的“款”级科目的数量计分。
e. 公布财政平衡后的政府性基金总支出	政府性基金总支出是指市级政府在本地发生的政府性基金支出和平衡性政府性基金支出 <sup>17</sup> 的总和，公布总支出分值为1，否则为0
f. 公布政府性基金转移性支出（也称为平衡性支出）下的明细科目，以使得政府性基金总收入和总支出平衡	该指标衡量了政府性基金转移性支出公布的细致程度，若公布转移性支出下“项”级科目的具体金额，分值为1；若没有公布“项”级科目的具体金额，则分值为0。
政府性基金支出评分 <b>错误！未找到引用源。</b> $1.25 \times (a+b+c+e) + 1.5 \times f + 3.5 \times (d/17)$	

注：1) 分类详见财政部制定的《2012年政府收支分类科目》，中国财政经济出版社。

2) 在地方政府政府性基金预算收支中，最详细和清楚反映政府性基金公开项目情况的是d项，权重为3.5；其次为f项，权重为1.5；其余四个项a,b,c,e权重相同，均为1.25。本指标加总分数为20分。

3) 根据全样本数据统计的结果显示，在所有的289个城市中，最常见的政府性基金收入“款”级科目

<sup>16</sup> 平衡性基金收入主要包括上级补助收入、调入资金、上年结余等

<sup>17</sup> 平衡性基金收入主要包括上级补助收入、调入资金、上年结余等

为 17 项，最常见政府性基金支出“款”级科目为 20 项。为了统一评价标准，市级政府的政府性基金收入和支出“款”级科目均按 17 项计算，公布数量等于或超过者可得满分。

(3) 2011 年决算（预算执行）情况：

评分标准与 2012 年预算相同。

(4) 预决算公布到下属机构、事业单位：

预决算公布到绝大部分市级党政机构下属部门和事业单位，得 5 分；仅公布部分部门财政信息得 2.5 分；没有这部分公布为 0 分。

(5) 公布政府收支科目全表：

为了保证政府财政公开情况的一致、完整、准确，财政透明度还要求包括公布统一的编制报表。我国政府财政预决算报表编制为财政部规定的标准政府收支科目全表，其中包括了公共财政预算收支和政府性基金收支的编制项目和表格制式。公布该全表为 5 分，未公布为 0 分。

### 4.3 评价结果

表 4.4 给出了全国地级市政府及直辖市政府在这一部分的得分及排序名情况。所有数据与资料来源于各市级政府在政府门户网站上公布的政府财政预决算报告以及相关财政预决算表。

表 4.4 全国地级市及直辖市政府“一般性预决算情况”部分的得分及排序

排序	城市	省份	得分	排序	城市	省份	得分
1	珠海市	广东	83	146	开封市	河南	15
2	广州市	广东	80	147	镇江市	江苏	15
3	上海市	-	79	148	锦州市	辽宁	15
4	云浮市	广东	78	149	龙岩市	福建	15
5	深圳市	广东	78	150	广元市	四川	15
6	玉林市	广西	78	151	德州市	山东	15
7	长治市	山西	76	152	石家庄市	河北	15
8	贺州市	广西	75	153	邵阳市	湖南	15
9	杭州市	浙江	68	154	嘉兴市	浙江	14
10	河源市	广东	68	155	三亚市	海南	14
11	鄂尔多斯市	内蒙古	67	155	许昌市	河南	14
12	青岛市	山东	66	157	舟山市	浙江	13
13	成都市	四川	65	158	唐山市	河北	13
14	晋城市	山西	65	159	黑河市	黑龙江	13
15	北京市	-	63	160	威海市	山东	13
16	海口市	海南	62	161	大同市	山西	13
17	芜湖市	安徽	59	162	鄂州市	湖北	13
18	天津市		58	163	连云港市	江苏	13
19	湛江市	广东	57	163	佳木斯市	黑龙江	13
20	中山市	广东	55	163	绥化市	黑龙江	13

21	徐州市	江苏	55	166	株洲市	湖南	12
22	清远市	广东	55	167	台州市	浙江	12
23	宣城市	安徽	52	168	常州市	江苏	11
24	揭阳市	广东	52	169	哈尔滨市	黑龙江	11
25	岳阳市	湖南	51	170	酒泉市	甘肃	9
26	漳州市	福建	51	171	汕尾市	广东	8
27	安庆市	安徽	47	171	湘潭市	湖南	8
28	桂林市	广西	47	173	聊城市	山东	8
29	宜昌市	湖北	47	174	平顶山市	河南	8
30	南宁市	广西	46	175	济南市	山东	8
31	厦门市	福建	46	176	无锡市	江苏	7
32	九江市	江西	46	177	金华市	浙江	6
33	汕头市	广东	46	177	鸡西市	黑龙江	6
34	防城港市	广西	46	179	南阳市	河南	6
35	淮北市	安徽	45	180	潮州市	广东	6
36	宝鸡市	陕西	44	180	淮安市	江苏	6
37	淮南市	安徽	43	180	吉林市	吉林	6
38	韶关市	广东	41	180	石嘴山市	宁夏	6
39	佛山市	广东	38	184	东莞市	广东	5
40	萍乡市	江西	37	185	枣庄市	山东	4
41	肇庆市	广东	37	186	大庆市	黑龙江	3
42	贵阳市	贵州	36	187	湖州市	浙江	3
43	六安市	安徽	36	188	安康市	陕西	0
44	大连市	辽宁	35	188	巴中市	四川	0
45	荆门市	湖北	35	188	白银市	甘肃	0
46	景德镇市	江西	35	188	百色市	广西	0
47	长沙市	湖南	35	188	滨州市	山东	0
48	柳州市	广西	35	188	崇左市	广西	0
49	长春市	吉林	34	188	东营市	山东	0
50	洛阳市	河南	34	188	阜阳市	安徽	0
51	武汉市	湖北	34	188	广安市	四川	0
52	绍兴市	浙江	34	188	贵港市	广西	0
53	盐城市	江苏	33	188	菏泽市	山东	0
54	十堰市	湖北	32	188	怀化市	湖南	0
55	阳江市	广东	32	188	嘉峪关市	甘肃	0
56	茂名市	广东	32	188	金昌市	甘肃	0
57	遂宁市	四川	32	188	荆州市	湖北	0
58	铜陵市	安徽	32	188	来宾市	广西	0
59	苏州市	江苏	31	188	兰州市	甘肃	0
60	宿州市	安徽	31	188	乐山市	四川	0
61	宁波市	浙江	31	188	泸州市	四川	0
62	福州市	福建	31	188	漯河市	河南	0
63	池州市	安徽	30	188	眉山市	四川	0

64	滁州市	安徽	30	188	绵阳市	四川	0
65	安顺市	贵州	30	188	南充市	四川	0
66	南通市	江苏	30	188	内江市	四川	0
67	益阳市	湖南	29	188	宁德市	福建	0
68	河池市	广西	29	188	濮阳市	河南	0
69	宿迁市	江苏	29	188	钦州市	广西	0
70	北海市	广西	28	188	随州市	湖北	0
71	黄石市	湖北	27	188	铜川市	陕西	0
72	马鞍山市	安徽	27	188	襄樊市	湖北	0
73	宜春市	江西	26	188	孝感市	湖北	0
74	梅州市	广东	26	188	信阳市	河南	0
75	郴州市	湖南	26	188	雅安市	四川	0
76	合肥市	安徽	26	188	烟台市	山东	0
77	黄山市	安徽	26	188	延安市	陕西	0
78	鹤壁市	河南	26	188	宜宾市	四川	0
79	三明市	福建	26	188	永州市	湖南	0
80	张家界市	湖南	25	188	榆林市	陕西	0
81	德阳市	四川	25	188	驻马店市	河南	0
82	南昌市	江西	25	188	资阳市	四川	0
83	咸阳市	陕西	25	188	淄博市	山东	0
84	衡阳市	湖南	24	188	自贡市	四川	0
85	伊春市	黑龙江	24	188	白城市	吉林	0
86	黄冈市	湖北	23	188	白山市	吉林	0
87	巴彦淖尔市	内蒙古	23	188	包头市	内蒙古	0
88	梧州市	广西	23	188	保定市	河北	0
89	亳州市	安徽	23	188	本溪市	辽宁	0
90	郑州市	河南	23	188	毕节市	贵州	0
91	临汾市	山西	23	188	沧州市	河北	0
92	商洛市	陕西	23	188	朝阳市	辽宁	0
93	南平市	福建	23	188	承德市	河北	0
94	晋中市	山西	22	188	赤峰市	内蒙古	0
95	泰安市	山东	22	188	丹东市	辽宁	0
96	重庆市	-	22	188	定西市	甘肃	0
97	扬州市	江苏	22	188	抚顺市	辽宁	0
98	呼和浩特市	内蒙古	22	188	阜新市	辽宁	0
99	安阳市	河南	22	188	海东市	青海	0
100	秦皇岛市	河北	22	188	邯郸市	河北	0
101	西安市	陕西	21	188	鹤岗市	黑龙江	0
102	丽水市	浙江	21	188	衡水市	河北	0
103	齐齐哈尔市	黑龙江	21	188	呼伦贝尔市	内蒙古	0
104	固原市	宁夏	21	188	葫芦岛市	辽宁	0
105	达州市	四川	21	188	克拉玛依市	新疆	0
106	保山市	云南	21	188	昆明市	云南	0

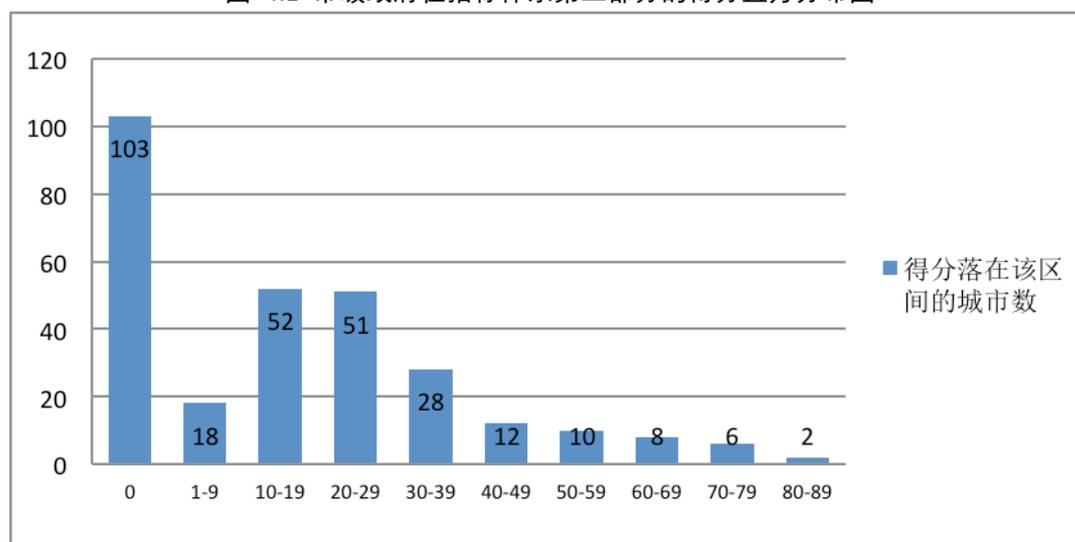
107	温州市	浙江	21	188	拉萨市	西藏	0
108	蚌埠市	安徽	21	188	廊坊市	河北	0
109	济宁市	山东	20	188	丽江市	云南	0
110	沈阳市	辽宁	20	188	辽阳市	辽宁	0
111	赣州市	江西	20	188	辽源市	吉林	0
112	朔州市	山西	20	188	临沧市	云南	0
113	泉州市	福建	20	188	陇南市	甘肃	0
114	攀枝花市	四川	20	188	吕梁市	山西	0
115	遵义市	贵州	20	188	牡丹江市	黑龙江	0
116	江门市	广东	20	188	盘锦市	辽宁	0
117	三门峡市	河南	20	188	平凉市	甘肃	0
118	新乡市	河南	19	188	庆阳市	甘肃	0
119	抚州市	江西	19	188	双鸭山市	黑龙江	0
120	常德市	湖南	19	188	思茅市	云南	0
121	南京市	江苏	19	188	四平市	吉林	0
122	莆田市	福建	19	188	松原市	吉林	0
122	曲靖市	云南	19	188	太原市	山西	0
124	汉中市	陕西	18	188	天水市	甘肃	0
125	临沂市	山东	18	188	铁岭市	辽宁	0
126	娄底市	湖南	18	188	通化市	吉林	0
127	衢州市	浙江	18	188	通辽市	内蒙古	0
128	周口市	河南	18	188	铜仁市	贵州	0
129	日照市	山东	18	188	乌海市	内蒙古	0
130	七台河市	黑龙江	18	188	乌兰察布市	内蒙古	0
131	鹰潭市	江西	17	188	乌鲁木齐市	新疆	0
132	商丘市	河南	17	188	吴忠市	宁夏	0
133	焦作市	河南	17	188	武威市	甘肃	0
134	渭南市	陕西	17	188	西宁市	青海	0
135	吉安市	江西	17	188	忻州市	山西	0
136	六盘水市	贵州	16	188	邢台市	河北	0
136	张掖市	甘肃	16	188	阳泉市	山西	0
138	新余市	江西	16	188	银川市	宁夏	0
139	咸宁市	湖北	16	188	营口市	辽宁	0
140	莱芜市	山东	16	188	玉溪市	云南	0
141	惠州市	广东	16	188	运城市	山西	0
142	上饶市	江西	16	188	张家口市	河北	0
143	鞍山市	辽宁	15	188	昭通市	云南	0
144	潍坊市	山东	15	188	中卫市	宁夏	0
145	泰州市	江苏	15				

注：得分相同而排序出现差别的原因在于：市级政府实际得分大多非整数而包含小数，为了方便阅读，本表将得分四舍五入省略小数，而排序则依据省略小数前的实际得分。

从该表可以看出，得分最高是广东省珠海市政府，分值为 83 分；排序第二的是广东省广州市政府，分值为 80 分；排序第三的城市是上海市政府，分值为 79 分；广东省云浮市政府、广东省深圳市政府和广西省玉林市政府得分均为 78 分；排序第七的山西省长治市政府得分为 76 分；排序第八的广西省贺州市政府得分为 75 分。其余城市的市政府得分均在 70 分以下。值得指出的是，在排序前十名的市政府中，有五个市属于广东省，这说明在公共财政和政府性基金等一般性预算公布方面，广东省的市级政府走到了全国的前列。另外，共有 103 个地级市政府在这一部分未得分。除了少数几个新成立的地级市外，其主要原因包括：没有公布相关的政府财务报告及预算表格；相关政府网页不能正常打开和显示；公布的数据陈旧，不在考察的 2011 决算、2012 年预算范围内，<sup>18</sup>公布的政府财务报告没有相关数据等。

在运用全口径政府财政透明度指标体系第二部分对各市级政府的一般性预算、决算的收入与支出情况计分和排序之后，我们对得到的计算结果进行统计分析。图 4.1 为该部分的分值分布状况。这一分布呈现  $\chi^2$  分布，大部分市级政府的得分在 10-39 分之间，平均分为 18.4 分，中位数是 15 分，得分超过 60 分的仅有 16 个市政府，占总数的 5.5%。该部分未得分的市政府有 103 个，占全部样本的 35.6%。

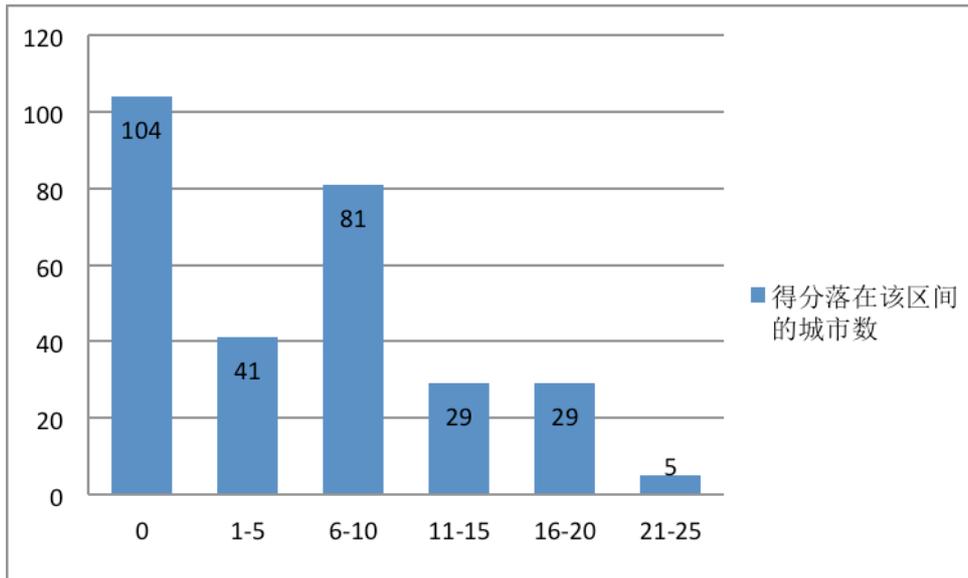
图 4.1 市级政府在指标体系第二部分的得分直方分布图



我们进一步分析该部分中每项指标的具体得分情况。首先，图 4.2 为 2011 年市级政府公布公共财政决算得分的直方分布情况图。从图中可以看出，在 185 个得分的市级政府中，大部分的分值在 1-10 分之间，平均分为 6.1 分，仅占该指标总分的 24%。得分达到或超过 15 分的仅有 41 个市政府，占总数的 14.2%。该部分未得分的城市有 104 个，占样本城市比重为 36%。

<sup>18</sup> 少数几个城市公布了 2012 年的决算或者 2013 年的预算，但由于本文统一考察的是 2011 年的决算和 2012 年的预算，故可能并未得分。

图 4.2 2011 年公共财政决算收支公布情况得分直方分布图



其次，我们讨论 2012 年的公共财政预算收支的公布情况。图 4.3 为公布 2012 年的公共财政预算收支得分直方分布图。从图中可以看出，在有得分的 175 个市级政府中，大部分的得分值集中于 6-10 分之间。该指标的平均分为 6.0 分，仅占该指标总分的 24%。得分达到或超过 15 分的仅有 34 个市政府，仅占总数的 11.8%，低于 2011 年决算收支的公开情况。该部分没有得分的市级政府有 114 个，占全部市级政府数目的比重为 39%。

图 2.3 2012 年公共财政预算收支公布情况得分直方分布图

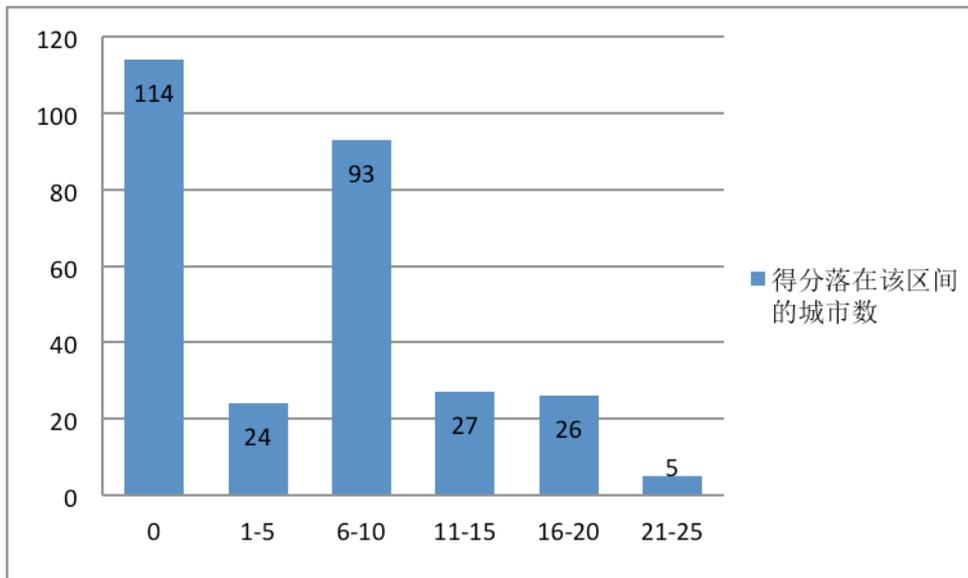


图 4.4 是 2011 年政府性基金决算公布情况的得分分布图。从图中可以看出，在得分的市级政府中，其分值大部分处于 1-5 分之间。该指标平均分为 2.8 分，占该指标总分的 14%。得分达到或超过 12 分的仅有 26 个市政府，仅占总数的 9%。该部分未得分的市政府有 165 个，占总数的 57.1%。

图 4.4 2011 年政府性基金决算公布情况得分直方分布图

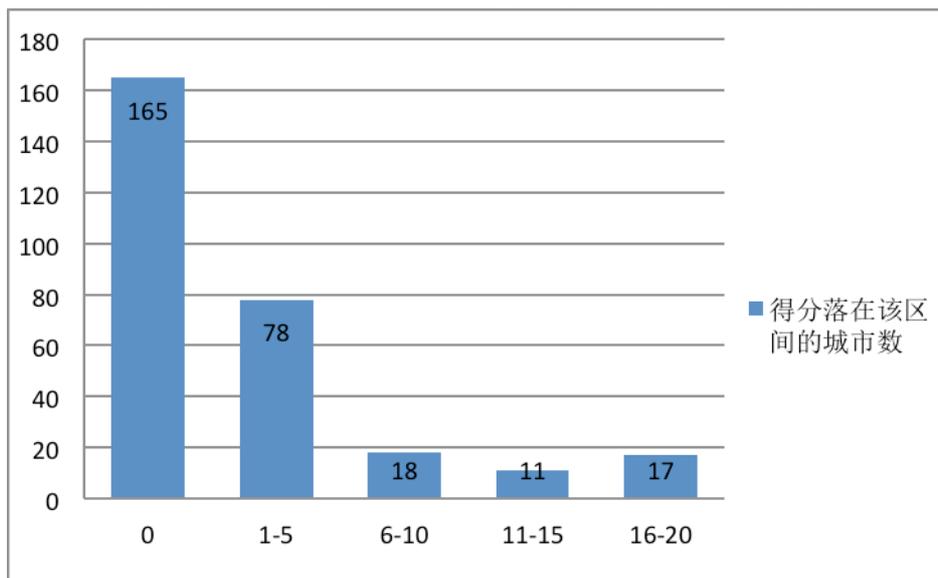


图 4.5 为 2012 年政府性基金收支预算的公布情况分布图。从图中可以看出，与 2011 年政府性基金收支决算的公布情况类似，得分的市级政府多集中于 1-5 分之间；该指标平均分为 2.7 分，仅占该指标总分的 14%。得分达到或超过 12 分的仅有 26 个市政府，仅占总数的 9%。未分的市政府有 169 个，占总数的比重达 58.5%。

图 4.5 2012 年政府性基金预算公布情况得分直方分布图

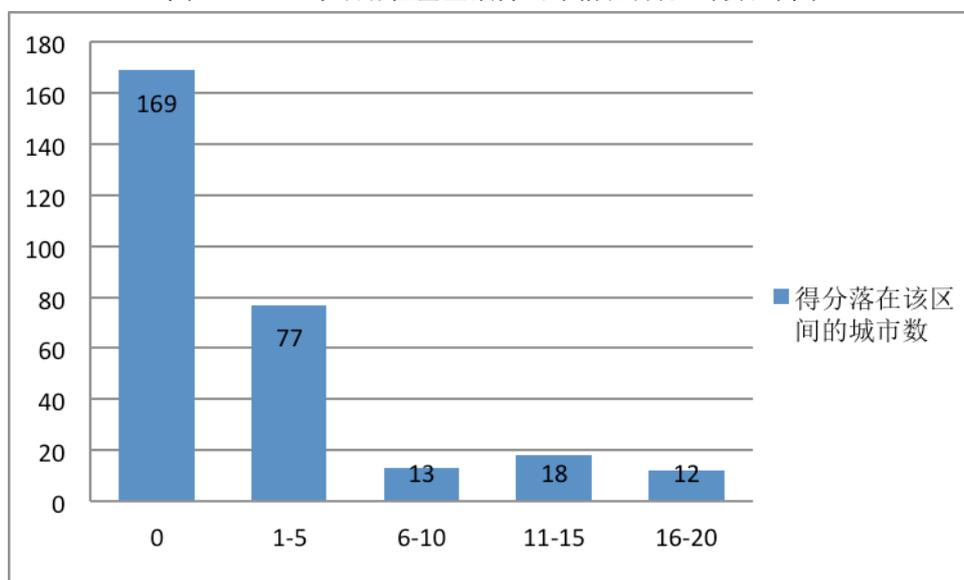


表 4.5 为全口径指标体系第二部分的四项指标得分的统计情况。由于公共财政预算收支和政府性基金收支都按照财政部规定的标准表格编制，市级政府公布相关项目的详细与完整程度便决定了得分数值的大小。从表中的均值来看，总体上公共财政收支在 2011 年决算和 2012 年预算的公布程度并没有明显的不同；此外，公布公共财政预算收支情况的市级政府和得分较高的市级政府数量大致相当。与此同时，2011 年政府性基金决算和 2012 年政府性基金预算的公布情况也基本类似。通过比较公共财政预算收支和政府性基金的公布情况可以发现，市级政府具有公布公共财政预算收支的倾向，而缺少对政府性基金收支的公布。许多

市的政府报告中，对公共财政预算收支往往有一个章节进行详细的说明，而对政府性基金仅只有一两段陈述。不仅如此，对比公共财政预算收支分布直方图和政府性收支分布直方图可以看到，公共财政预算收支得分的市级政府大都在 6-10 分的区间，而政府性基金得分的市级政府大部分在 1-4 分的区间内；此外，公布政府性基金信息的市级政府总数也远少于公布公共财政预算收支的市政府。

表 4.5 第二部分四项指标得分情况比较

指标\统计	均值	均值占指标总分比重	有分数城市数	得分 80%以上城市数
2011 公共财政预算收支决算	6.1	24%	185	5
2012 公共财政预算收支预算	6.0	24%	175	5
2011 政府性基金收支决算	2.8	14%	124	15
2012 政府性基金收支预算	2.7	14%	120	12

从统计数字看，有超过半数的市级政府公布了 2011 年公共财政预算收支的决算和 2012 年公共财政预算收支的预算，但是公布完整程度的差异导致各市级政府之间得分有着较大的差异。公共财政预算收支项得分较低的市级政府大多仅只公布了地方财政收支总额以及加上转移性收支后的总额，而未进一步公布收支细项。同样的情况也出现在政府性基金收支的公布之中。与去年相比较，我们今年制定的全口径政府财政透明度指标体系强调一般性预算收支公布情况的详细性与完整性，而评分规则也充分体现了这一原则。

最后，除公共财政预算收支和政府性基金收支的信息公布以外，第二部分还包括是否公布市级机构下属部门预决算和政府收支科目全表。统计结果显示，37 个市级政府公布了下属部门的预决算情况。其中得到满分的有 27 个市级政府，得到一半分数的有 10 个。而政府预算收支科目总表只有鄂尔多斯市政府公布。

## 4.4 小结

一般性财政预决算是政府财政活动中最为重要的部分。因此，政府透明度对一般性财政预算的公布提出了很高的要求，政府在公布这部分内容时必须保证其具有一致性、完整性和准确性。财政透明度不仅要求公布预决算、收入和支出的总数，同时还须包括预决算收入和支出的具体科目、转移性收支总数和科目，以及标准报表等。从统计结果来看，虽然许多市级政府按期公布了财政预决算的政府报告，但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，一般性预算公开中也存在着口径、方式以及公布时间缺乏规范性等问题。此外，仍有一部分地级市政府没有主动公开这部分信息。总体上看，市级政府一般性财政预决算公布的情况好于去年，但是仍有许多方面尚待完善。

## 第五章 财政专户与政府债务

在我国市级政府财政活动中，除预算内财政以外，财政专户（预算外财政）和政府债务也是市级政府的收入和支出中的重要组成部分。为了与一般性预决算情况加以区分，本章单独设立对市级政府预算外财政和政府债务的衡量指标，对其公开程度进行综合评价。

### 5.1 体制背景

财政专户（预算外财政）和政府债务是市级政府经济活动中非常重要的部分。由于诸多因素，各级政府在此方面的情况尚处于不透明的状态。这些内容构成了本研究对市级政府财政透明度评价的第三部分。财政部规定设立财政专户的目的是对以往财政中的预算外资金收支进行统一核算和集中管理。到目前为止，我国财政专户的管理已经取得一些改进，但预算外资金管理状况还十分不透明。

我国预算外资金形成于建国初期。在改革开放后，特别是市场经济体制确立以来，政府职能和社会分配格局发生了巨大变化，预算外资金迅速增长；而对预算外资金的政策滞后和管理缺位，导致预算外资金游离于政府控制之外，扭曲了收入分配结构，分散了国家财力，又滋生了腐败。近年来随着“收入两条线”管理改革的实行，逐步增加了政府对其的掌控能力，但仍然缺乏有效的法规制度以及运行机制的保障，财政管理尚未完全到位。2011年，我国预算管理制度进行了重要改革：全面取消预算外资金，将所有政府性收入全部纳入预算管理。据初步统计，在2011年中央政府部门约60亿元、地方政府约2,500亿元按预算外资金管理的收入已全部纳入预算管理。

全面取消预算外资金、将所有政府收支全部纳入预算管理具有重要意义。首先，它有助于规范政府资金的分配秩序，推动由公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算组成的有机衔接的政府预算体系建设；其次，有利于规范市场经济秩序，减少乱收费、乱罚款和乱摊派等不良现象，从源头上治理腐败；第三，有利于强化财政资金管理，加强人大和社会各界对财政资金的监督，提高财政管理透明度和依法理财水平。<sup>19</sup>

当前我国以市级政府为主、庞大的地方政府债务规模已构成系统性金融风险的重要来源。如果市级政府债务及其风险不能有效地控制，它就将对中国的经济和金融系统造成严重冲击。

2010年由审计署统一组织全国各级审计机关，对全国地方政府性债务情况进行了一次全面审计。审计的重点内容是政府负有偿还责任的债务，同时对债务人出现债务偿还困难时，政府需履行担保责任的或有债务和可能承担一定救助责任的其他相关债务也进行了审计。数据显示，截至2010年底，全国地方政府性债务余额107,174.91亿元，其中：政府负有偿还责任的债务67,109.51亿元，占62.62%；政府负有担保责任的或有债务23,369.74亿元，占21.80%；政府可能承担一定救助责任的其他相关债务16,695.66亿元，占15.58%。在2010

<sup>19</sup> 人民网，2012.02.10，“财政部：全面取消预算外资金，政府性收入全部纳入管理”，<http://finance.people.com.cn/GB/70846/17082641.html>

年底的地方政府性债务余额中，有 51.15% 共计 54,816.11 亿元是 2008 年及以前年度举借和用于续建 2008 年以前开工项目的，其中：2008 年及以前年度举借 31,989.04 亿元，占 29.85%；用于续建以前年度开工项目和偿还以前年度债务本息 22,827.07 亿元，占 21.30%（国家审计署 2011 年第 35 号，2011）。

从政府层级看，截至 2010 年底全国省级、市级和县级政府性债务余额分别为 32,111.94 亿元、46,632.06 亿元和 28,430.91 亿元，分别占 29.96%、43.51% 和 26.53%。从区域分布看，截至 2010 年底东部 11 个省（直辖市）和 5 个计划单列市政府性债务余额 53,208.39 亿元，占 49.65%；中部 8 个省政府性债务余额为 24,716.35 亿元，占 23.06%；西部 12 个省（自治区、直辖市）政府性债务余额 29,250.17 亿元，占 27.29%。从举借主体看，2010 年底地方政府性债务余额中融资平台公司、政府部门和机构举借的分别为 49,710.68 亿元和 24,975.59 亿元，占比共计 69.69%。从借款来源看，2010 年底地方政府性债务余额中，银行贷款为 84,679.99 亿元，占 79.01%。从债务形态和资金投向看，2010 年底地方政府性债务余额中，尚未支出仍以货币形态存在的有 11,044.47 亿元，占 10.31%；已支出 96,130.44 亿元，占 89.69%。已支出的债务资金中，用于市政建设、交通运输、土地收储整理、科教文卫及保障性住房、农林水利建设等公益性、基础设施项目的支出占 86.54%。从偿债年度看，2010 年底地方政府性债务余额中，2011 年、2012 年到期偿还的占 24.49% 和 17.17%，2013 年至 2015 年到期偿还的分别占 11.37%、9.28% 和 7.48%，2016 年以后到期偿还的占 30.21%（国家审计署 2011 年第 35 号，2011）。

至 2010 年底，省、市、县三级地方政府负有偿还责任的债务率，即负有偿还责任的债务余额与地方政府综合财力的比率为 52.25%，加上地方政府负有担保责任的或有债务，债务率为 70.45%。地方政府负有担保责任的或有债务和政府可能承担一定救助责任的其他相关债务 2010 年的逾期债务率分别为 2.23% 和 1.28%（国家审计署 2011 年第 35 号，2011）。

2013 年 6 月，国家审计署公布了针对部分省市的本级政府性债务审计结果。从债务率（债务余额与地方政府综合财力的比率，为衡量债务规模大小的指标）看，36 个地方政府本级中，有 24 个地区 2012 年政府负有偿还责任的债务率比 2010 年下降；如加上政府负有担保责任的债务，有 31 个地区债务率比 2010 年下降。但仍有 10 个地区 2012 年政府负有偿还责任的债务率超过 100%；如加上政府负有担保责任的债务，有 16 个地区债务率超过 100%。从偿债率（当年还本付息额与地方政府综合财力的比率，为衡量当期偿债压力的指标）看，36 个地方政府本级中，有 13 个地区 2012 年政府负有偿还责任债务的偿债率比 2010 年下降；如加上政府负有担保责任的债务，有 18 个地区偿债率比 2010 年下降。但仍有 14 个地区 2012 年政府负有偿还责任债务的偿债率超过 20%；如加上政府负有担保责任的债务，有 20 个地区偿债率超过 20%。从逾期债务率（逾期债务额占债务余额的比重）看，36 个地方政府本级 2012 年政府负有担保责任的债务和其他相关债务的逾期债务率分别为 0.59% 和 0.75%，分别比 2010 年上升了 0.16 和 0.48 个百分点。从地方政府债务审计的结果来看，我国地方政府债务存在以下问题：一，部分地区和行业债务负担较重：部分地区债务规模增长较快，一些省会城市本级的债务风险凸显。部分地方以土地出让收入为偿债来源的债务余额增长，但土地出让收入增幅下降，偿债压力加大。部分地区高速公路债务规模增长较快，偿债压力较大。部分取消收费地区的政府还贷二级公路债务偿还面临较大压力；二是一些地方通过信托、融资租赁、BT 和违规集资等方式变相融资现象突出；三是融资平台公司退出管理不到位，部分融资平台公司资产质量较差、偿债能力不强；四是债务制度不够完善，债务资金管理使用不够规范（国家审计署 2013 年第 24 号公告，2013）。

一些商业研究机构也对地方政府债务的新发展情况进行了评估。渣打银行认为中国主权债务占国内生产总值的比例为 50%，北京咨询机构龙洲经讯认为该比例为 49%，巴克莱（Barclay）的预估为 62%。惠誉（Fitch）的预估更为悲观，认为 2012 年底中国主权债务占

GDP 的比例为 74%，其中中央政府债务占 49%，地方政府债务占 25%，并于 2013 年 4 月将中国长期本币信用评级从 AA-调降至 A+。中国审计署负责人近期预计，现有地方政府债务规模为 15-18 万亿元，占 2012 年国内生产总值的 29%-35%。这远高于惠誉 12.85 万亿元的预估值。不同估计产生的主要原因是地方政府的债务极度不透明，无法确定巨额债务的规模和种类。虽然中国的预算法禁止地方政府直接借贷，但地方政府通过地方政府融资平台公司进行借贷活动。然而，困难在于很难界定与区分此类公司的借贷活动是为地方政府融资还是国有企业本身的商业行为<sup>20</sup>。

此外，根据国家审计署的报告，我国地方政府融资平台公司也存在数量多、管理不规范的问题。一是融资平台公司数量多。地方政府融资平台公司产生于上世纪 80 年代。至 2010 年底，全国省、市、县三级政府共设立融资平台公司 6,576 家，其中省级 165 家、市级 1,648 家、县级 4,763 家；有 3 个省级、29 个市级、44 个县级政府设立的融资平台公司均达 10 家以上。从这些公司的经营范围看，以政府建设项目融资功能为主的 3,234 家，兼有政府项目融资和投资建设功能的 1,173 家，还进行其他经营活动的 2,169 家。二是融资平台公司债务规模大。2010 年底融资平台公司政府性债务余额 49,710.68 亿元，占地方政府性债务余额的 46.38%，其中：政府负有偿还责任的债务 31,375.29 亿元、政府负有担保责任的债务 8,143.71 亿元、其他相关债务 10,191.68 亿元，分别占 63.12%、16.38%、20.50%。从层级看，省级 8,826.67 亿元、市级 26,845.75 亿元、县级 14,038.26 亿元，分别占 17.76%、54%和 28.24%。从债务偿还看，358 家融资平台公司通过借新还旧方式偿还政府负有担保责任的债务和其他相关债务 1,059.71 亿元，借新还旧率平均为 55.20%；有 148 家融资平台公司存在逾期债务 80.04 亿元，逾期债务率平均为 16.26%。三是部分融资平台公司管理不规范、盈利能力较弱。主要表现为：对融资平台公司缺乏规范的管理制度，部分公司法人治理结构不完善，内部管理级次多、链条长，资本金到位率低等。审计发现，有 1,033 家融资平台公司存在虚假出资、注册资本未到位、地方政府和部门违规注资、抽走资本等问题，涉及金额 2,441.5 亿元；由于融资平台公司举借的债务资金主要投向回收期较长的公益或准公益性项目，盈利能力较弱，有 26.37%共计 1,734 家融资平台公司出现亏损（国家审计署 2011 年第 35 号，2011）。

## 5.2 指标与内涵

财政专户（或称财政资金专户）：各级财政部门为核算具有专门用途的资金，在商业银行及其他金融机构开设的资金账户。按核算管理的资金类型分，我国设立的财政专户主要包括四类：即专项支出财政专户、社会保险基金财政专户、非税收入收缴财政专户、外国政府和国际金融组织贷款赠款财政专户。按照规定，设立财政专户须有国务院及其财政部门、省级人民政府及其财政部门正式文件作为依据。社会保险基金财政专户则是依据《社会保险法》设立（财政部，2006）。

财政专户管理资金（预算外资金）：根据国家财政制度和财务制度的规定，不纳入国家预算、由市政府及下属各部门及各企事业单位自收自支的资金为预算外资金。它是国家预算资金的必要补充，具有分散性、自主性、专用性的特点。为了对预算外资金收支统一核算和集中管理，《预算外资金管理实施办法》规定预算外资金由财政部门建立统一财政专户，实行收支两条线管理（财政部，1996）。2010 年财政部发布《关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》，规定从 2011 年 1 月 1 日起，除教育收费外，将其他预算外资金全部

<sup>20</sup> 路透社，2013.04.12，“中国官员对地方债问题比惠誉更悲观”，<http://cn.reuters.com/article/chinaNews/idCNCNE93B04G20130412>

纳入预算管理（财政部，2012）。

市级政府债务有狭义和广义之分。从狭义上讲，市级政府债务即为其直接债务，也就是政府在任何条件下都无法回避的责任和应履行的义务，它主要包括：（1）地方政府债券类债务，指某一国家中有财政收入的地方政府地方公共机构因发行的债券承担的债务。例如，国债转贷而形成的债务、财政部代理发行的地方政府债券等；（2）地方政府向银行借入的各类贷款：包括国开行的中长期贷款、国有商业银行的各类贷款以及其他商业银行的贷款等；（3）地方政府对其他金融机构的各类负债。

从广义上讲，除了狭义政府债务以外，市级政府债务还应该包含那些由于政府过去的交易或事项形成的、预期会发生债务本金与利息清付的全部义务，包括市直属机构和下一级政府的负债、地方投融资平台的负债、地方国有企业负债、地方事业单位负债等等。

表 5.1 给出了该部分的指标及相关分值。在表中，财政专户管理资金（原预算外资金）为 40 分，政府债务为 60 分，总计 100 分。在财政专户管理资金项下，我们分别考察 2011 年的财政专户管理资金决算和 2012 年的财政专户管理资金预算的信息公开情况。预算和决算的分值分别为 20 分，其中，收入和支出各占 10 分；公布收入或支出总数得 5 分，公开收入或支出下具体科目得 5 分。

在政府性债务项下，我们考察 2011 年的政府性债务决算和 2012 年的政府性债务预算的信息公开情况。政府性债务预算和决算的分值分别为 30 分，其中公开当年政府性债务余额为 15 分，公开当年政府性债务还款本息为 15 分。

表 5.1 财政专户（原预算外）与政府债务情况的指标与分值

财政专户 （原预算 外）与政 府债务情 况（100）	财政专户 （40）	2011 决算（20）	收入（10）	总数（5）
				明细（5）
		支出（10）	总数（5）	
			明细（5）	
		2012 预算（20）	收入（10）	总数（5）
				明细（5）
	支出（10）	总数（5）		
		明细（5）		
	政府性债 务（60）	2011 决算（30）	公开当年政府性债务余额（15）	
			公开当年政府性债务还款本息（15）	
2012 预算（30）		公开当年政府性债务余额（15）		
		公开当年政府性债务还款本息（15）		

### 5.3 评价结果

表 5.2 为全国地级市政府及直辖市政府在这一部分的得分及排序名情况。研究结果表明，目前我国大多数市级政府在财政专户管理资金、政府债务等方面的财政信息十分不透明。第三部分评分的结果与第一、第二部分的结果有很大的差距，说明市级政府在公布财政专户管

理资金和政府性债务等方面亟待改进。

表 5.2 全国地级市及直辖市政府“财政专户与政府债务情况”得分及排序

排序	城市	所属省份或自治区	得分	排序	城市	所属省份或自治区	得分
1	遵义市	贵州	60	14	武汉市	湖北	0
2	淮北市	安徽	45	14	西安市	陕西	0
3	安庆市	安徽	20	14	咸宁市	湖北	0
3	鄂尔多斯市	内蒙古	20	14	咸阳市	陕西	0
5	北海市	广西	15	14	湘潭市	湖南	0
6	临沂市	山东	10	14	襄樊市	湖北	0
6	南阳市	河南	10	14	孝感市	湖北	0
6	平顶山市	河南	10	14	新乡市	河南	0
6	萍乡市	江西	10	14	新余市	江西	0
6	威海市	山东	10	14	信阳市	河南	0
6	鹰潭市	江西	10	14	宿迁市	江苏	0
6	呼和浩特市	内蒙古	10	14	宿州市	安徽	0
6	酒泉市	甘肃	10	14	许昌市	河南	0
14	安康市	陕西	0	14	宣城市	安徽	0
14	安顺市	贵州	0	14	雅安市	四川	0
14	安阳市	河南	0	14	烟台市	山东	0
14	巴中市	四川	0	14	延安市	陕西	0
14	白银市	甘肃	0	14	盐城市	江苏	0
14	百色市	广西	0	14	扬州市	江苏	0
14	蚌埠市	安徽	0	14	阳江市	广东	0
14	宝鸡市	陕西	0	14	宜宾市	四川	0
14	滨州市	山东	0	14	宜昌市	湖北	0
14	亳州市	安徽	0	14	宜春市	江西	0
14	常德市	湖南	0	14	益阳市	湖南	0
14	潮州市	广东	0	14	永州市	湖南	0
14	郴州市	湖南	0	14	榆林市	陕西	0
14	成都市	四川	0	14	玉林市	广西	0
14	池州市	安徽	0	14	岳阳市	湖南	0
14	崇左市	广西	0	14	云浮市	广东	0
14	滁州市	安徽	0	14	枣庄市	山东	0
14	达州市	四川	0	14	湛江市	广东	0
14	德阳市	四川	0	14	张家界市	湖南	0
14	德州市	山东	0	14	漳州市	福建	0
14	东莞市	广东	0	14	长沙市	湖南	0
14	东营市	山东	0	14	肇庆市	广东	0
14	鄂州市	湖北	0	14	镇江市	江苏	0

14	防城港市	广西	0	14	郑州市	河南	0
14	佛山市	广东	0	14	中山市	广东	0
14	福州市	福建	0	14	舟山市	浙江	0
14	抚州市	江西	0	14	周口市	河南	0
14	阜阳市	安徽	0	14	珠海市	广东	0
14	赣州市	江西	0	14	株洲市	湖南	0
14	广安市	四川	0	14	驻马店市	河南	0
14	广元市	四川	0	14	资阳市	四川	0
14	广州市	广东	0	14	淄博市	山东	0
14	贵港市	广西	0	14	自贡市	四川	0
14	贵阳市	贵州	0	14	鞍山市	辽宁	0
14	桂林市	广西	0	14	巴彦淖尔市	内蒙古	0
14	海口市	海南	0	14	白城市	吉林	0
14	汉中市	陕西	0	14	白山市	吉林	0
14	杭州市	浙江	0	14	包头市	内蒙古	0
14	合肥市	安徽	0	14	保定市	河北	0
14	河池市	广西	0	14	保山市	云南	0
14	河源市	广东	0	14	北京市		0
14	菏泽市	山东	0	14	本溪市	辽宁	0
14	贺州市	广西	0	14	毕节市	贵州	0
14	鹤壁市	河南	0	14	沧州市	河北	0
14	衡阳市	湖南	0	14	常州市	江苏	0
14	湖州市	浙江	0	14	朝阳市	辽宁	0
14	怀化市	湖南	0	14	承德市	河北	0
14	淮安市	江苏	0	14	赤峰市	内蒙古	0
14	淮南市	安徽	0	14	大连市	辽宁	0
14	黄冈市	湖北	0	14	大庆市	黑龙江	0
14	黄山市	安徽	0	14	大同市	山西	0
14	黄石市	湖北	0	14	丹东市	辽宁	0
14	惠州市	广东	0	14	定西市	甘肃	0
14	吉安市	江西	0	14	抚顺市	辽宁	0
14	济南市	山东	0	14	阜新市	辽宁	0
14	济宁市	山东	0	14	固原市	宁夏	0
14	嘉兴市	浙江	0	14	哈尔滨市	黑龙江	0
14	嘉峪关市	甘肃	0	14	海东市	青海	0
14	江门市	广东	0	14	邯郸市	河北	0
14	焦作市	河南	0	14	鹤岗市	黑龙江	0
14	揭阳市	广东	0	14	黑河市	黑龙江	0
14	金昌市	甘肃	0	14	衡水市	河北	0
14	金华市	浙江	0	14	呼伦贝尔市	内蒙古	0
14	荆门市	湖北	0	14	葫芦岛市	辽宁	0

14	荆州市	湖北	0	14	鸡西市	黑龙江	0
14	景德镇市	江西	0	14	吉林市	吉林	0
14	九江市	江西	0	14	佳木斯市	黑龙江	0
14	开封市	河南	0	14	锦州市	辽宁	0
14	来宾市	广西	0	14	晋城市	山西	0
14	莱芜市	山东	0	14	晋中市	山西	0
14	兰州市	甘肃	0	14	克拉玛依市	新疆	0
14	乐山市	四川	0	14	昆明市	云南	0
14	丽水市	浙江	0	14	拉萨市	西藏	0
14	连云港市	江苏	0	14	廊坊市	河北	0
14	聊城市	山东	0	14	丽江市	云南	0
14	柳州市	广西	0	14	辽阳市	辽宁	0
14	六安市	安徽	0	14	辽源市	吉林	0
14	六盘水市	贵州	0	14	临沧市	云南	0
14	龙岩市	福建	0	14	临汾市	山西	0
14	娄底市	湖南	0	14	陇南市	甘肃	0
14	泸州市	四川	0	14	吕梁市	山西	0
14	洛阳市	河南	0	14	牡丹江市	黑龙江	0
14	漯河市	河南	0	14	南京市	江苏	0
14	马鞍山市	安徽	0	14	盘锦市	辽宁	0
14	茂名市	广东	0	14	平凉市	甘肃	0
14	眉山市	四川	0	14	七台河市	黑龙江	0
14	梅州市	广东	0	14	齐齐哈尔市	黑龙江	0
14	绵阳市	四川	0	14	秦皇岛市	河北	0
14	南昌市	江西	0	14	庆阳市	甘肃	0
14	南充市	四川	0	14	曲靖市	云南	0
14	南宁市	广西	0	14	上海市		0
14	南平市	福建	0	14	沈阳市	辽宁	0
14	南通市	江苏	0	14	石家庄市	河北	0
14	内江市	四川	0	14	石嘴山市	宁夏	0
14	宁波市	浙江	0	14	双鸭山市	黑龙江	0
14	宁德市	福建	0	14	朔州市	山西	0
14	攀枝花市	四川	0	14	思茅市	云南	0
14	莆田市	福建	0	14	四平市	吉林	0
14	濮阳市	河南	0	14	松原市	吉林	0
14	钦州市	广西	0	14	绥化市	黑龙江	0
14	青岛市	山东	0	14	太原市	山西	0
14	清远市	广东	0	14	唐山市	河北	0
14	衢州市	浙江	0	14	天津市		0
14	泉州市	福建	0	14	天水市	甘肃	0
14	日照市	山东	0	14	铁岭市	辽宁	0

14	三门峡市	河南	0	14	通化市	吉林	0
14	三明市	福建	0	14	通辽市	内蒙古	0
14	三亚市	海南	0	14	铜仁市	贵州	0
14	厦门市	福建	0	14	乌海市	内蒙古	0
14	汕头市	广东	0	14	乌兰察布市	内蒙古	0
14	汕尾市	广东	0	14	乌鲁木齐市	新疆	0
14	商洛市	陕西	0	14	无锡市	江苏	0
14	商丘市	河南	0	14	吴忠市	宁夏	0
14	上饶市	江西	0	14	武威市	甘肃	0
14	韶关市	广东	0	14	西宁市	青海	0
14	邵阳市	湖南	0	14	忻州市	山西	0
14	绍兴市	浙江	0	14	邢台市	河北	0
14	深圳市	广东	0	14	徐州市	江苏	0
14	十堰市	湖北	0	14	阳泉市	山西	0
14	苏州市	江苏	0	14	伊春市	黑龙江	0
14	随州市	湖北	0	14	银川市	宁夏	0
14	遂宁市	四川	0	14	营口市	辽宁	0
14	台州市	浙江	0	14	玉溪市	云南	0
14	泰安市	山东	0	14	运城市	山西	0
14	泰州市	江苏	0	14	张家口市	河北	0
14	铜川市	陕西	0	14	张掖市	甘肃	0
14	铜陵市	安徽	0	14	长春市	吉林	0
14	潍坊市	山东	0	14	长治市	山西	0
14	渭南市	陕西	0	14	昭通市	云南	0
14	温州市	浙江	0	14	中卫市	宁夏	0
14	芜湖市	安徽	0	14	重庆市		0
14	梧州市	广西	0				

在全部的 289 个城市中，仅有 13 个市级政府公开了相关信息，它们分别为呼和浩特、鄂尔多斯、淮北、安庆、萍乡、鹰潭、威海、临沂、平顶山、南阳、北海、遵义、酒泉，占总数的 4%。遵义市政府得分最高，为 60 分。仅有淮北市同时公布了财政专户管理资金和政府性债务等两方面数据。全部市级政府的平均分仅为 0.83 分。为了更明晰地比较该部分的公开情况，表 5.3 列出了具体公布这两方面信息的市级政府得分。

表 5.3 “财政专户与政府性债务情况”得分的市级政府

	财政专户得分	政府性债务得分
呼和浩特	10	--
鄂尔多斯	20	--
淮北	15	30
安庆	20	--
萍乡	10	--
鹰潭	10	--

威海	10	--
临沂	10	--
平顶山	10	--
南阳	10	--
北海	15	--
遵义	--	60
酒泉	10	--

就财政专户管理资金的公开情况而言，全国只有呼和浩特、鄂尔多斯、淮北、安庆、萍乡、鹰潭、威海、临沂、平顶山、南阳、北海、酒泉等 12 个市政府公开了其财政专户信息，占全部市级政府的 4%，全国平均分数仅为 0.52 分。大部分公开财政专户管理资金的市级政府或者公开了 2011 年决算的收支总数，或者公开了 2012 年预算的收支总数，得分为 10 分。鄂尔多斯和安庆市政府则公开了 2011 年决算数的完整信息，包括了收支总数和各项明细项目，得分为 20 分。淮北市政府则在其 2011 决算报告中公开了财政专户管理资金收支总数以及在 2012 年预算中公开了财政专户收入总数，得到 15 分。

以鄂尔多斯为例，该市在 2011 年财政决算报告中，公布了《表 19：财政专户管理资金收支决算总表》、《表 20：财政专户管理资金收入决算明细表》、《表 21：财政专户管理资金支出决算功能分类明细表》、《表 22：财政专户管理资金收支决算分级表》、《表 23：财政专户管理资金收支及平衡情况表》等 5 张明细表格，十分全面。安庆市在 2011 年财政决算报告中，公布了《表 19：财政专户管理资金收支决算总表》，但其余分类明细表并未公布。考虑到鼓励各市级政府公布财政专户管理资金的原因，在本次评分中，也给与安庆市 20 分，并希望该市在未来能进一步完善财政专户管理资金的公开情况（具体的表格形式和内容，可以参见本报告附录）。

就政府性债务而言，只有淮北和遵义两个市政府公开了政府性债务数据，其中遵义得到了政府性债务的全部分数。淮北市政府在 2011 年的决算报告中公开了当年的政府性债务余额和当年的还款数额；遵义市政府在预决算报告中公开了 2011 年还款数额、年初余额以及 2012 年的年初债务余额和还款计划。

政府性债务以遵义为例，该市在 2011 年预算执行情况和 2012 年预算草案中提到，“市级政府债务余额为 338,556 万元，比 2011 年初增加 47,755 万元，其中增加棚户区改造、中心城区市政道路柔化、中华路街心停车场、高校化债、地方政府债券转贷资金等项目 71,437 万元，其余项目减少 23,682 万元。2012 年市级财政偿债计划 95,782 万元（本金 75,094 万元，利息 20,688 万元），增加 34,526 万元（本金 29,482 万元，利息 5,045 万元），增长 56.4%”。淮北市在《关于淮北市 2011 年财政预算执行情况和 2012 年财政预算的报告》中提到，“截至 2011 年底，市本级政府性债务余额为 67.4 亿元（其中中长期建设性债务 57.4 亿元），占市人大常委会批准 120 亿举债规模的 56%。当年累计应偿还本息 8.4 亿元，实际偿还 8.4 亿元”。不过，上述两个城市均没有公布本级政府性债务的明细表格。

## 5.4 小结

从本章研究结果来看，我国城市在财政专户和地方政府债务方面的财政信息极不透明。目前为止，仅只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。另一方面，我国地方政府债务逐年累积，已成为中国金融体系最大的一个系统性风险

来源。由于数据不公开、不透明，各界对于地方政府债务规模都只能粗略估计。因此，地方政府财政专户和政府债务向社会公开的工作亟待加强。

## 第六章 国有资本经营与国有企业收支情况

本章研究国有资本经营与国有企业收支的公开情况。目前，中国的国有企业分为两类，一类是中央政府全资或控股的企业，另一类是地方政府全资或控股的企业；后者主要包括省、市两级政府全资或控股的企业。因此，在考虑市级政府财政透明度指标体系时，应将市级国有资本经营与国有企业收支情况的公开纳入到财政透明度的评价中。此外，财政透明应该进一步要求公开主要市级国有企业的各类财务报表。

### 6.1 体制背景

本节对所涉及的国有资本和国有企业的体制背景与当前的实际情况进行简要的讨论。

#### 国有资本经营收入与国有资本经营收益

国有资本经营收入为中央和地方共用收入科目，反映各级人民政府及其部门、机构履行出资人职责的企业（即一级企业）上交的国有资本收益（财政部，2012）。

国有资本经营收益则是指国有资本经营、转让、清算等形成的财政预算收入，包括国有企业、国有独资公司依法上缴的税后净利润，国有控股、参股企业分配的国有股利以及企业国有产权转让收入和企业清算净收益中国家所得的部分，是政府非税收入的重要组成部分。按照现行企业利润分配体制，除个别企业以外，国有企业目前仍暂不向国家上交利润，企业的国有产权处置收益主要由国有企业按规定自行支配使用。<sup>21</sup>

#### 国有资本经营预算

国有资本经营预算，是国家以所有者身份依法取得国有资本收益，并对所得收益进行分配而发生的各项收支预算，是政府预算的重要组成部分。1993年，中共中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出建立政府公共预算和国有资产经营预算。2003年，中共中央《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》再次提出建立国有资本经营预算制度。2007年9月，国务院发布《关于试行国有资本经营预算的意见》（国发[2007]26号），标志我国开始正式建立国有资本经营预算制度。根据国发[2007]26号文件精神，中央本级国有资本经营预算从2007年起试行，地方试行国有资本经营预算的时间、范围和步骤由各省（区、市）及计划单列市人民政府决定。按照全国人大要求，中央本级国有资本经营预算于2010年首次提交全国人大审查。

国有资本收入预算是指国家按年度和规定比例向企业收取国有资本收益的收缴计划。

<sup>21</sup> 百度百科，<http://baike.baidu.com/view/229878.htm>

2007年12月，财政部和国资委联合印发了《中央企业国有资本收益收取管理暂行办法》（财企[2007]309号），规定国有资本收益是指国家以所有者身份依法取得的国有资本投资收益，具体包括：（1）应交利润，即国有独资企业按规定应当上交国家的利润；（2）国有股股利、股息，即国有控股、参股企业国有股权（股份）获得的股利、股息收入；（3）国有产权转让收入，即转让国有产权、股权（股份）获得的收入；（4）企业清算收入，即国有独资企业清算收入（扣除清算费用），国有控股、参股企业国有股权（股份）分享的公司清算收入（扣除清算费用）；（5）其他国有资本收益。

国有资本支出预算是指国家根据国有资本经营预算收入规模和国民经济发展需要制订的支出计划。根据《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》（国发[2007]26号），2007年11月，财政部下发了《中央国有资本经营预算编报试行办法》（财企[2007]304号），规定国有资本经营预算支出按照资金使用性质划分为：（1）资本性支出，主要是根据国家产业发展规划，国有经济布局和结构调整规划，用于支持国有企业改制、重组，自主创新，提高企业核心竞争力；（2）费用性支出，主要用于弥补国有企业改革成本，解决历史遗留问题，当前，要重点解决困难企业职工养老保险，离退休职工医疗保险、特困企业职工生活补助，分离企业办社会职能、企业后勤服务社会化等涉及职工切身利益的问题，以及支持重点行业企业的节能减排；（3）其他支出，即用于社会保障等方面的支出。<sup>22</sup>

## 国有企业

国有企业也称为国营事业或国营企业。在国际惯例中，国有企业仅指一个国家的中央政府或联邦政府投资或参与控制的企业；而在中国，国有企业还包括由地方政府投资参与控制的企业。按照公司所有制分类，可以分为国有独资企业和国有控股企业<sup>23</sup>。

按照政府的管理权限划分，中国的国有企业可以分为中央企业（由中央政府监督管理的国有企业）和地方政府企业（由地方政府监督管理的国有企业）。广义的中央企业包括三类：一是由国务院国资委管理的企业，从经济作用上分为提供公共产品的，如军工、电信；提供自然垄断产品的，如石油；提供竞争性产品的，如一般工业、建筑、贸易。二是由银监会、保监会、证监会管理的企业，属于金融行业。三是由国务院其他部门或群众团体管理的企业，属于烟草、黄金、铁路客货运、港口、机场、广播、电视、文化、出版等行业。狭义的中央企业通常指由国务院国资委监督管理的企业。

根据国资委公布的央企名录和财政部公布的2012年全国国有及国有控股企业经济运行情况<sup>24</sup>，我国目前共有中央企业117家<sup>25</sup>。

2011年底全国135,682家国有企业中，大型企业9,776户，其余全是中小型企业，小型企业有99,247家，占73.15%。从国有资产总量来看，大型国有企业为120,288.2亿元，占55.35%，其余近45%的国有资产为中小型国有企业所占有，其中，小型国有企业资产总量为5.48万亿元，占全部国有企业资产总量的四分之一。地方国有企业有94,425家，占全部国有企业近70%，从业人员有2,000多万人，占全部国企从业人员的53.29%。在国有资产总量方面，地方国企为11.32万亿元，占全部国企的一半多，为52.11%。另据财政部统计，在83,270家地方国有企业（一级企业）中，省级国企有34,024户，地市级国企有18,226户，

<sup>22</sup> 中华人民共和国财政部，国有资本经营预算编制情况，

[http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/201005/t20100511\\_291391.html](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/201005/t20100511_291391.html)

<sup>23</sup> 百度百科，<http://baike.baidu.com/view/191098.htm>

<sup>24</sup> 财政部，2012年1-12月份全国国有及国有控股企业经济运行情况

[http://qys.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/qiyeyunxingdongtai/201301/t20130118\\_728936.html](http://qys.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/qiyeyunxingdongtai/201301/t20130118_728936.html)

<sup>25</sup> 国资委，央企名录，<http://www.sasac.gov.cn/n1180/n1226/n2425/index.html>

县级及以下国企还有 31,020 户（国务院发展研究中心企业所，2013）。

根据财政部（财企[2012]243 号，2012）统计，中央国有企业加上各类地方国有企业 2011 年的基本财务情况如下：

1) 营业总收入。2011 年国有企业累计实现营业总收入 367, 855 亿元。中央企业（包括中央管理企业和部门所属企业，下同）累计实现营业总收入 231, 756.1 亿元。其中，中央管理企业累计实现营业总收入 201, 396.9 亿元。地方国有企业累计实现营业总收入 136, 098.9 亿元。

2) 实现利润。2011 年国有企业累计实现利润总额 22, 556.8 亿元。国有企业累计实现净利润 16, 932.6 亿元，其中归属于母公司所有者净利润 11, 460.8 亿元。中央企业累计实现利润总额 15, 023.2 亿元。其中，中央管理企业累计实现利润总额 12, 363 亿元。地方国有企业累计实现利润总额 7, 533.6 亿元。

3) 应交税费。2011 年国有企业应交税费 29, 934 亿元。中央企业累计应交税费 22, 695.2 亿元。其中，中央管理企业累计应交税费 16, 249.2 亿元。地方国有企业累计应交税费 7, 238.8 亿元。

4) 盈利能力。2011 年国有企业成本费用总额为 348, 981.3 亿元。其中：营业成本同比增长 22.9%，销售费用、管理费用、财务费用同比分别增长 13.9%、增长 14.7%和增长 33.6%。销售净利率为 4.6%。净资产收益率为 7.4%。成本费用利润率为 6.5%。中央企业销售净利率、净资产收益率和成本费用利润率分别为 4.8%、8.2%和 6.9%，地方国有企业分别为 4.3%、6.1%和 5.8%。

5) 营运能力。2011 年国有企业存货周转率为 4.5 次，与去年同期持平。应收账款周转率为 13.4 次。

## 6.2 相关政策与法规

自 2005 年起，国资委开始对国有企业的预算、决算进行审批。对企业的预算情况进行监督，内容涉及企业的经营发展和规划是否符合要求，成本控制是否按预算执行以及投资风险如何等等。2007 年，国务院发布《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》（国发〔2007〕26 号）。

目前，我国中央国有资本经营预算制度已经趋近成熟，基本建立了中央国有资本经营收入预算和支出预算体系。经国务院批准同意，2012 年中央国有资本经营预算编制范围为：国资委监管企业 117 户，除所属企业 55 户外，还有教育部、工信部所属企业；农业部、卫生部等部门的所属企业，共计一级企业 963 户（财政部，2012）。根据 2012 年 12 月份《企业财务快报》报道，已纳入中央国有资本经营预算编制范围的中央企业资产总额 385, 867.6 亿元，占全部中央国有企业资产总额的 88.9%；负债总额 253, 023.7 亿元，占全部中央国有企业负债总额的 89.5%；所有者权益 132, 843.9 亿元，占全部中央国有企业所有者权益的 87.8%。此外，包括北京市在内的部分城市也已建立了相应的地方国有资本经营预算体系。

2010 年，国家开始着手有关地方国有企业资本经营预算制度的建立。2010 年 5 月，财政部下发《关于推动地方开展试编国有资本经营预算工作的意见》（财企[2010]83 号）。从 2011 年地方政府试编国有资本经营预算制度以来，一些省区市虽然已经建立国有资本收益收取制度，但没有单独编制国有资本经营预算，而将全部国有资本收益纳入公共财政预算统一安排支出。有的没有严格按照财政部发布的国有资本经营预算收支科目编制预算，与公共财政预算收支科目混用。为了规范地方国有资本经营预算制度，2012 年年末，财政部出台《关于做好 2013 年地方国有资本经营预算编报工作的通知》（财企〔2012〕394 号），指出

2013年地方国有资本经营预算表应包括以下5张表格：1. 地方国有资本经营预算收支总表，反映地方国有资本经营预算收支汇总情况。2. 地方国有资本经营预算收入表，反映按收入分类科目划分的地方国有资本经营预算收入预算情况。3. 地方国有资本经营预算支出表，反映按支出功能分类科目划分的地方国有资本经营预算支出预算情况。4. 地方国有资本经营预算项目支出表，反映年度地方国有资本经营预算按不同使用方向安排的支出情况。5. 地方国有资本经营预算补充表，反映省本级和地市级（含县级）试行国有资本经营预算的有关情况。

以上规定五张财务报表为地方国有企业财务公开提供了基本框架。在现阶段我国非上市的国有企业实行财务报告报送制度，国有企业财务信息透明度不高，对国有企业的会计监督也很弱。国有企业应当采取类似上市公司的信息公开披露管理，这对于保护投资者利益，提高国有企业监管效率，实现国有资本保值增值具有重要意义。

## 6.3 其他国家国有企业

本节简要地讨论包括法国、美国、日本、韩国、新加坡等国在内的的国有企业或政府企业，以及其财务公开情况。

### 法国国有企业

法国是西方国家中国有企业最多、国有经济在国民经济中所占比重最高的国家。按照法国法律，只要政府部门可以依据企业的产权、资金参与情况和有关规定，直接或间接地对企业起主导影响作用，就可以被视为国有企业。1972年7月10日法国内阁会议做出决定，国有企业必须是国家或国家公司在其中单独或联合占有大部分股份的企业。（北京市国资委赴法国培训考察报告）

法国的国有企业主要分布在能源、交通、金融、通信、汽车、钢铁、航空、保险等重要行业，如法国电力公司、法国煤气公司、法国国营铁路公司、雷诺汽车公司等。法国的国有企业是由国家设立专门主管部门行使出资者所有权，财政经济和预算部代表国家拥有国有资产（戴桂英，1992）。

法国政府从三个方面对国有企业进行管理。（一）制定详细、明确的法律法规，规范国家与企业之间的关系，以及企业内部的领导体制及其财务、税收、雇工、工资和计划合同等。

（二）采用“合同制”的形式对国有企业进行管理。（三）对国有企业实行分类管理。法国政府对国有企业建立了监督、检查机制。监督主要分为财务监督和技术监督。财务监督是从财务角度审议和批准国有企业的长期发展规划和限额以上的投资计划，对企业财务报表进行审计，对即将上市或转让的国有企业进行资产评估、制订出最低限价。技术监督则是监督企业是否执行国家制定的产业政策、产业导向和指导性计划，是否遵守国家制定的有关技术规范、质量标准、安全标准及环保标准等，并从技术角度审议和批准国有企业的长期发展规划和限额以上的投资计划。

法国政府对国有企业的检查分为内部检查和外部检查两种。其中，内部检查主要由政府选派的国家产权代表、经济财政部派出的审计员、国家检查官、业务主管部派驻的代表等承担。外部检查则由审计局、预算财政纪律检查署、各行业的监事会、公共事业高级顾问团、经济财政部稽查司和议会特别委员会等部门负责（北京市国资委赴法培训考察报告）。

## 美国政府企业

美国政府特许与拥有的企业（government chartered and owned corporations）分别为联邦、州和市镇各级政府所特许建立或直接拥有，通过各级政府进行分级管理，统称之为“政府企业”。联邦政府管理包括部分电力、全国邮政、国土管理、运输、保险、医疗卫生、工业和环境保护在内 8 类企业。美国各州管理企业较多，且都通过设立政府机构的形式来管理企业。美国政府企业在全部企业中地位一般，影响甚微，其生产总值不足国内生产总值的 5%，且还要受各方面的诸多约束管制。<sup>26</sup>

美国国会审议和批准联邦政府企业的组建，州和市镇政府的政府企业由同级议会进行审批。美国审计署对政府企业经营状况、财务收支和债务前景进行监控。审计署对政府企业监控具有三项机制：（一）企业内部审核机制，要求企业按照规定报表，说明财经情况，审计署对报表进行审计。（二）各级行政当局设定专门机构进行审核。（三）任何公民，认为政府企业有不法行为，均可给议员写信，议员转给审计署着手调查，并给出结论。

美国政府企业主要特点如下：（一）政府企业只允许从事私人无法做、做不好或无利可图的行业，如邮政、公共交通、自来水、污水处理及环保、博物馆、公园森林、航空管制、部分跨州电力水利及公路铁路、部分港口、部分军事工业、航天、老人穷人及退伍军人养老和医疗保险。（二）各级政府企业只向联邦、州和市镇议会负责，其建立与撤销、经营范围及领域、商品及服务价格制定、拨款贷款、高管任免及薪酬，均须由同级议会审查批准，政府只能严格按议会发布的命令（法案）具体执行对所属企业的监管。（三）为体现“公私官民平等和政府不与民争利”的法律原则，政府企业除享受政府经议会批准的固定拨款外，基本没有其他特权。（四）隶属于议会而非政府的联邦审计署对政府企业实行严格的监管（文江，2010）。

## 日本国有企业

日本国有经济的产业特点是基础设施部门多而直接从事物质资料的生产部门少。国有企业主要分布在交通通讯业和电气、煤气、水道等基础设施领域，建筑业和金融、保险、不动产业也占有相当比重，而在制造业、商业等部门则很少。

日本的国有企业大体可分三类：第一类是国有国营企业。主要有造币、邮政、印刷（仅指银行券的印刷）、国有林区和酒类专卖，日本称之为“政府五现业”，其特点是国家直接管理，自主权最小。第二类是地方国有企业，由地方政府直接经营，主要从事自来水、汽车运输、地方铁路、供电和煤气等公用事业，日本称之为“法定事业”。第三类即特殊公法人企业。其特点是依据特殊法律设立，由国家出资，以经济法人身份参与市场经营活动。特殊公法人是双重身份，一方面作为经济法人，在市场环境中，特殊公法人同一般企业一样要受民商法支配；另一方面，特殊公法人的每一个企业都是国家根据特别公法建立起来的，所以每个企业的经营范围、承担的义务及其责任都是由法律明确规定的，企业则必须依据这些特别公法开展经营活动。这是日本国有企业经营的一个重要特点（李春满，1992）。

## 韩国国有企业

韩国国有企业叫“公企业”，韩国经济企划院《公企业白皮书》对其定义是“由国家或

---

<sup>26</sup> Wikipedia, Government Owned Corporations, [http://en.wikipedia.org/wiki/Government-owned\\_corporation#United\\_States](http://en.wikipedia.org/wiki/Government-owned_corporation#United_States)

地方政府所有并控制，销售具有市场性产品的自主的生产主体”，即由政府所有（包括全部或部分，直接或间接）并参与企业的决策，企业自主经营并用一定的价格向消费者提供产品或服务。

韩国的国有企业分为政府企业、政府投资企业、政府出资企业、政府投资企业子公司（也叫政府再投资企业）以及地方国营企业。韩国政府对其的管理体制依据投资额多少和企业法律地位所属关系不同进行不同管理。具体如下：（一）政府企业是指以政府部门的形式由政府直接经营的企业，如铁道厅、递信部、调达厅，它们是主管铁路、邮电、物资的政府企业，其特点是：根据《政府组织法》成立，预算由国会通过，企业职员为公务员。（二）政府投资企业是根据《政府投资机关管理基本法》成立的政府投资占 50% 以上的企业。其特点是为特定目的而根据特定法成立，由政府有关部门领导，大部分是政府全额投资，采取国营公司形式，政府对其经营负最终责任，企业职员不是公务员，但可以享受一定程度的公务员待遇。

（三）政府出资企业是指政府投资不到 50%（包括国家银行的投资，实际上超过 50%），而政府加以控制的企业。其特点为原则上根据商法成立，政府只对其出资部分负责，采取股份制形式，企业领导由董事会选出，人事权在企业。（四）政府投资企业子公司指由政府投资企业投资而政府间接控制的企业，采取股份制形式。政府投资企业的持股率大小不一，多数为 50% 以上。（五）地方国营企业指由地方政府经营的，其中有地方政府以局、课形式直接经营的，也有根据特别法、民法、商法以独立法人形式间接经营的。主要是与地区居民的生活福利有关的事业，如上下水道、住宅、地铁、医院、市场、屠宰等（张世福，1995）。

韩国还设有包括工商部、交通部、能源部在内的专门国有企业主管部门，还有对国有企业进行超部门控制的综合部门机构，主要为审计监察委员会、政府投资委员会及经济企划院等。

## 新加坡国有企业

新加坡国有企业统称为“政府经济实体”，建立国家控股公司代行出资者权力，新加坡的国有企业主要是通过其财政部全资公司新加坡淡马锡控股（私人）有限公司（以下简称淡马锡）负责持有并管理。<sup>27</sup>新加坡政府对国有企业的监督主要体现在对淡马锡这种控股公司的监督。淡马锡再按照市场规则，监督下属企业。新加坡政府根据公司经营状况，对委派的董事实行奖惩。除此之外，淡马锡定期向财政部报送财务报表。政府作为所有者，也可以随时对国有企业进行检查。另外，所谓社会公共监督也非常有效。为了防止由于信息不对称可能导致的内部人控制问题，新加坡规定：国有企业无论上市与否，其经营状况都应当公开，任何机构或个人，只须交纳很少费用，都可以在注册局调阅任何一家企业的资料。<sup>28</sup>

综上所述，国外的国有企业一般集中于特定的行业，例如基础设施、军工、公共事业部门等。以上列举的国家中，多数国家的国有企业依据政府投资力度的不同，隶属政府层级的不同和政府所持股份比例的不同而采取不同的管理形式。部分国家设有专门的政府机构对国有企业发展运行进行管理和监督，而其他国家则采取设立外部机构、或独立机构对国有企业

<sup>27</sup> 淡马锡控股成立于 1974 年，是新加坡财政部全资拥有、新加坡最大的一家国有控股公司。专门经营和管理新加坡政府投入到各类国有企业资本的国家资产经营和管理公司；公司以控股方式直接管理着 23 家国有企业，间接管理或控制的企业达到 2000 多家，在金融、电信、传媒、能源、公共事业、基础设施与工程、运输与物流等产业领域，都有较大的发展。其属下的企业包括新加坡发展银行、新加坡电信公司、新加坡航空公司、新加坡电力公司等一些知名的企业。其所控制公司的营业额占新加坡国内生产总值的 13%，成立 30 年来，淡马锡的经营业绩是净资产收益率年平均超过 18%，给国家股东的年分红平均超过 6.7%。新加坡的国有企业管理，引自：中证网，[http://www.cs.com.cn/cqzk/15/200911/t20091105\\_2251541.htm](http://www.cs.com.cn/cqzk/15/200911/t20091105_2251541.htm)

<sup>28</sup> 胡茯蓓，“新加坡的国有企业管理”，《中国财经报》，2008 年 2 月 22 日。

[http://www.cfen.com.cn/web/ckb/2008-02/22/content\\_407267.htm](http://www.cfen.com.cn/web/ckb/2008-02/22/content_407267.htm)

经营状况进行审计和监督。此外，在国有企业信息公开方面，各个国家也都有积极的推动措施和途径。

## 6.4 指标与内涵

国有资本经营与国有企业收支指标构成全口径中国政府财政透明度指标体系的第四部分内容。该部分包括政府是否公开国有资本经营预算收支决算总表和市县所有经营性国有企业总资产、总负债、总收入情况以及是否要求其所属的主要国有企业公布财务报表（例如国有独资公司、国有控股公司、投融资平台等）。表 6.1 列出了相关的指标和分值。该部分总分为 100 分。其中，国有资本经营为 50 分，国有企业收支为 50 分。

表 6.1 国有资本经营预算与国有企业收支情况的指标与分值

国有资本经营和国有企业收支情况	国有资本经营预算收支决算总表	2011 决算 (25)	公开当年国有资本经营收入 (12.5)	总数 (2.5)
				明细 (10)
		2012 预算 (25)	公开当年国有资本经营收入 (12.5)	总数 (2.5)
				明细 (10)
	国有企业收支情况	市县所有经营性国有企业总资产、总负债、总收入情况 (25)	公开当年国有资本经营收入 (12.5)	总数 (2.5)
				明细 (10)
		主要国有企业财务报表 (25)	公开当年国有资本经营收入 (12.5)	总数 (2.5)
				明细 (10)

在国有资本经营一项中，根据各市级政府是否公布“国有资本经营预算收支决算总表”及公布的细致程度评分。评分标准为：公布国有资本经营预算收支决算总表的分值为 50 分，其中，国有资本经营预算收入和支出各占 50%，为 25 分，其中公布收入或支出的总数，得 5 分；若再公布全部细项，得 20 分。在国有企业收支一项中，公布市区（县）所有国有企业情况的分值为 50 分，其中公布国有企业总资产、总负债与总收支情况为 25 分，公布主要国有企业财务报表为 25 分。

表 6.2 列出了国有资本经营预算收支决算总表，其中收入共有 8 个二级项，支出共有 15 个二级项，只公布部分细项的城市依据此标准按公布的细致程度酌情给分（如仅有空表，得 1 分）。

表 6.2 国有资本经营预算收支决算总表

预算科目	调整预算数	决算数	预算科目	调整预算数	决算数
利润收入			教育		
股利、股息收入			科学技术		
产权转让收入			文化体育与传媒		
清算收入			节能环保		
其他国有资本经营预算收入			城乡社区事务		
			农林水事务		

			交通运输		
			资源勘探电力信息等事务		
			商业服务业等事务		
			地震灾后恢复重建支出		
			其他支出		
本年收入合计			本年支出合计		
地震灾后恢复重建补助收入			调出资金		
上年结余			年终结余		
			其中:本级		
收入总计			支出总计		

## 6.5 评价结果

表 6.3 为全国地级市政府及直辖市政府在该部分的得分及排序情况。从表中报告的结果可以看出,我国绝大部分市级政府未能公布其国有资本经营和国有企业财务信息;就少部分有所披露此类信息的市级政府而言,其公布收支预算总表粗糙,明细指标均未包括在内,距完整和全面披露国有资本经营和国有企业财务信息有很大的距离。

表 6.3 全国地级市及直辖市政府“国有资本经营与国有企业收支情况”部分的得分及排序

排序	城市	所属省份或自治区	得分	排序	城市	所属省份或自治区	得分
1	北京市		35	62	张掖市	甘肃省	0
2	淮南市	安徽省	30	62	新余市	江西省	0
2	贵阳市	贵州省	30	62	咸宁市	湖北省	0
4	青岛市	山东省	25	62	惠州市	广东省	0
5	上海市		20	62	鞍山市	辽宁省	0
5	厦门市	福建省	20	62	泰州市	江苏省	0
7	合肥市	安徽省	15	62	开封市	河南省	0
7	安阳市	河南省	15	62	镇江市	江苏省	0
9	潍坊市	山东省	10	62	锦州市	辽宁省	0
10	鄂尔多斯市	内蒙古自治区	5	62	龙岩市	福建省	0
10	临沂市	山东省	5	62	广元市	四川省	0
10	珠海市	广东省	5	62	德州市	山东省	0
10	广州市	广东省	5	62	石家庄市	河北省	0
10	云浮市	广东省	5	62	邵阳市	湖南省	0
10	玉林市	广西壮族自治区	5	62	嘉兴市	浙江省	0
10	长治市	山西省	5	62	三亚市	海南省	0
10	贺州市	广西壮族自治区	5	62	许昌市	河南省	0
10	杭州市	浙江省	5	62	唐山市	河北省	0
10	成都市	四川省	5	62	黑河市	黑龙江省	0

10	海口市	海南省	5	62	大同市	山西省	0
10	天津市		5	62	鄂州市	湖北省	0
10	湛江市	广东省	5	62	连云港市	江苏省	0
10	中山市	广东省	5	62	佳木斯市	黑龙江省	0
10	徐州市	江苏省	5	62	绥化市	黑龙江省	0
10	清远市	广东省	5	62	株洲市	湖南省	0
10	揭阳市	广东省	5	62	常州市	江苏省	0
10	岳阳市	湖南省	5	62	哈尔滨市	黑龙江省	0
10	桂林市	广西壮族自治区	5	62	汕尾市	广东省	0
10	南宁市	广西壮族自治区	5	62	湘潭市	湖南省	0
10	防城港市	广西壮族自治区	5	62	聊城市	山东省	0
10	韶关市	广东省	5	62	济南市	山东省	0
10	肇庆市	广东省	5	62	无锡市	江苏省	0
10	六安市	安徽省	5	62	金华市	浙江省	0
10	柳州市	广西壮族自治区	5	62	鸡西市	黑龙江省	0
10	阳江市	广东省	5	62	淮安市	江苏省	0
10	遂宁市	四川省	5	62	潮州市	广东省	0
10	池州市	安徽省	5	62	石嘴山市	宁夏回族自治区	0
10	黄石市	湖北省	5	62	吉林市	吉林省	0
10	泰安市	山东省	5	62	东莞市	广东省	0
10	攀枝花市	四川省	5	62	枣庄市	山东省	0
10	莱芜市	山东省	5	62	大庆市	黑龙江省	0
42	淮北市	安徽省	2.5	62	湖州市	浙江省	0
42	芜湖市	安徽省	2.5	62	兰州市	甘肃省	0
42	漳州市	福建省	2.5	62	昆明市	云南省	0
42	荆门市	湖北省	2.5	62	百色市	广西壮族自治区	0
42	长春市	吉林省	2.5	62	银川市	宁夏回族自治区	0
42	武汉市	湖北省	2.5	62	贵港市	广西壮族自治区	0
42	绍兴市	浙江省	2.5	62	张家口市	河北省	0
42	盐城市	江苏省	2.5	62	阳泉市	山西省	0
42	南通市	江苏省	2.5	62	包头市	内蒙古自治区	0
42	鹤壁市	河南省	2.5	62	随州市	湖北省	0
42	德阳市	四川省	2.5	62	钦州市	广西壮族自治区	0
42	郑州市	河南省	2.5	62	绵阳市	四川省	0
42	扬州市	江苏省	2.5	62	眉山市	四川省	0
42	抚州市	江西省	2.5	62	临沧市	云南省	0
42	日照市	山东省	2.5	62	榆林市	陕西省	0
42	焦作市	河南省	2.5	62	庆阳市	甘肃省	0
42	吉安市	江西省	2.5	62	乌鲁木齐市	新疆维吾尔自治区	0
42	上饶市	江西省	2.5	62	荆州市	湖北省	0
42	舟山市	浙江省	2.5	62	平凉市	甘肃省	0

42	台州市	浙江省	2.5	62	廊坊市	河北省	0
62	遵义市	贵州省	0	62	保定市	河北省	0
62	安庆市	安徽省	0	62	阜阳市	安徽省	0
62	北海市	广西壮族自治区	0	62	淄博市	山东省	0
62	萍乡市	江西省	0	62	东营市	山东省	0
62	呼和浩特市	内蒙古自治区	0	62	怀化市	湖南省	0
62	鹰潭市	江西省	0	62	铜川市	陕西省	0
62	威海市	山东省	0	62	西宁市	青海省	0
62	酒泉市	甘肃省	0	62	通化市	吉林省	0
62	平顶山市	河南省	0	62	巴中市	四川省	0
62	南阳市	河南省	0	62	邯郸市	河北省	0
62	深圳市	广东省	0	62	太原市	山西省	0
62	河源市	广东省	0	62	本溪市	辽宁省	0
62	晋城市	山西省	0	62	盘锦市	辽宁省	0
62	宣城市	安徽省	0	62	铁岭市	辽宁省	0
62	宜昌市	湖北省	0	62	双鸭山市	黑龙江省	0
62	九江市	江西省	0	62	滨州市	山东省	0
62	汕头市	广东省	0	62	崇左市	广西壮族自治区	0
62	宝鸡市	陕西省	0	62	内江市	四川省	0
62	佛山市	广东省	0	62	克拉玛依市	新疆维吾尔自治区	0
62	大连市	辽宁省	0	62	武威市	甘肃省	0
62	景德镇市	江西省	0	62	孝感市	湖北省	0
62	长沙市	湖南省	0	62	邢台市	河北省	0
62	洛阳市	河南省	0	62	通辽市	内蒙古自治区	0
62	十堰市	湖北省	0	62	营口市	辽宁省	0
62	茂名市	广东省	0	62	葫芦岛市	辽宁省	0
62	铜陵市	安徽省	0	62	烟台市	山东省	0
62	苏州市	江苏省	0	62	菏泽市	山东省	0
62	宿州市	安徽省	0	62	信阳市	河南省	0
62	宁波市	浙江省	0	62	驻马店市	河南省	0
62	福州市	福建省	0	62	襄樊市	湖北省	0
62	滁州市	安徽省	0	62	广安市	四川省	0
62	安顺市	贵州省	0	62	安康市	陕西省	0
62	益阳市	湖南省	0	62	鹤岗市	黑龙江省	0
62	河池市	广西壮族自治区	0	62	衡水市	河北省	0
62	宿迁市	江苏省	0	62	金昌市	甘肃省	0
62	马鞍山市	安徽省	0	62	赤峰市	内蒙古自治区	0
62	宜春市	江西省	0	62	白银市	甘肃省	0
62	梅州市	广东省	0	62	丹东市	辽宁省	0
62	郴州市	湖南省	0	62	永州市	湖南省	0
62	黄山市	安徽省	0	62	南充市	四川省	0

62	三明市	福建省	0	62	沧州市	河北省	0
62	张家界市	湖南省	0	62	抚顺市	辽宁省	0
62	南昌市	江西省	0	62	阜新市	辽宁省	0
62	咸阳市	陕西省	0	62	辽阳市	辽宁省	0
62	衡阳市	湖南省	0	62	辽源市	吉林省	0
62	伊春市	黑龙江省	0	62	白山市	吉林省	0
62	黄冈市	湖北省	0	62	松原市	吉林省	0
62	巴彦淖尔市	内蒙古自治区	0	62	宁德市	福建省	0
62	梧州市	广西壮族自治区	0	62	漯河市	河南省	0
62	亳州市	安徽省	0	62	来宾市	广西壮族自治区	0
62	临汾市	山西省	0	62	宜宾市	四川省	0
62	商洛市	陕西省	0	62	昭通市	云南省	0
62	南平市	福建省	0	62	丽江市	云南省	0
62	晋中市	山西省	0	62	延安市	陕西省	0
62	重庆市		0	62	嘉峪关市	甘肃省	0
62	秦皇岛市	河北省	0	62	天水市	甘肃省	0
62	西安市	陕西省	0	62	陇南市	甘肃省	0
62	丽水市	浙江省	0	62	资阳市	四川省	0
62	齐齐哈尔市	黑龙江省	0	62	乐山市	四川省	0
62	固原市	宁夏回族自治区	0	62	吕梁市	山西省	0
62	达州市	四川省	0	62	朝阳市	辽宁省	0
62	保山市	云南省	0	62	濮阳市	河南省	0
62	温州市	浙江省	0	62	泸州市	四川省	0
62	蚌埠市	安徽省	0	62	中卫市	宁夏回族自治区	0
62	济宁市	山东省	0	62	海东市	青海省	0
62	沈阳市	辽宁省	0	62	承德市	河北省	0
62	赣州市	江西省	0	62	四平市	吉林省	0
62	朔州市	山西省	0	62	玉溪市	云南省	0
62	泉州市	福建省	0	62	吴忠市	宁夏回族自治区	0
62	江门市	广东省	0	62	呼伦贝尔市	内蒙古自治区	0
62	三门峡市	河南省	0	62	毕节市	贵州省	0
62	新乡市	河南省	0	62	思茅市	云南省	0
62	常德市	湖南省	0	62	运城市	山西省	0
62	南京市	江苏省	0	62	雅安市	四川省	0
62	曲靖市	云南省	0	62	拉萨市	西藏自治区	0
62	莆田市	福建省	0	62	忻州市	山西省	0
62	汉中市	陕西省	0	62	乌海市	内蒙古自治区	0
62	娄底市	湖南省	0	62	牡丹江市	黑龙江省	0
62	衢州市	浙江省	0	62	自贡市	四川省	0
62	周口市	河南省	0	62	乌兰察布市	内蒙古自治区	0
62	七台河市	黑龙江省	0	62	白城市	吉林省	0

62	商丘市	河南省	0	62	铜仁市	贵州省	0
62	渭南市	陕西省	0	62	定西市	甘肃省	0
62	六盘水市	贵州省	0				

比较而言，北京、贵阳、淮南、青岛、上海、厦门等六个城市在该部分具有相对较好的做法。例如，北京市公开了 2011 年决算和 2012 年预算的收入支出总数，并公开了收入明细和部分支出项目开支；淮南市公开了 2011 决算收支总数和 2012 预算收支总数和明细；贵阳市公开了 2011 决算和 2012 预算的收支总数并公开了收入明细；青岛市公开了 2012 年国有资本收支预算表，并列出了国有资本经营预算收支的明细；上海市公开了 2011 年决算收入支出总数，并公开了收入明细和部分支出项目开支；厦门市公开了决算收支总数和预算收支总数和支出明细。

## 6.6 小结

国有企业财务信息公开的主要内容主要包括公开国有资本经营预算收支决算总表和县所有经营性国有企业总资产、总负债、总收情况以及主要国有企业财务报表（例如国有独资公司、国有控股公司、投融资平台等）。目前来看，尽管中央国有资本的经营预算收支情况公开的较为完整，但地方国有企业财务信息的公开显著滞后。尽管早在 2010 年，国家已经开始着手建立地方国有企业资本经营预算制度，但地方国有资本财务信息公开的情况却严重滞后。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息均没有公开。市级政府应当改变国有企业财务信息透明度不高的现状，在此方面，可以参照上市公司进行信息公开披露管理。

## 第七章 实证研究结果

本章根据全口径中国政府财政透明指标体系分析中国市级政府财政透明度的总体状况与排序情况。该指标体系由四部分组成：纳入预算机构和部门；一般性预算（决算）收入与支出情况；财政专户（原预算外财政）与政府债务情况；国有资本经营与国有企业收支情况。通过使用这一指标体系对所有地级市政府和直辖市政府进行实证研究，便可以得到市级政府财政透明度的综合评价结果。

### 7.1 全口径指标体系评价结果

本研究考察中国的全部地级市政府和直辖市政府财政公开情况。由于海南省三沙市新近成立不包括在本次评价范围之内，因此，列入本年评价和排序的所有地级城市的数量为 285 个，加上 4 个直辖城市，总数共有 289 个城市。各城市政府财政公开的信息与数据通过互联网在其相关网站查找到获得。我们根据本报告建立的全口径中国政府财政透明度指标体系，对所有地级市政府和直辖市政府的财政公开情况进行评价并排序。

我们首先按照全口径中国政府财政透明度指标体系的四个组成部分对市级政府分别计分，加总后便得到所有城市的总得分及排名序列。<sup>29</sup>表 7.1 给出了每一个市政府财政透明的总分值及 289 个城市的得分排序。

表 7.1 全口径中国政府财政透明度指标体系评价的市级政府总得分与排序

排序	城市	所属省份或自治区	全口径总得分
1	上海市		45
2	北京市		43
3	广州市	广东省	43
4	长治市	山西省	43
5	鄂尔多斯市	内蒙古自治区	42
6	珠海市	广东省	41
7	深圳市	广东省	41
8	成都市	四川省	40
9	杭州市	浙江省	38
10	芜湖市	安徽省	38
11	云浮市	广东省	37
12	河源市	广东省	37
13	淮北市	安徽省	37
14	青岛市	山东省	36

<sup>29</sup>全口径财政透明度指标体系总分值为 400 分；将各市政府的实际得分除以 4 便得到百分制的分数。

15	遵义市	贵州省	35
16	玉林市	广西壮族自治区	35
17	安庆市	安徽省	34
18	晋城市	山西省	34
19	海口市	海南省	33
20	揭阳市	广东省	33
21	岳阳市	湖南省	32
22	佛山市	广东省	32
23	南宁市	广西壮族自治区	32
24	淮南市	安徽省	32
25	贵阳市	贵州省	32
26	六安市	安徽省	31
27	清远市	广东省	31
28	天津市		31
29	汕头市	广东省	30
30	中山市	广东省	30
31	贺州市	广西壮族自治区	30
32	漳州市	福建省	30
33	徐州市	江苏省	29
34	韶关市	广东省	29
35	湛江市	广东省	29
36	厦门市	福建省	29
37	合肥市	安徽省	28
38	绍兴市	浙江省	27
39	临沂市	山东省	26
40	潍坊市	山东省	26
41	洛阳市	河南省	26
42	扬州市	江苏省	26
43	肇庆市	广东省	26
44	北海市	广西壮族自治区	26
45	桂林市	广西壮族自治区	26
46	西安市	陕西省	25
47	益阳市	湖南省	25
48	江门市	广东省	25
49	长春市	吉林省	24
50	柳州市	广西壮族自治区	24
51	宜春市	江西省	24
52	大连市	辽宁省	24
53	南通市	江苏省	24
54	萍乡市	江西省	23
55	黄石市	湖北省	23
56	十堰市	湖北省	23
57	盐城市	江苏省	23

58	武汉市	湖北省	23
59	齐齐哈尔市	黑龙江省	23
60	南昌市	江西省	23
61	池州市	安徽省	23
62	宁波市	浙江省	23
63	滁州市	安徽省	22
64	咸阳市	陕西省	22
65	舟山市	浙江省	22
66	长沙市	湖南省	22
67	苏州市	江苏省	22
68	宜昌市	湖北省	22
69	荆门市	湖北省	22
70	丽水市	浙江省	22
71	宣城市	安徽省	22
72	泰安市	山东省	22
73	重庆市		22
74	铜陵市	安徽省	22
75	无锡市	江苏省	22
76	连云港市	江苏省	22
77	九江市	江西省	21
78	茂名市	广东省	21
79	淮安市	江苏省	21
80	防城港市	广西壮族自治区	21
81	郑州市	河南省	21
82	镇江市	江苏省	21
83	赣州市	江西省	21
84	攀枝花市	四川省	21
85	景德镇市	江西省	21
86	常德市	湖南省	21
87	宿迁市	江苏省	21
88	南京市	江苏省	21
89	宝鸡市	陕西省	21
90	宿州市	安徽省	21
91	福州市	福建省	21
92	德阳市	四川省	21
93	湖州市	浙江省	21
94	马鞍山市	安徽省	21
95	吉安市	江西省	21
96	三明市	福建省	20
97	娄底市	湖南省	20
98	固原市	宁夏回族自治区	20
99	新余市	江西省	20
100	台州市	浙江省	20

101	温州市	浙江省	20
102	酒泉市	甘肃省	20
103	亳州市	安徽省	20
104	三亚市	海南省	20
105	龙岩市	福建省	19
106	遂宁市	四川省	19
107	蚌埠市	安徽省	19
108	阳江市	广东省	19
109	兰州市	甘肃省	19
110	德州市	山东省	19
111	南平市	福建省	19
112	新乡市	河南省	19
113	嘉兴市	浙江省	19
114	黄山市	安徽省	18
115	渭南市	陕西省	18
116	鹤壁市	河南省	18
117	大庆市	黑龙江省	18
118	昆明市	云南省	18
119	周口市	河南省	18
120	临汾市	山西省	18
121	伊春市	黑龙江省	18
122	南阳市	河南省	18
123	汕尾市	广东省	18
124	抚州市	江西省	18
125	呼和浩特市	内蒙古自治区	18
126	安阳市	河南省	18
127	商洛市	陕西省	18
128	秦皇岛市	河北省	18
129	晋中市	山西省	18
130	哈尔滨市	黑龙江省	18
131	泰州市	江苏省	18
132	咸宁市	湖北省	18
133	郴州市	湖南省	18
134	济宁市	山东省	18
135	沈阳市	辽宁省	18
136	金华市	浙江省	18
137	开封市	河南省	18
138	安顺市	贵州省	17
139	焦作市	河南省	17
140	衡阳市	湖南省	17
141	曲靖市	云南省	17
142	梅州市	广东省	17
143	黄冈市	湖北省	17

144	鄂州市	湖北省	17
145	平顶山市	河南省	17
146	佳木斯市	黑龙江省	17
147	张家界市	湖南省	17
148	鹰潭市	江西省	17
149	潮州市	广东省	17
150	锦州市	辽宁省	16
151	石嘴山市	宁夏回族自治区	16
152	鞍山市	辽宁省	16
153	百色市	广西壮族自治区	16
154	银川市	宁夏回族自治区	16
155	邵阳市	湖南省	16
156	河池市	广西壮族自治区	16
157	汉中市	陕西省	16
158	六盘水市	贵州省	16
159	东莞市	广东省	16
160	常州市	江苏省	16
161	梧州市	广西壮族自治区	16
162	威海市	山东省	16
163	广元市	四川省	16
164	日照市	山东省	16
165	商丘市	河南省	16
166	巴彦淖尔市	内蒙古自治区	16
167	莱芜市	山东省	15
168	泉州市	福建省	15
169	贵港市	广西壮族自治区	15
170	张家口市	河北省	15
171	阳泉市	山西省	15
172	包头市	内蒙古自治区	15
173	随州市	湖北省	15
174	钦州市	广西壮族自治区	15
175	绵阳市	四川省	15
176	眉山市	四川省	15
177	临沧市	云南省	15
178	榆林市	陕西省	15
179	庆阳市	甘肃省	15
180	乌鲁木齐市	新疆维吾尔自治区	15
181	朔州市	山西省	15
182	石家庄市	河北省	15
183	上饶市	江西省	15
184	惠州市	广东省	14
185	济南市	山东省	14
186	荆州市	湖北省	14

187	平凉市	甘肃省	14
188	七台河市	黑龙江省	14
189	廊坊市	河北省	14
190	保山市	云南省	14
191	保定市	河北省	14
192	阜阳市	安徽省	14
193	淄博市	山东省	14
194	东营市	山东省	14
195	怀化市	湖南省	14
196	铜川市	陕西省	14
197	西宁市	青海省	14
198	枣庄市	山东省	13
199	唐山市	河北省	13
200	聊城市	山东省	13
201	黑河市	黑龙江省	13
202	株洲市	湖南省	13
203	通化市	吉林省	13
204	巴中市	四川省	13
205	大同市	山西省	13
206	邯郸市	河北省	13
207	太原市	山西省	13
208	本溪市	辽宁省	13
209	盘锦市	辽宁省	13
210	铁岭市	辽宁省	13
211	双鸭山市	黑龙江省	13
212	滨州市	山东省	13
213	崇左市	广西壮族自治区	13
214	内江市	四川省	13
215	克拉玛依市	新疆维吾尔自治区	13
216	吉林市	吉林省	12
217	三门峡市	河南省	12
218	莆田市	福建省	12
219	许昌市	河南省	12
220	湘潭市	湖南省	12
221	武威市	甘肃省	12
222	孝感市	湖北省	12
223	邢台市	河北省	11
224	通辽市	内蒙古自治区	11
225	营口市	辽宁省	11
226	葫芦岛市	辽宁省	11
227	烟台市	山东省	11
228	菏泽市	山东省	11
229	信阳市	河南省	11

230	驻马店市	河南省	11
231	襄樊市	湖北省	11
232	广安市	四川省	11
233	安康市	陕西省	11
234	鹤岗市	黑龙江省	11
235	张掖市	甘肃省	11
236	衡水市	河北省	11
237	金昌市	甘肃省	11
238	鸡西市	黑龙江省	11
239	赤峰市	内蒙古自治区	11
240	白银市	甘肃省	11
241	丹东市	辽宁省	10
242	永州市	湖南省	10
243	南充市	四川省	10
244	沧州市	河北省	10
245	抚顺市	辽宁省	10
246	阜新市	辽宁省	10
247	辽阳市	辽宁省	10
248	辽源市	吉林省	10
249	白山市	吉林省	10
250	松原市	吉林省	10
251	宁德市	福建省	10
252	漯河市	河南省	10
253	来宾市	广西壮族自治区	10
254	宜宾市	四川省	10
255	昭通市	云南省	10
256	丽江市	云南省	10
257	延安市	陕西省	10
258	嘉峪关市	甘肃省	10
259	天水市	甘肃省	10
260	陇南市	甘肃省	10
261	资阳市	四川省	9
262	乐山市	四川省	9
263	吕梁市	山西省	9
264	朝阳市	辽宁省	9
265	濮阳市	河南省	9
266	泸州市	四川省	9
267	中卫市	宁夏回族自治区	9
268	海东市	青海省	8
269	承德市	河北省	8
270	四平市	吉林省	8
271	玉溪市	云南省	8
272	吴忠市	宁夏回族自治区	8

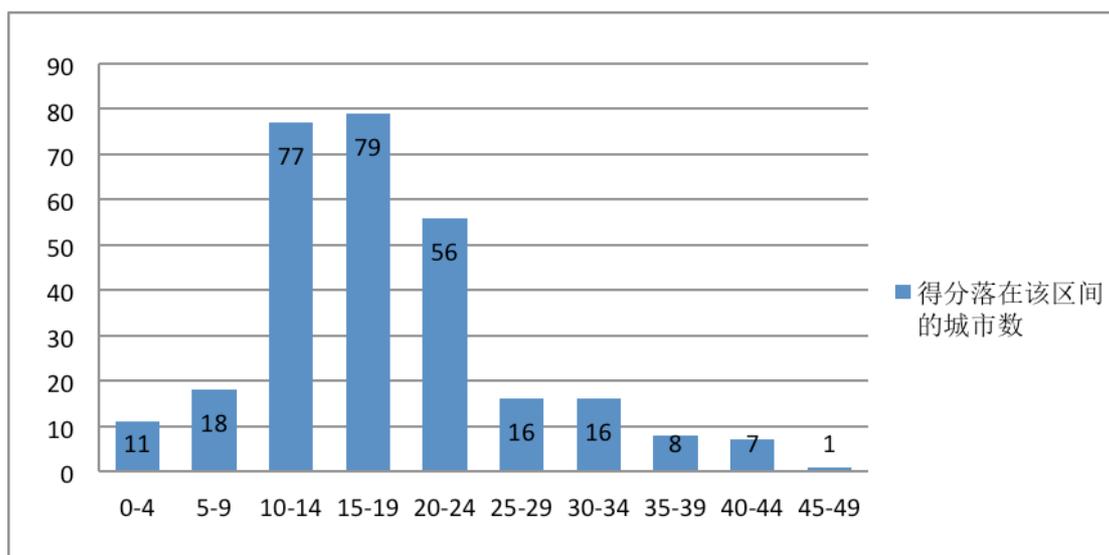
273	衢州市	浙江省	7
274	达州市	四川省	6
275	呼伦贝尔市	内蒙古自治区	6
276	毕节市	贵州省	6
277	绥化市	黑龙江省	6
278	思茅市	云南省	5
279	运城市	山西省	4
280	雅安市	四川省	4
281	拉萨市	西藏自治区	4
282	忻州市	山西省	3
283	乌海市	内蒙古自治区	3
284	牡丹江市	黑龙江省	3
285	自贡市	四川省	1
286	乌兰察布市	内蒙古自治区	1
287	白城市	吉林省	0
287	铜仁市	贵州省	0
287	定西市	甘肃省	0

注：各市级政府总得分为四舍五入去掉小数后的整数分值。

按照全口径政府财政透明度指标体系对 289 个城市政府进行综合评价后，上海市总分排名第一，得分为 45 分；北京市、广州市和长治市并列第二名，得分为 43 分；鄂尔多斯市为第五名，得分 42 分；珠海市和深圳市并列第六名，得分为 41 分；成都市排在第八名，得分 40 分；杭州市、芜湖市并列第九名，得分是 38 分。排序最高的城市的得分均未超过总分的 50%，得分超过总分 38% 的城市仅有十个，占全部城市数量的 3.5%，这反映了目前各市政府财政透明度现况普遍低下。

为进一步了解我国城市政府财政透明度的分布情况，图 7.1 给出了每五分为一区间的所有市级政府总分集合的分布图。该图显示，所有市级政府得分近似  $\chi^2$  分布。全部 289 个市级政府得分的平均值是 17.9 分，占总分的 17.9%，中位数是 17 分，占总分的 17%。212 个市级政府得分在 10-24 分之间，占总数 73.4%，低于 10 分的市政府有 29 个，占总数的 10%，得分 25 分以上的市政府有 48 个，占总数的 16.6%。

图 3.1 所有市级政府总分的直方分布图



## 7.2 狭义口径评价结果

全口径财政透明度指标体系对市级政府财政透明度情况进行了全方位的评价。此外，我们还可以按照狭义口径考察市级政府财政公开的状况。本指标体系的一、二部分加总得分以及一、二、三部分加总得分可以用于此目的。前者反映了仅包含市级政府一般预算收支和政府性基金的财政公开情况，而后者则反映了除国有企业经营情况之外市级政府的全部财政公开状况。

首先，我们使用本指标体系中的第一、二部分评价市级政府财政透明度与排序情况。指标体系中的第一部分为纳入财政预算机构和部门，第二部分为预算内财政项目。第二部分包括市级政府一般预算收支和政府性基金收支两大项，此为市政府财政活动的最主要内容。

我们对所有市级政府的财政公开情况按照本指标体系前两部分的加总分并转换为百分制计分，<sup>30</sup>得到各市政府得分及全部城市的排序。在全部 289 个城市中，广州市和长治市总分排名第一，得分为 83 分；深圳市排在第三名，得分 81 分；上海市和珠海市并列第四名，得分 79 分；排在六到九位的依次是成都市、杭州市、芜湖市以及河源市，得分分别为 78 分、77 分、75 分和 74 分；鄂尔多斯市排在第十位，得分为 72 分。总分超过 70 分的城市有 11 个城市，而总分在 60 分以上的城市达到 24 个，占到城市总数的 8.3%。表 13 为排在前十名的市级政府得分及排序。

表 3.2 按指标体系前二部分加总分评价的前十位市级政府得分排序

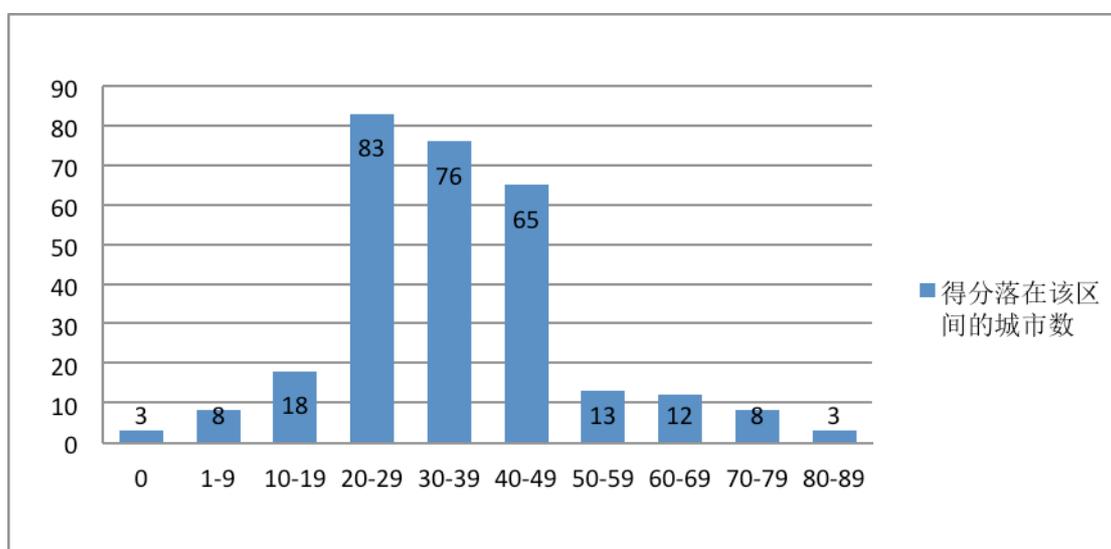
排名	城市	得分
1	广州、长治	83
3	深圳	81
4	上海、珠海	79
6	成都	78
7	杭州	77

<sup>30</sup>本指标体系的第一、二部分的满分为 200 分。将各市实际得分除以 2 得到百分制分数。

8	芜湖	75
9	河源	74
10	鄂尔多斯	72

图 7.2 是 289 个市政府得分以十分为一区间的直方分布图。该分布图显示，对所有市政府财政透明情况根据指标体系前两部分加总分评价的得分结果仍然近似于  $\chi^2$  分布，与图 7.1 比较，位于该分布中间部位的主峰位置更宽，所处的区域分值更大。全部市政府得分的平均值是 34.72 分，占总分的 34.7%，中位数是 33 分，占总分的 33%。从总体上看，仅用全口径指标体系前两部分对市级政府财政透明情况的评分情况好于使用全口径指标体系的综合评价。这表明市级政府对一般预算收支和政府性基金内容的公开程度相对较高。

图 7.2 所有市级政府按指标体系前二部分加总分的直方分布图



其次，我们使用本指标体系中前三部分的加总分评价市级政府财政透明度情况。指标体系的第三部分为预算外账户和政府债务。按照给定的相关指标以及评分规则，并将三部分的加总分转化为百分制后<sup>31</sup>，便可得到各市级政府财政透明度的分值和排序。表 7.3 给出了排序前十名的市级政府得分及排序。在全部 289 个城市中，广州市和长治市在本指标体系前三部分的加总分排名第一位，得分为 55 分；并列排在第三名的是深圳市和鄂尔多斯市，得分是 54 分；并列第五名的是上海市和珠海市，得分是 53 分；排在七、八位的依次是成都市、芜湖市，得分分别为 52 分和 50 分；排在并列第九位的是杭州市、河源市和安庆市，得分为 49 分。超过 50 分的城市共有 8 个，但没有任何一个市级政府的得分超过 60 分。由此可见，指标体系前三部分的加总分低于前两部分加总分，但高于全口径指标体系的综合总分。这表明市级政府公开一般性财政项目的意愿较高，但对公开预算外收支、政府债务以及国有企业财务方面的意愿很低。

表 7.3 按指标体系前三部分加总分评价的前十位市级政府得分排序情况

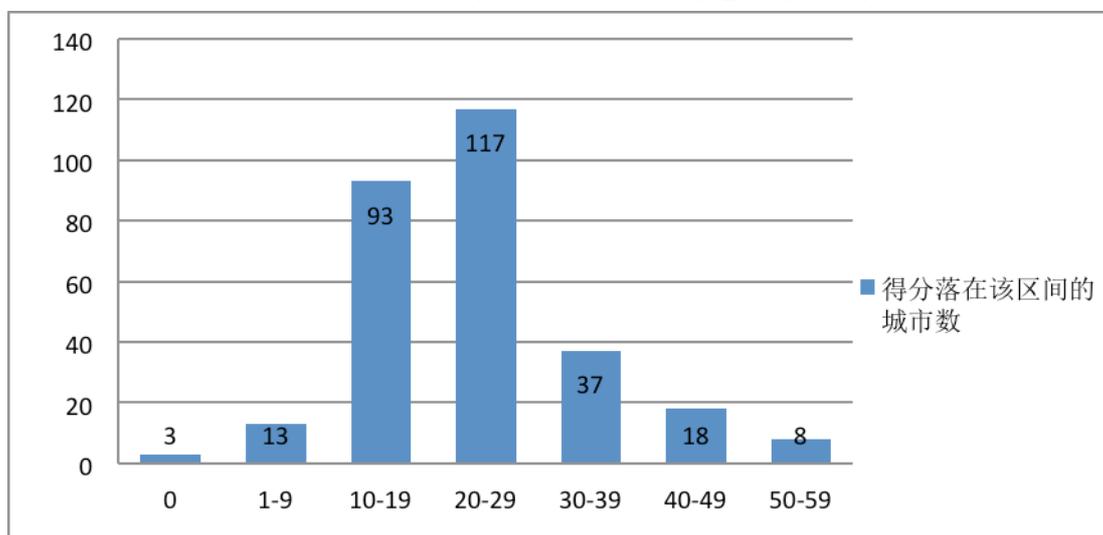
排名	城市	得分
----	----	----

<sup>31</sup>指标体系的前三部分总分为 300 分。将各市级政府的实际得分除以 3 得到百分制分数。

1	广州、长治	55
3	鄂尔多斯、深圳	54
5	上海、珠海	53
7	成都	52
8	芜湖	50
9	河源、安庆、杭州	49

图 7.3 为全部市级政府按照指标体系前三部分加总分的直方分布图。直方图显示所有市级政府得分的分布仍然近似于  $\chi^2$  分布。全部 289 个市级政府得分的平均值是 23.41 分，占总分的 23.41%，中位数是 22 分，仅占总分的 22%。虽然指标体系前三部分加总分值反映了财政透明度处于低水平，但是略为高于全口径指标体系的评价得分；这表明市级政府对国有企业财务的公开方面最为欠缺。

图 7.3 所有市级政府在指标体系前三部分加总分的直方分布图



## 7.3 财政透明度比较研究

本节对全部地级城市政府及直辖市政府的财政透明度进行比较分析。我们首先比较不同类型的市级政府财政透明度，然后讨论不同区域的市级政府财政公开情况，以及排名前十位的市级政府财政透明度情况，最后对 2012 年排名前六位市级政府在 2013 年的得分进行分析。

### 不同类型市级政府透明度分析

我们对不同的城市加以分类，分别考察直辖市、省会城市、计划单列市、以及其他地级城市政府的得分情况。表 7.4 给出了按照不同口径评价的各类型城市市政府财政透明度得分的平均值和最高值。就财政透明度得分的平均值来看，无论是哪一种口径都呈现直辖市>计划单列市>省会城市>其他地级城市的情况；就得分的最高值而言，四种类型城市的情况比较接近，在任意一种类型城市中都存在公开程度比较好的市政府。可以大致认为，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。

表 7.4 不同城市类别得分情况

统计指标\城市	直辖市	计划单列市	省会城市	其他地级市
全口径总分均值	35	30	22	17
全口径总分最高值	45	41	43	43
前两部分得分均值	63	56	43	33
前两部分得分最高值	79	81	83	83
前三部分得分均值	42	38	29	22
前三部分得分最高值	53	54	55	55

## 不同区域的市级政府分析

实证结果表明，不同区域的市级政府财政公开的程度不同。表 7.5 为全口径财政透明度综合排序前 10%的三十位的市级政府。其中，除去北京、上海、天津三家直辖市外，位于东部沿海经济发达地区的广东省就独自占有十家，而浙江省、山东省均只有一家，其他发达省份则没有。而经济欠发达地区的安徽省有五家，山西省、贵州省与广西自治区各两家，内蒙古自治区、四川省、海南省、湖南省则各有一家。总体而言，发达地区和全发达地区的市级政府在财政公开排序前三十位中各占一半。这一情况反映了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。

表 7.5 财政透明度总分排名前 30 名市级政府表

排名	城市	总分	排名	城市	总分
1	上海	45	16	玉林(广西)	35
2	北京	43	17	安庆(安徽)	34
3	广州(广东)	43	18	晋城(山西)	34
4	长治(山西)	43	19	海口(海南)	33
5	鄂尔多斯(内蒙古)	42	20	揭阳(广东)	33
6	珠海(广东)	41	21	岳阳(湖南)	32
7	深圳(广东)	41	22	佛山(广东)	32
8	成都(四川)	40	23	南宁(广西)	32
9	杭州(浙江)	38	24	淮南(安徽)	32
10	芜湖(安徽)	38	25	贵阳(贵州)	32
11	云浮(广东)	37	26	六安(安徽)	31
12	河源(广东)	37	27	清远(广东)	31
13	淮北(安徽)	37	28	天津	31
14	青岛(山东)	36	29	汕头(广东)	30
15	遵义(贵州)	35	30	中山(广东)	30

## 排名前十位市级政府分析

表 7.6 为全口径财政透明度指标体系总分排名前十位的市级政府在各部分的得分情况。它们的共同点是前两部分的得分较高,而在第三第四部分的得分情况并没有明显的高于其他市级政府。排在前两位的上海市政府和北京市政府的显著优势在于第四部分得分较高,说明这两个城市在财政公开的完整性方面相对较好。值得一提的是,前十名的城市中只有鄂尔多斯市政府公开了财政专户的相关数据,而其他所有城市政府都未公开财政专户信息;此外,这十个市级政府也未能公开政府性债务当年余额和还款情况。

表 7.6 总得分排名前十名市级政府各部分得分情况

	第一部分	第二部分	第三部分	第四部分
上海	80	78.8	0	20
北京	75	62.9	0	35
广州	86	80.3	0	5
长治	90	75.6	0	5
鄂尔多斯	76	67.5	20	5
珠海	75	82.8	0	5
深圳	85	77.7	0	0
成都	90	65.5	0	0
杭州	80	68.1	0	5
芜湖	90	59.3	0	2.5

## 去年前七位市级政府在 2013 年得分分析

我们对 2012 年度 81 个地级市政府及直辖市政府财政透明度的研究报告中,排在前七位的城市包括北京、上海、成都、南阳、宜昌、三亚、杭州;而这其中北京、上海、成都、杭州进入了本期财政透明度排名的前十位,其他三个城市的排名则低于去年。这是由于两方面的原因:其一,今年的研究包括了全国所有地级市政府,总数比去年增加了 208 个;其二,今年提出了全口径财政透明度指标体系,比去年以国际货币基金指标为基础的衡量标准更为接近我国的实际情况。根据全口径指标体系,宜昌、三亚和南阳市政府在多数城市公开的较好的第一部分并没有得到较高的分数,而在第二部分的得分也与另外三个城市有显著的差异。但值得一提的是,南阳市政府是为数不多公开财政专户管理资金数据的市政府。

表 7.7 2012 年排名前七位的市级政府在 2013 年各部分得分情况

	第一部分	第二部分	第三部分	第四部分
上海	80	78.8	0	20
北京	75	62.9	0	35
成都	90	65.5	0	0
杭州	80	68.1	0	5
宜昌	41	46.8	0	0
三亚	65	13.8	0	0

南阳	56	6.2	10	0
----	----	-----	----	---

## 7.4 小结

我们根据本研究提出的全口径中国政府财政透明度指标体系,对所有地级市和直辖市政府的财政公开情况进行了全面评价并对其进行了排序。总体来说,我国市级政府财政透明度的程度很低;即使排序在前三十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市级政府的总体水平。广东省的市级政府在财政公开方面具全国之首,居于中部的安徽省紧随其后,而华东发达地区则相对滞后。在指标体系的第一部分中,市级政府机构的公开情况最好,人大、政协的公布情况也较好,而其他公共机构和本级财政结构图的公布情况最差。在第二部分中,市级政府具有公布一般预算收支的倾向,而缺少对政府性基金收支的公布。我国市级政府在财政专户和地方政府债务方面很不透明,仅只有少数城市公布了指标体系的第三部分的部分相关信息。并且公开的信息仍较粗糙。最后,绝大多数市级政府均未公布第四部分关于地方国有资本经营和国有企业财务信息。

## 第八章 良好做法指南

目前，中国政府财政公开还没有统一的标准。从中央部门到各地方政府往往是基于自身判断和认识，有选择性地公布部分财政活动的相关信息。这使得各政府部门、各地政府的财政公开做法存在极大的差异，限制了财政透明度的一致性、完整性与准确性。我们在全中国市级政府财政公开的实践之上，根据全口径中国财政透明度指标体系，提出了关于中国政府财政公开良好做法指南。该指南作为一个参考性指导方案，既可以为政府的财政信息公开工作提供统一方法，促进公共治理改善；同时能够作为公众对政府财政透明度的判断标准，便于实现社会监督。

### 8.1 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清晰结构、相互的关系以及这些部门的职能是分配财政资金和实施财政行为的基础性依据。财政资金在使用主体之间的划分原则，是依据部门之间的从属关系以及部门本身的政策属性，前者决定了财政资金流的方向，后者决定了财政资金的数目和使用的意义。因此，公布纳入预算机构和部门构成财政透明度的核心部分。它包括以下具体内容。

#### (1) 纳入预算机构和部门的清晰结构

政府财政透明首先要求将财政资金使用主体即财政供养的部门以结构图或者列表的形式清晰地展示出来，这称之为“本级财政结构图”，即财政资金使用的“总纲”。

#### (2) 独立的财政资金使用主体的概要信息和职能

政府财政透明要求所有财政资金的使用主体应当向社会公开这些机构或部门的概况和职能，因此社会公众能够了解财政资金使用实际主体以及使用财政资金的目的和意义。实际上，财政资金使用主体的职能反映了财政活动范围的界定和财政责任的划分，即决定这些主体提供哪些公共服务和产品以及其他的政策性措施。目前，中国的财政使用主体包括共产党各级组织、各级人民代表大会、各级政府、各级政治协商委员会、群众团体、各级部门下属或者独立的企事业单位和所属各级政府的国有企业。他们在报告中称为“系统”，由多个下属部门或主体组成。财政透明度则是对这些系统的信息公开情况做出相应的评价。

#### (3) 公开独立使用财政资金使用主体的内部结构或组成

由于这些独立使用财政资金的主体，也就是“系统”，由众多下属部门或组成机构所构成，政府财政透明要求这些系统公开其构成成分，也就是下属部门和组成机构的概要信息和职能，及其这些部门的财政活动情况，以便社会公众能够更加清楚地了解财政资金的使用去向和意义。

上述三个有关财政透明良好做法是层层递进的，其目的是让财政资金的使用去向和意义尽可能的清楚、明晰、完整，减少各方面的监督成本，起到财政资金使用主体尊法自律的作用。

总体来说，长治、成都、芜湖、佛山等城市在该部分的做法具有示范意义；广州、

深圳、六安、上海、杭州、河源、鄂尔多斯、南宁、汕头、北京、珠海、揭阳、岳阳、晋城、安庆、云浮、海口等城市在该部分有相对较好的做法。

## 本级财政结构图

市级政府应当公开财政资金使用主体即财政供养部门的结构图或者列表，它是市级政府财政资金使用情况总纲，使得社会公众对由各系统所构成的市级财政资金使用体系一目了然。

## 市级政府机构

市级政府机构是财政资金使用的最主要系统，它由执行各类行政性职能的部门组成。这就需要公开市级政府下属所有行政部门的结构图（或列表），真实、全面地反映它们之间的关系，同时还需要对各部门承担的行政职能做出清晰而详细的说明。

图 8.1-8.4 为杭州市政府的一个良好做法范例。杭州市政府在政府门户网站上公开了所有政府部门列表，对每一个部门提供了链接。点击进入后能够看到该部门的职能和其他基本信息、内设机构以及下属的单位。

图 8.1 市级政府机构公开良好做法示例（杭州市）

市政府工作部门	市政府办公厅	市政府研究室	市机关事务局	市金融办	市发改委
	市贸易局	市经信委	市外经贸局	市教育局	市旅委
	市科委	市文广新闻出版局	市民族宗教局	市体育局	市公安局
	市卫生局	市人口计生委	市民政局	市审计局	市司法局
	市统计局	市财政（地税）局	市环保局	市林水局	市工商局
	市人力社保局	市质监局	市国土资源局	市食品药品监管局	市规划局（市测绘与地理信息局）
	市城管委（市城管执法局）	市城乡建委	市安全监管局	市住房保障局	市园文局
	市外办	市交通运输局	市侨办	市农业局	市法制办
	市人防办				

图 8.2 市级政府机构公开良好做法示例（杭州市）

□ 基本信息	□ 领导班子	□ 内设机构	□ 直属单位
单位名称:	市政府办公厅		
主要职责:	<p>市政府办公厅是协助市政府领导处理市政府日常工作的市政府工作部门。主要职责：（一）协助市政府领导组织起草或审核以市政府、市政府办公厅名义发布的公文。（二）受理各区、县（市）政府和市政府各部门请示市政府的公文，提出审核意见，报市政府领导审批；受市政府委托或交办，组织开展有关协调工作。（三）根据市政府的工作重点和市政府领导指示，组织和参与调查研究，及时反映情况，提出建议。（四）督促检查各区、县（市）政府和市政府各部门贯彻落实国务院、省政府、市政府文件和市政府会议决定事项、市政府领导重要批示的执行情况，及时向市政府领导报告，提出建议。（五）负责市政府会议的筹备和组织工作，协助市政府领导组织会议决定事项的实施。（六）负责市政府重大活动的组织和市政府领导重要内外事活动的安排。（七）指导全市政府系统办公室的业务工作。（八）指导全市政府政务信息工作，负责市政府政务信息的编辑工作。（九）负责市委、市政府值班工作，及时报告重要情况，传达和督促落实市委、市政府领导指示。（十）协助市政府领导做好需由市政府组织处理的突发事件的应急处置工作。（十一）负责全国、省、市人大和政协交办的人大代表建议、政协委员提案的组织办理和督促检查工作。（十二）组织、指导和协调各区、县（市）政府和市政府各部门电子政务建设和政府门户网站建设。（十三）组织、指导和推动全市政府信息公开工作。（十四）组织、协调政府系统信息化建设。（十五）组织、协调全市反走私和口岸管理工作。（十六）贯彻执行流动人口服务管理的法律、法规、规章和政策；指导、协调杭州市流动人口服务管理工作。（十七）负责党和国家领导人，中央国家机关副部以上党政领导，各省（自治区、直辖市）党政领导，各市（地）党政领导在杭的公务接待安排。（十八）负责市政府办公大楼安全保卫的指导、协调和督促检查工作。（十九）联系管理市政府驻外办事处。（二十）办理市政府领导交办的其他事项。</p>		

图 8.3 市级政府机构公开良好做法示例（杭州市）

基本信息	领导班子	内设机构	直属单位
单位名称:		市政府办公厅	
内设机构名称	联系电话	Email地址	内设机构人员
秘书一处	85251041	sfb.msyc@hz.gov.cn	工作人员
秘书二处	85251048	sfb.msec@hz.gov.cn	工作人员
信息处	85251140	sfb.xx@hz.gov.cn	工作人员
市政府督查室	85251101	sfb.dcc@hz.gov.cn	工作人员
建议提案工作处	85251222	sfb.jyta@hz.gov.cn	工作人员
政务公开处	85252567	zwgk@sfb.hz.gov.cn	工作人员
综合一处	85251055	sfb.zhyc@hz.gov.cn	工作人员
综合二处	85251012	sfb.zhec@hz.gov.cn	工作人员

图 8.4 市级政府机构公开良好做法示例（杭州市）

基本信息	领导班子	内设机构	直属单位
单位名称:		市政府办公厅	
直属单位	法人代表	联系电话	EMAIL 地址
杭州市地方志编纂委员会办公室		85253684	szb@hz.gov.cn
杭州市人民政府公报室		85252506	hzzb@hz.gov.cn
杭州市人民政府通信站		85252525	sfb.txz@hz.gov.cn
中共杭州市委、杭州市人民政府办公信息处理中心（杭州市人民政府电子政务办公室）		85250501	xxzx@hz.gov.cn
中共杭州市委杭州市人民政府接待服务中心		85253798	sfb.jdb@hz.gov.cn

来源：<http://www.hangzhou.gov.cn/main/zzjg/zfjg/>

## 中国共产党市委员会

共产党市委是市级财政资金的重要使用主体。因此，需要公开共产党市委下属各个部门的结构图和列表，真实反映它们之间的关系，同时还需要对各部门承担的行政职能做出清晰而详细的说明。

图 8.5-8.6 为杭州市委信息公开的良好做法范例。其中，杭州市委在政府门户网站上公开了党委部门列表，对每一个部门提供了链接，同时在总表中直接解析了各部门的内部结构。点击部门名称或者他们的下属机构能够看到他们各自的职能和基本信息、内设机构以及下属的单位。

图 8.5 市委党委公开良好做法示例（杭州市）

市委 办公厅	秘书一处	秘书二处	文电处	综合一处	综合二处	法治处	督查室	信息处	人事处	老干部管理服务处
	市密码管理局		市委保密委员会办公室（市保密局）			杭州国际城市学研究中心（杭州研究院）		杭州生活品质研究与评价中心		
	市委办公厅网络中心		市保密技术检查中心		市委党刊《杭州》杂志社			市级机关文印中心		
市纪委 （市监 察局）	办公厅（与监察综合室合署办公）			研究室（法规室）	宣传教育室	干部室	执法监察室	党风廉政建设室		
	纠正部门和行业不正之风室（市政府纠正部门和行业不正之风办公室）					效能监察室	信访室（市政府行政监察举报中心）	纪检监察一室		
	纪检监察二室		案件综合管理室	案件审理室	机关党委					
市委组织部 （市委人才办、 市委两新工委）	调研室		（党建研 究所）		组织处	新经济与新社会组织党建处				
	办公室（信息管理办公室）		综合处（公务员管理处）		干部一处	干部二处	干部三处	干部教育处		
	科技干部处（人才研究所）		干部监督室		电教（远教）中心		机关党委（人事处）			
市委宣传部	办公室	调查研究处	干部处	机关党委	理论处（党员教育处）	宣传处	新闻出版处	文化处		
	文化事业发展处		市文明办	对外宣传办公室						
市委统战部	办公室	干部处	党派处	民族宗教处	经济联络处	党外知识分子工作处	调研信息处	机关党委		
市委政法委 （市综治办、市 委维稳办）	办公室	政治部	执法监督室	社会治安综合治理协调指导室		维护社会稳定处	流动人口工作处			

图 8.6 市委党委公开良好做法示例（杭州市）

□ 基本信息	□ 领导班子	□ 内设机构	□ 直属单位
单位名称：	市委办公厅		
主要职责：	<p>(一)负责信息调研工作,围绕市委总体工作部署,收集信息,反映动态,调查研究,综合协调,为市委决策提供依据和服务。(二)负责督促检查工作,根据市委的重要工作部署,制定督查方案,直接或协调组织有关部门开展督促检查,并向市委和上级党委反馈落实情况;负责党中央、省市指示以及党中央、省市领导批示的传达和催办落实。(三)负责市委常委会会议、市委书记办公会议和市委其他重要会议的安排;做好为市委领导的服务工作,协调、安排好市委领导的会议和活动。(四)负责组织协调市委及全市性的重大活动及上级领导参加重要会议、重大活动的接待工作,协调市四套领导班子的工作安排;负责市委系统的会议经费管理和会务后勤服务工作;组织协调市委重要活动和工作部署的新闻报道,协助市委领导,会同市政府办公厅及有关部门处理紧急事务和突发事件;负责安全警卫、保密工作,联系市委办公厅、市政府办公厅值班室和信访、接待、档案、后勤等工作。(五)负责市委文书处理工作,承担市委文件、文稿的起草、修改和审核工作;负责全市性的各类检查、评比、达标、庆典活动审批管理的有关工作;编写《市委大事记》。(六)负责全市党政系统的密码通信、管理和机要交通工作;负责党政领导机关机要文件的传递;负责对全市机要部门的业务指导;负责全市机要信息光纤网的建设管理。(七)承办市委保密委员会日常工作,依法履行保密行政管理职能;贯彻落实党中央、国务院、省保密局、市委、市政府有关保密工作的方针、政策、决定和指示,开展保密宣传;负责指导、协调全市党政机关、群众团体及企事业单位的保密工作,监督检查《保密法》及其他保密法规、规章的实施,指导各地各部门确定国家秘密密级、保密期限的工作,依法审定不明确或有争议的保密有关事项,组织查处泄密事件。(八)完成市委交办的其他任务。</p>		

来源：<http://www.hangzhou.gov.cn/main/zzjg/dwjg/>

## 市人民代表大会

市级人民代表大会是市级财政资金的重要使用主体,其各个部门的经费全部来源于市级财政拨款,市级政府应在政府门户网站或相关网站<sup>32</sup>上公开市人民代表大会的内部机构和职能。

图 8.7 为深圳市的良好做法范例,该范例来自于深圳市政府门户网站链接到的深圳市人大网站,其中公布了深圳市人大其内部机构设置及其相关职能。

<sup>32</sup>如各市的人大网站

图 8.7 市人民代表大会公开良好做法示例（深圳市）

组织机构及成员	组织机构及成员
<p style="text-align: center;"><b>市人大常委会办公厅</b></p> <p>市人大常委会办公厅是深圳市人民代表大会常务委员会的办事机构。</p> <p>一、负责市人民代表大会会议、常委会会议、主任会议、党组会议及其他有关重要会议的会务工作。</p> <p>二、负责常委会领导政务活动安排。</p> <p>三、负责机关的公文处理、机要传送、保密、印章和档案管理。</p> <p>四、负责机关的人事干部和离退休干部管理事项；协助机关党委、纪委、工、青、妇团体开展日常工作；负责机关计划生育的管理工作；办理机关工作人员赴港澳台及出国考察的政审及上报手续。</p> <p>五、负责和协助机关各部门建立健全各项规章制度。</p> <p>六、承办常委会领导交办的各类文件材料的起草工作。</p> <p>七、负责人大制度和人大工作的宣传报导，负责有关综合性课题的调查研究；负责机关刊物、法规单行本和法规汇编的编辑、印制、出版和发行，负责重要工作信息的搜集、整理、传递和反馈。</p> <p>八、负责市人大及其常委会通过的法规和决定、决议的公布和备案工作。</p> <p>九、负责机关财务、办公设施、图书资料、车辆、固定资产的管理和内宾接待以及机关的安全保卫工作。</p> <p>十、负责常委会的信访工作。</p> <p>十一、负责常委会机关信息化与办公自动化建设。</p> <p>十二、承办常委会领导交办的其他事项。</p> <p><b>附：秘书长、办公厅主任联席会议成员</b></p> <p><b>秘书长：</b> (兼办公厅主任) 张士明</p> <p><b>副秘书长：</b> 陈 威      翟中泰      李庆节      罗为平      高建军</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; 办公厅</li> <li>&gt; 法制委员会</li> <li>&gt; 计划预算委员会</li> <li>&gt; 内务司法工作委员会</li> <li>&gt; 经济工作委员会</li> <li>&gt; 城建环资工作委员会</li> <li>&gt; 教育科学文化卫生工作委员会</li> <li>&gt; 外事侨务工作委员会</li> <li>&gt; 选举联络人事任免工作委员会</li> </ul>

来源：[http://www.szrd.gov.cn/engine/gettemplate.jsp?temp\\_id=16&guid={CAAE9B32-FFFF-FFFF-E20B-CA1500000003}&pid=50](http://www.szrd.gov.cn/engine/gettemplate.jsp?temp_id=16&guid={CAAE9B32-FFFF-FFFF-E20B-CA1500000003}&pid=50)

## 市政协协商委员会

市政协协商会议是市级财政资金的另一重要使用主体，其各个部门的经费全部来源于市级财政拨款，市政府应在政府门户网站或相关网站上公开市政协的内部机构和职能。

图 8.8-8.9 为广州市的良好做法范例。在广州市政协网页中，公布了其内部机构设置及其相关职能。

图 8.8 市政协协商委员会公开良好做法示例（广州市）

<b>» 政协广州市委员会办公厅</b>
负责政协广州市委员会全体会议、常务委员会会议、主席会议、委员专题座谈会、各民主党派参政议政座谈会以及其他重要会议、活动的组织和服务工作。负责政协广州市委员会全体会议、常务委员会会议、主席会议的决议和决定的具体组织实施工作... >>>
<b>» 提案委员会</b>
制订本界各次全体会议的提案工作方案和年度工作计划；组织、征集提案；对提案进行审查立案，确定承办单位；对提案办理情况进行检查和督办，推动承办单位认真办理落实... >>>
<b>» 经济委员会</b>
学习、宣传和贯彻党和国家关于改革开放和社会主义现代化建设的方针、政策、法律、法规，帮助委员和各界人士了解经济建设的形势... >>>
<b>» 城建资源环境委员会</b>
学习、宣传和贯彻党和国家关于改革开放和社会主义现代化建设的方针、政策、法律、法规，帮助委员和各界人士了解经济建设的形势；广泛联系委员和各界人士，听取和反映他们对当前城市建设和管理的意见和建议... >>>
<b>» 教科文卫体委员会</b>

图 8.9 市政协协商委员会公开良好做法示例（广州市）

### 工作职能

政协广州市委员会的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。

政协广州市委员会围绕团结和民主两大主题履行职能，把加强团结和发扬民主贯穿于政协工作的各个方面，推进政治协商、民主监督、参政议政的制度化、规范化和程序化。

政协广州市委员会坚持的工作原则是：坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，坚持中国共产党的领导，坚持在宪法和法律范围内开展工作，坚持社会主义初级阶段的基本路线、基本纲领、基本经验，坚持团结和民主两大主题，坚持科学发展观、把促进发展作为人民政协履行职能的第一要务，坚持把实现和维护最广大人民的根本利益作为人民政协工作的出发点和落脚点。

来源：<http://www.gzzx.gov.cn/zxkk/zxjg/>

## 民主党派和工商联

当前民主党派和工商联是市级财政资金的使用主体之一。根据政府收支分类科目中的说明，民主党派和工商联事务使用的财政资金列入一般预算支出中一般公共服务类的民主党派和工商联事务款，因此指标体系将民主党派和工商联列在同栏目下。政府财政透明良好做法要求政府在其门户网站或相关的网站上公开所有当地民主党派和工商联的列表，并详细的说明每个党派以及工商联的内部组织架构和职能。

图 8.10-8.11 为广州市的良好做法范例，该范例来自于广州市政府门户网站链接到的广州政协网站的公开，公布广州市民主党派和工商联的名录以及内部机构设置。

图 8.10 民主党派和工商联公开良好做法示例（广州市）

当前位置： 首页 > 概 况 > 参加单位

---

**党派**

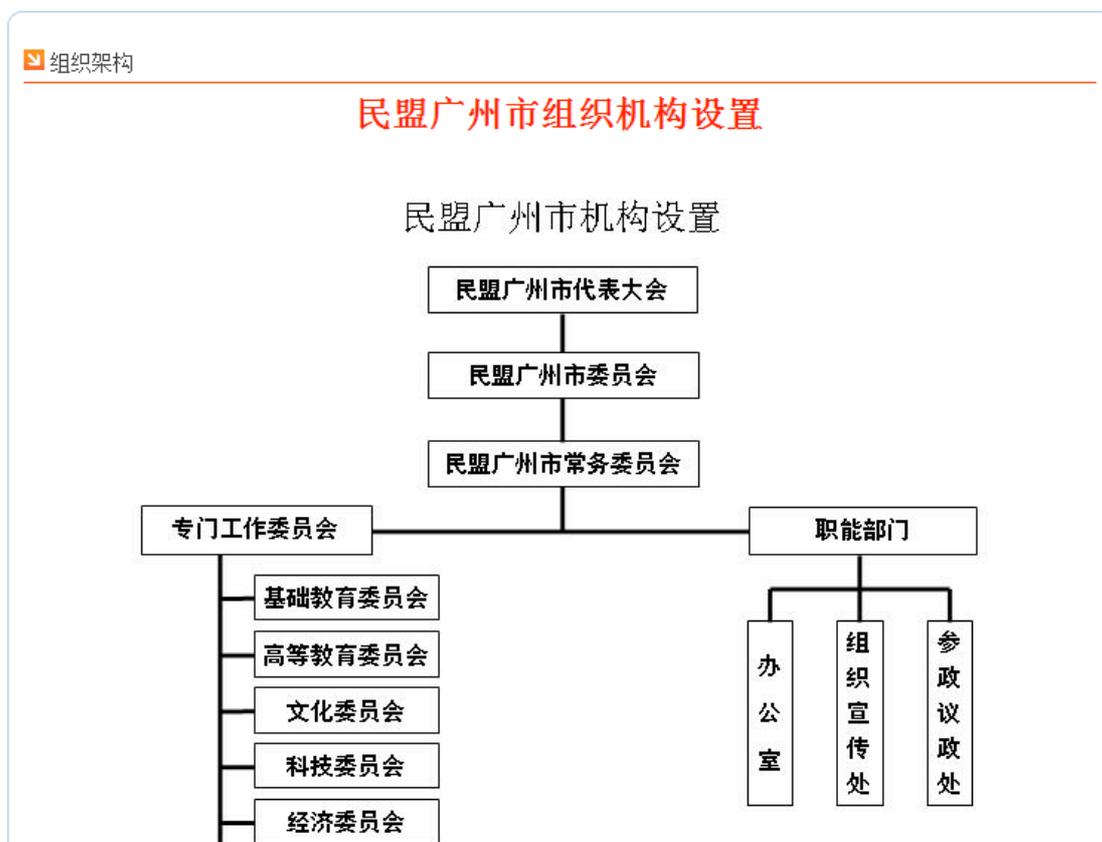
- 中国国民党革命委员会广州市委员会
- 中国民主同盟广州市委员会
- 中国民主建国会广州市委员会
- 中国民主促进会广州市委员会
- 中国农工民主党广州市委员会
- 中国致公党广州市委员会
- 九三学社广州市委员会
- 台湾民主自治同盟广州市委员会

---

**团体**

- 中国共产主义青年团广州市委员会
- 广州市总工会
- 广州市妇女联合会
- 广州市青年联合会
- 广州市工商业联合会
- 广州市科学技术协会
- 广州市台湾同胞联谊会
- 广州市归国华侨联合会

图 8.11 民主党派和工商联公开良好做法示例（广州市）



来源：<http://www.gzxx.gov.cn/zxkk/dptt/>

## 群众团体

中国群众团体资金来源很大程度上依赖于市级财政拨款，因此，群众团体系统下的具体单位的信息公开需要纳入到市级机构信息公开的范畴中。根据政府收支分类科目中的说明，群众团体事务纳入一般预算支出中一般公共服务类的群众团体事务款，涵盖了各类群众团体的支出，其中包括总工会、妇女联合会、共青团组织（包括中华青年联合会）、残疾人联合会、红十字会、文艺、科学、社会科学等相关协会团体等组织和机构的支出。

图 8.12-8.14 为珠海市的良好做法范例。在珠海市政府门户网站所链接的相关群众团体网站页面的左侧，公布了各团体内部机构设置、机构职责、机构管理层和联系方式等详细的信息。

图 8.12 群众团体公开良好做法示例（珠海市）



图 8.13 群众团体公开良好做法示例（珠海市）

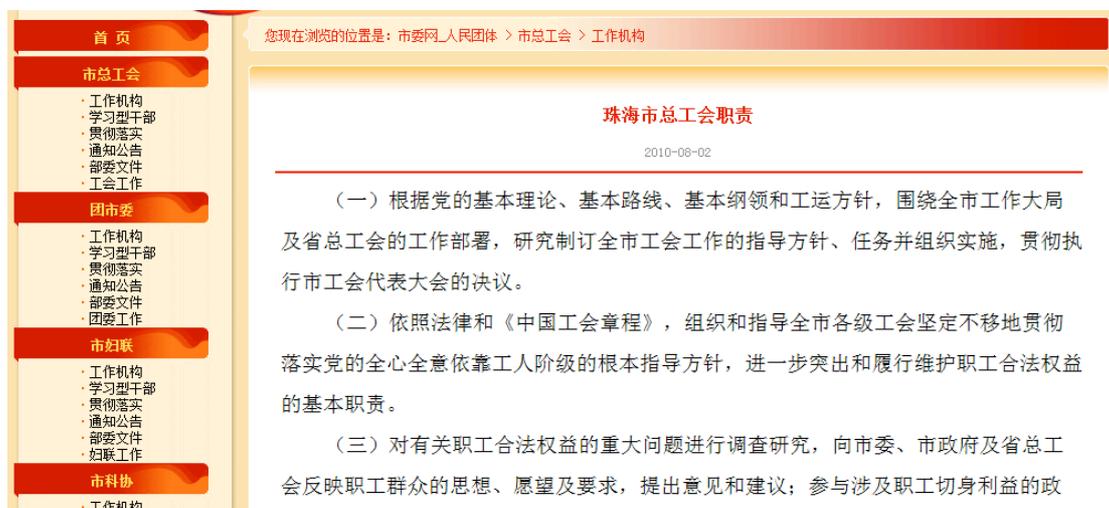
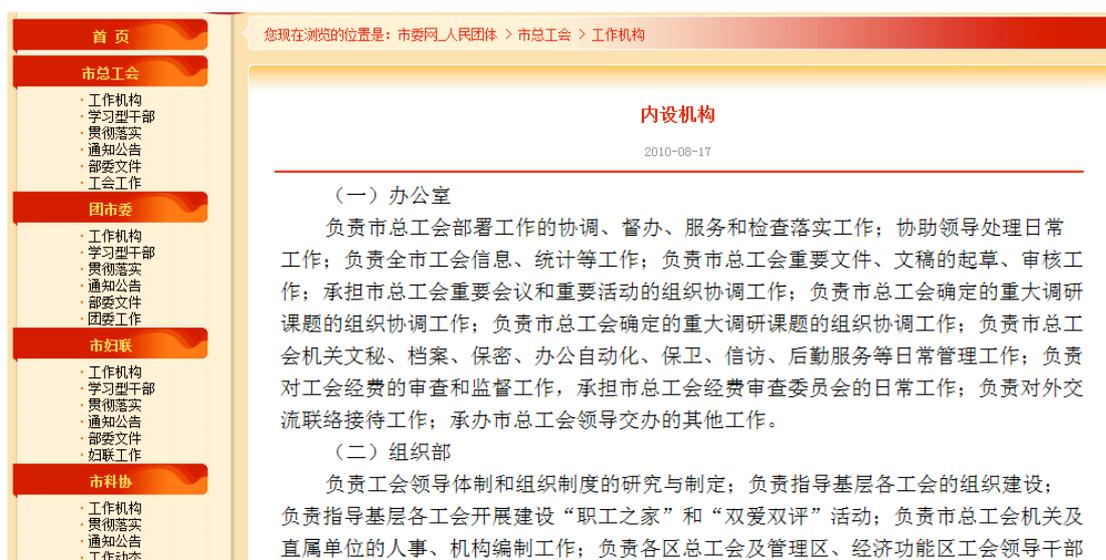


图 8.14 群众团体公开良好做法示例（珠海市）



来源：[http://www.zhsh.gov.cn/sww\\_gqf/szgh/](http://www.zhsh.gov.cn/sww_gqf/szgh/)

## 市直属非盈利企事业单位

市属非盈利性企事业单位的资金来源很大程度上是市级财政的拨款，因此也是市级财政资金的使用主体之一。此系统包括但不仅限于学校、医院等典型的事业单位、自来水公司、电力公司、设计院、研究所、供销社等单位。因此，财政透明的良好做法要求公布按照职能或行业分类的所有企事业单位，并提供每个子系统的名录和列表。

图 8.15-8.16 为南宁市的良好做法范例，此样例来自于南宁市政府门户网站（南宁政务信息网）公开的市属企事业单位，在网页的同一个页面中，将企事业单位按照其职能分类，并公开其列表。

图 8.15 市直属非盈利企事业单位公开良好做法示例（南宁市）



图 8.16 市直属非盈利企事业单位公开良好做法示例（南宁市）

南宁市城市管理公共企事业单位					
» 市环境卫生管理处	» 市城市广场管理处	» 市市政工程管理处	» 市大桥管理处	» 市照明管理处	» 市城市管理监督中心
» 市城市管理综合行政执法支队	» 市城市管理指挥中心				
南宁市公共交通企事业单位					
» 南宁市城市客运交通管理处	» 市道路运输管理处	» 市公路管理处	» 南宁市西江黄金水道建设工作办公室		
» 南宁市交通工程质量监督分站	» 市港航管理处	» 市交通运输信息管理中心			
南宁市计划生育公共企事业单位					
» 市人口和计划生育服务中心		» 市人口和计划生育药具管理中心			
南宁市环保公共企事业单位					
» 市环境保护监测站		» 市环保监察支队			

来源：<http://www.nanning.gov.cn/n722103/n722150/n722766/index.html>

## 盈利性地方国有独资、控股公司、市区级政府投融资平台

盈利性地方国有企业包括地方政府独资、控股和参股的企业，其利润收入、股息收入、股权收入均纳入地方财政范畴，同时地方政府对市属国有企业会进行相应的补贴。这类盈利性地方国有企业对市地方财政有着很大的影响。市、区级政府投融资平台由市区级政府提供资本金及注入资产建立。因此，政府财政透明要求市级政府公布其所属的国有企业与公司。市级政府应在其网站上或国资委网站上公开其下属的国有企业以及投融资平台的名录，并对他们的职能做出说明。

图 8.17 为汕头市的良好做法范例。在汕头市国资委网页中，公布了当地国有企业与公司的名录。

图 8.17 地方国有独资、控股公司，市、区政府投融资平台公开良好做法示例（汕头市）

**汕头市人民政府国有资产监督管理委员会**  
State-owned Assets Supervision and Administration Commission of Shantou Municipal Government

首页 | 国资概况 | 国资动态 | 政策法规 | 国资要闻 | 企业动态 | 党风廉政建设 | 通知公告

**机构设置**

领导分工

办事指南

**企业名录**

文件下载

- ▶ 办公室
- ▶ 综合法规科
- ▶ 产权管理科
- ▶ 统计评估科
- ▶ 改革重组科
- ▶ 组织人事科

**企业名录**

汕头凯达弘（集团）公司	汕头市水电实业发展公司	汕头市电力开发公司
汕头市国生实业发展公司	汕头市河砂联合开发公司	汕头超声电子（集团）公司
汕头市海湾实业总公司	汕头旅游（集团）公司	汕头海洋（集团）公司
汕头市华海贸易总公司	汕头机械（集团）公司	汕头中孚集团公司
汕头市华厦商贸总公司	汕头特信发展总公司	公元感光材料工业总公司
汕头市经济贸易发展总公司	汕头特联安交通工程发展公司	汕头市粮食企业集团公司
汕头市经协总公司	汕头特旅商贸实业公司	汕头超声仪器研究所有限公司
汕头市科财公司	汕头特南源发展总公司	汕头市食品企业集团总公司
汕头市商业对外贸易总公司	汕头特生产资料进出口总公司	汕头市五百纺集团公司
汕头市建安（集团）公司	汕头特多镇企业物资总公司	汕头市外联集团有限公司
汕头市建材企业集团公司	汕头特协信企业总公司	汕头市外轮友谊集团有限公司
汕头市建筑设计院	汕头市经济协作公司	汕头利摩（集团）公司
汕头市城市建设开发总公司	汕头新辉发展公司	汕头陶瓷（集团）公司
汕头市建筑工程总公司	汕头西南经济开发公司	汕头化工发展（集团）公司
汕头市佳南经济发展总公司	汕头市轻贸发展公司	汕头医药（集团）公司
汕头市安居工程发展总公司	汕头市腾翔贸易公司	汕头万年青制药（集团）公司
汕头市燃气建设公司	汕头市汕华能源原材料开发公司	汕头市工贸物资供销总公司
汕头特南都建设发展总公司	汕头市经济技术协作发展公司	汕头市汕能发展公司
汕头市华南机械综合贸易公司	汕头国际贸易（集团）公司	汕头特益益企业公司
汕头市医药生物制品公司	汕头投资开发公司	汕头市常汕电子公司
汕头市文物商店	汕头源侨（集团）公司	汕头市工业房地产开发公司
汕头市艺术广告公司	汕头市粤东经济发展公司（发改）	市商业储运公司
汕头市大观园游览	汕头高益有限公司	汕头经济特区南峰（集团）公司
汕头市书园社	汕头市轻型汽车运输公司	汕头特南源发展总公司
汕头影艺总公司	汕头市南翔汽车租赁公司	汕头亿峰期货经纪有限公司
汕头市科学器材总公司	汕头市交通贸易开发公司	汕头怡信实业有限公司
汕头市光电研究所	汕头市交通第二材料供应公司	汕头嘉华国际贸易有限公司
汕头市技术开发交流中心	汕头市轮渡公司	汕头市国土开发服务公司
汕头市计算中心	汕头市公共交通总公司	汕头市振华建筑公司
汕头市商业第二幼儿园	汕头航空实业发展总公司	汕头市渔业公司
汕头市对外经济贸易委员会幼儿园	汕头市交通综合服务总公司	汕头市委招待所（汕头迎宾馆）
汕头市自来水总公司	汕头特运输总公司	汕头迎宾馆（汕头市人民政府第三招待所）
汕头市房地产发展总公司	汕头市汽车运输总公司	汕头市人民政府招待所（汕头宾馆）
汕头市房屋经营管理所	汕头市航运总公司	汕头物资集团公司
汕头市国土资源局勘探设计室	汕头港务集团有限公司	汕头特经济发展公司
汕头市市政工程总公司	汕头工艺美术（集团）公司	广东省汕头轻工品进出口公司
汕头五洲（集团）公司	汕头市轻工工业总公司	汕头特银辉发展总公司
汕头市东海企业发展总公司	汕头市二轻企业总公司	汕头特珠总公司
汕头广信企业（集团）有限公司	汕头海外影视制作中心	广东省汕头渔业用品进出口公司
汕头大洋（集团）公司	汕头市电子工业总公司	广东省汕头工艺品进出口公司
汕头联联（集团）公司	汕头市纺织工业总公司	广东省汕头土产进出口公司
汕头特联企业（集团）公司	汕头市食品糖纸工业总公司	广东省汕头畜产进出口公司
汕头经济特区利隆经济发展公司	汕头市塑料皮革总公司	广东省汕头五金矿产进出口公司
汕头经济特区同兴发展总公司	汕头特塑胶实业总公司	广东省汕头机械进出口公司
汕头市农业物资发展总公司	汕头半导体器件厂	广东省汕头中食集团公司
汕头农业基地开发总公司	汕头市工业资产经营有限公司	广东省汕头集菜进出口公司
汕头市林业实业发展总公司	汕头市经安企业总公司	广东省汕头粮油进出口公司
汕头市林产品发展公司	汕头市饮食服务总公司	广东省汕头医药保健品进出口公司
汕头市木材工贸公司	汕头市冷冻厂	中包进出口汕头公司
汕头市林业物资贸易公司	汕头市糖烟酒总公司	广东出口商品基地建设汕头公司
汕头市粤东木材物资发展公司	汕头市宏贸物资公司	汕头市东智广告公司
汕头农业投资总公司	汕头市轮渡宾馆	汕头国际经济技术合作公司
汕头市种子公司	汕头经济特区拍卖行	广东省对外经济发展汕头公司
汕头市茶果开发服务公司	汕头市工业发展基金管理中心	广东省汕头经济特区对外贸易开发总公司
汕头市水果蔬菜发展总公司	汕头特轻纺（集团）公司	汕头经济特区广联物资进出口公司
汕头市畜牧发展总公司	汕头工业物资进出口集团公司	汕头经济特区华盛实业公司
汕头经济特区水产供销总公司	汕头市配安贸易总公司	汕头市工业设备安装工程总公司
汕头经济特区金贸实业发展总公司	汕头市中南对外企业总公司	汕头市振华建设公司
汕头市水产总公司	汕头粤东企业（集团）公司	汕头市服装职业技术学校
汕头市水产实业总公司	汕头市市场物业管理服务中心	汕头市恒益顺资产托管中心
广东省汕头水产进出口公司	汕头市协丰贸易总公司	汕头市升达路桥投资发展有限公司
汕头经济特区海宏发展总公司	汕头市中南汽车运输公司	
汕头市水产饲料公司	汕头市经济发展公司	
广东省汕头经济特区对外商业（集团）公司	汕头市商业公司	
汕头市水利水电勘测设计院	汕榆房地产开发公司	
汕头市水电基建公司	汕头市保税区华源贸易发展公司	
汕头经济特区水电物资发展总公司	汕头市安安科技发展公司	

来源：<http://gzw.shantou.gov.cn/ShowContent.asp?ID=44>

## 8.2 一般性预决算收支情况

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。由于该部分技术性很强,为了了解财政资金的正当使用与准确流向,政府财政透明良好做法要求根据国家财政部的统一财政报表完整与全面地公布一般性预算、决算的收入与支出情况。在现阶段,市级政府完全可以按照以下原则做到:

- 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;
- 2) 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;
- 3) 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;
- 4) 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;
- 5) 公开《年度财政总预、决算报表》及预算报告编制基础。

首先,在公布一般预算收入总数的基础上,需要区分税收收入和非税收入,并公布每项税收收入下一级的明细科目数额和每项非税收入下一级的明细科目数额;在公布一般预算支出总数的基础上,需要公布每项支出分类的数额,以及公布每项支出下一级的明细科目。

其次,转移性收入和支出是地方财政资金流动的重要方面,在一般预算收入基础上应单独公布转移性收入数额,并公布该收入的下一级明细科目;在一般预算支出基础上应单独公布转移性支出数额,并公布该支出的下一级明细项。

第三,还应当公布纳入预算管理的政府性基金收入、支出总额及其下一级的明细科目。

第四,财政预、决算应公开财政资金的使用主体,即预决算应公布到地方政府下属机构、事业单位的财政资金的收支情况。

最后,应以标准的政府收支科目全表的形式公布预、决算报告以保证其全面性、完整性与准确性;同时,还应当对报告编制基础及相关情况加以说明。

在此方面,鄂尔多斯市在公布2011年决算的做法具有示范意义;珠海、广州、上海、云浮、深圳、玉林、长治、杭州、河源、鄂尔多斯、青岛、成都、晋城、北京、海口、芜湖、天津、中山、清远等城市在该部分也具有相对较好的做法。

表 8.1-8.2 为鄂尔多斯市政府的实例,代表2011年公共财政决算公开的良好做法。

表 8.1 2011 年公共财政决算公开良好做法(鄂尔多斯市)<sup>33</sup>

2011 年度鄂尔多斯市一般预算收支决算总表					
决算 01 表					
单位:万元					
预算科目	调整预算数	决算数	预算科目	调整预算数	决算数
一、税收收入	2,365,831	2,734,287	一、一般公共服务	451,914	450,940
增值税	541,741	614,028	二、外交		
营业税	520,524	561,424	三、国防	142	142
企业所得税	422,220	501,443	四、公共安全	196,421	196,421

<sup>33</sup>8.1 和 8.2 表分别对应鄂尔多斯市 2011 年财政决算中的表 J01 和 J01-2,公共财政决算公开共计有 8 个表,其余部分相关公开表格请见附录。

企业所得税退税			五、教育	525,180	489,624
个人所得税	140,573	164,981	六、科学技术	70,905	70,905
资源税	150,563	177,903	七、文化体育与传媒	157,891	157,891
固定资产投资方向调节税			八、社会保障和就业	395,386	391,878
城市维护建设税	169,731	211,861	九、医疗卫生	255,257	254,957
房产税	35,173	40,729	十、节能环保	122,534	90,997
印花税	30,966	38,550	十一、城乡社区事务	739,418	737,361
城镇土地使用税	137,174	154,225	十二、农林水事务	591,379	591,128
土地增值税	41,222	76,510	十三、交通运输	279,027	268,888
车船税	11,554	12,577	十四、资源勘探电力信息等事务	145,715	145,715
耕地占用税	70,936	67,886	十五、商业服务业等事务	33,317	32,714
契税	93,354	112,170	十六、金融监管等事务支出	3,518	3,375
烟叶税			十七、地震灾后恢复重建支出		
其他税收收入	100		十八、国土资源气象等事务	318,078	275,028
二、非税收入	425,313	727,475	十九、住房保障支出	160,946	152,936
专项收入	252,000	437,381	二十、粮油物资管理事务	8,572	8,385
行政事业性收费收入	62,433	108,429	二十一、储备事务支出	990	930
罚没收入	46,141	69,207	二十二、预备费		
国有资本经营收入	5,200	5,504	二十三、国债还本付息支出	47,742	47,742
国有资源(资产)有偿使用收入	7,446	60,201	二十四、其他支出	225,028	98,275
其他收入	52,093	46,753			
本年收入合计	2,791,144	3,461,762	本年支出合计	4,729,360	4,466,232

表 8.2 2011 年公共财政决算公开良好做法 (续) (鄂尔多斯市)

<b>2011 年度鄂尔多斯市一般预算收支决算总表</b>			
决算 01 表			
单位:万元			
预算科目	决算数	预算科目	决算数
本年收入合计	3,461,762	本年支出合计	4,466,232
上级补助收入	886,207	上解上级支出	11,799
返还性收入	52,064	一般性转移支付	

增值税和消费税税收返还收入	25,949	体制上解支出	
所得税基数返还收入	17,328	出口退税专项上解支出	
成品油价格和税费改革税收返还收入	8,787	成品油价格和税费改革专项上解支出	
其他税收返还收入		专项转移支付	11,799
一般性转移支付收入	339,854	专项上解支出	11,799
体制补助收入	12,622	计划单列市上解省支出	
均衡性转移支付收入	11,750		
民族地区转移支付补助收入	121,246		
调整工资转移支付补助收入	61,634		
农村税费改革转移支付收入	13,384		
县级基本财力保障机制奖补资金收入	2,434		
结算补助收入	32,943		
化解债务补助收入			
资源枯竭型城市转移支付补助收入			
企业事业单位划转补助收入	4,229		
成品油价格和税费改革转移支付补助收入	4,482		
工商部门停征两费转移支付收入			
一般公共服务转移支付收入			
公共安全转移支付收入	11,632		
教育转移支付收入	16,494		
社会保障和就业转移支付收入	18,369		
医疗卫生转移支付收入	20,387		
农林水转移支付收入	3,475		
产粮(油)大县奖励资金收入	4,445		
其他一般性转移支付收入	328		
专项转移支付收入	494,289		
地震灾后恢复重建补助收入			
省补助计划单列市收入			
财政部代理发行地方政府债券收入		财政部代理发行地方政府债券还本	
转贷财政部代理发行地方政府债券收入	57,300	转贷财政部代理发行地方政府债券支出	
		增设预算周转金	
国债转贷收入		拨付国债转贷资金数	
国债转贷资金上年结余		国债转贷资金结余	
国债转贷转补助			
上年结余	206,499		
调入预算稳定调节基金		安排预算稳定调节基金	
调入资金	129,391	调出资金	
1.政府性基金调入	119,141	年终结余	263,128
2.国有资本经营预算调入		其中:本级	82,509
3.财政专户管理资金调入	9,714	减:结转下年的支出	288,712
4.其他调入	536	其中:本级	66,440
地震灾后恢复重建调入资金		净结余	-25,584
预算稳定调节基金调入		其中:本级	16,069

来源：<http://www.ordos.gov.cn/xxgk/czgl/sczdt/201211/P020121116649607192344.xls>

表 8.3 为芜湖市政府的实例，代表了 2012 年公共财政预算公开良好做法。<sup>34</sup>

表 8.3 2012 年公共财政预算公开良好做法（芜湖市）

表一					
2012 年公共财政预算收支表					
					单位：万元
收 入			支 出		
项 目	预算数	备注	项 目	预算数	备注
一、税收收入	179760		一、一般公共服务	22273	
增值税	37700		二、外交		
营业税	52600		三、国防	1817	
企业所得税	13550		四、公共安全	27804	
企业所得税退税			五、教育	55688	
个人所得税	4000		六、科学技术	72671	
资源税			七、文化体育与传媒	20989	
固定资产投资方向调 节税			八、社会保障和就业	52179	
城市维护建设税	37600		九、医疗卫生	18807	
房产税	3328		十、节能环保	4581	
印花税	2162		十一、城乡社区事务	42292	
城镇土地使用税	9332		十二、农林水事务	10042	
土地增值税	5318		十三、交通运输	3448	
车船税	686		十四、资源勘探电力信息等事务	10549	
耕地占用税	1853		十五、商业服务业等事务	8881	
契税	11631		十六、金融监管等事务支出	10	
烟叶税			十七、地震灾后恢复重建支出		
其他税收收入			十八、国土资源气象等事务	2125	
二、非税收入	125870		十九、住房保障支出	37186	
专项收入	21370		二十、粮油物资储备事务	1555	
行政事业性收费收入	47500		二十二、预备费	5280	
罚没收入	25000		二十三、国债还本付息支出	14166	
国有资本经营收入	17000		二十四、其他支出	101651	
国有资源（资产）有偿 使用收入	10000				
其他收入	5000				
收入合计	305630		支出合计	513994	
转移性收入	320,043		转移性支出	111679	
上级补助收入	164,979		上解上级支出	104360	
返还性收入	79329		体制上解支出	89000	

<sup>34</sup> 由于篇幅所限，本报告正文中芜湖市 2012 年公共财政预算表中只公布到“款”级，更为详细的，公布到“科”级的预算表请见附录。

增值税和消费税税收 返还收入	68095		出口退税专项上解支出	12800	
所得税基数返还收入	11234		成品油价格和税费改革专项 上解支出		
成品油价格和税费改 革税收返还收入			专项上解支出	2560	
其他税收返还收入					
一般性转移支付收入	31600		补助下级支出	4000	
体制补助收入	10349		返还性支出		
均衡性转移支付补助 收入	500		增值税和消费税税收返还 支出		
民族地区转移支付补 助收入			所得税基数返还支出		
调整工资转移支付补 助收入			成品油价格和税费改革税 收返还支出		
农村税费改革补助收 入			其他税收返还支出		
县级基本财力保障机 制奖补资金收入			一般性转移支付	4000	
结算补助收入			体制补助支出		
化解债务补助收入			均衡性转移支付支出		
资源枯竭型城市转移 支付补助收入			民族地区转移支付支出		
企事业单位划转补助 收入			调整工资转移支付支出		
成品油价格和税费改 革转移支付补助收入			农村税费改革转移支付支 出		
工商部门停征两费转 移支付收入			县级基本财力保障机制奖 补资金支出		
一般公共服务转移支 付收入			结算补助支出		
公共安全转移支付收 入	1495		化解债务补助支出		
教育转移支付收入	3385		资源枯竭型城市转移支付 补助支出		
社会保障和就业转移 支付收入	7182		企事业单位划转补助支出		
医疗卫生转移支付收 入	8512		成品油价格和税费改革转 移支付补助支出		
农林水转移支付收入	177		工商部门停征两费转移支 付支出		
产粮（油）大县奖励资 金收入			一般公共服务转移支付支 出		

重点生态功能区转移支付收入			公共安全转移支付支出		
其他一般性转移支付收入			教育转移支付支出		
专项转移支付收入	54050		社会保障和就业转移支付支出		
一般公共服务	476		医疗卫生转移支付支出		
外交			农林水转移支付支出		
国防			产粮（油）大县奖励资金支出		
公共安全			重点生态功能区转移支付支出		
教育	1733		其他一般性转移支付支出	4000	
科学技术			专项转移支付支出		
文化体育与传媒	205		一般公共服务		
社会保障和就业	8420		外交		
医疗卫生	7461		国防		
节能环保			公共安全		
城乡社区事务			教育		
农林水事务	3598		科学技术		
交通运输			文化体育与传媒		
资源勘探电力信息等事务	3895		社会保障和就业		
商业服务业等事务	4271		医疗卫生		
金融监管等事务			节能环保		
地震灾后恢复重建			城乡社区事务		
国土资源气象等事务			农林水事务		
住房保障	23,678		交通运输		
粮油物资储备管理事务	313		资源勘探电力信息等事务		
其他收入			商业服务业等事务		
地震灾后恢复重建补助收入			金融监管等事务		
财政部代理发行地方政府债券收入			地震灾后恢复重建		
			国土资源气象等事务		
下级上解收入	130,112		住房保障		
体制上解收入	130,112		粮油物资储备事务		
出口退税专项上解收入			其他支出		
成品油价格和税费改革专项上解收入			地震灾后恢复重建补助支出		
专项上解收入			转贷财政部代理发行地方政府债券支出		

上年结余收入	12952		调出资金		
上年结转	12932		年终结余	3319	
净结余	20		结转		
调入资金	12000		净结余	3319	
地震灾后恢复重建调入资金					
转贷财政部代理发行地方政府债券收入					
收入总计	625,673		支出总计	625673	
附：上划中央收入小计	623000				
1、增值税	155747				
2、消费税	405868				
3、企业所得税	32520				
4、个人所得税	9600				
5、中央其他收入	19265				
加：出口货物退增值税（中央）	100000				
财政总收入（一般预算收入+上划中央收入小计+出口货物退增值税）	1028630				

来源：[http://xxgk.wh.cn/xxgkweb/showgkcontent.aspx?xxnr\\_id=292412](http://xxgk.wh.cn/xxgkweb/showgkcontent.aspx?xxnr_id=292412)

表 8.4 是 2011 年度鄂尔多斯市政府性基金收支决算总表，作为该部分做法的良好范例。

表 8.4 2011 年政府性基金决算公开良好做法（鄂尔多斯市）<sup>35</sup>

2011 年度鄂尔多斯市政府性基金收支决算总表					
决算 09 表					
单位:万元					
预算科目	调整预算数	决算数	预算科目	调整预算数	决算数
政府性基金收入	1,750,000	2,542,504	一般公共服务		
			教育	28,186	20,481
			文化体育与传媒	170	170
			社会保障和就业	6,393	5,514
			城乡社区事务	2,538,034	2,345,403
			农林水事务	54,588	32,852
			交通运输	2,263	2,012

<sup>35</sup> 本表为鄂尔多斯市 2011 年财政决算公开表中的表 J09，其余部分公开表格请见附录。

			资源勘探电力信息等事务	1,266	526
			商业服务业等事务	614	100
			其他支出	214,863	153,276
本年收入合计	1,750,000	2,542,504	本年支出合计	2,846,377	2,560,334
上级补助收入		93,659	上解上级支出		
其中:地震灾后恢复重建补助收入					
省补助计划单列市收入			计划单列市上解省支出		
上年结余		329,355	调出资金		119,141
调入资金			年终结余		286,043
1.一般预算调入			其中:本级		21,111
2.财政专户管理资金调入					
3.其他调入					
收入总计		2,965,518	支出总计		2,965,518

来源: <http://www.ordos.gov.cn/xxgk/czgl/sczdt/201211/P020121116649607192344.xls>

表 8.5 是芜湖市 2012 年政府性基金预算收支表, 作为该部分做法的良好范例。

表 8.5 2012 年政府性基金预算公开良好做法 (芜湖市)

表四					
2012 年政府性基金预算收支表					
单位: 万元					
收 入			支 出		
项 目	预算数	备注	项 目	预算数	备注
一、农网还贷资金收入			一、一般公共服务		
二、山西省煤炭可持续发展基金收入			二、教育	10219	
三、海南省高等级公路车辆通行附加费收入			地方教育附加安排的支出	10219	
四、转让政府还贷道路收费权收入			三、科学技术		
五、港口建设费收入			四、文化体育与传媒	970	
六、散装水泥专项资金收入	728		体育		
七、新型墙体材料专项基金收入	4031		文化事业建设费安排的支出	970	
八、旅游发展基金收入			国家电影事业发展专项资金支出		
九、文化事业建设费收入			五、社会保障和就业	1967	
十、地方教育附加收入	10216		大中型水库移民后期扶持基金支出	1	
十一、新菜地开发建设基金收入			小型水库移民扶助基金支出		

十二、新增建设用地土地有偿使用费收入			残疾人就业保障金支出	1966	
十三、育林基金收入			六、城乡社区事务	913484	
十四、森林植被恢复费			政府住房基金支出		
十五、地方水利建设基金收入	7083		国有土地使用权出让收入安排的支出	848598	
十六、南水北调工程基金收入			城市公用事业附加安排的支出	570	
十七、残疾人就业保障金收入	974		国有土地收益基金支出	38260	
十八、政府住房基金收入			农业土地开发资金支出	4642	
十九、城市公用事业附加收入	570		新增建设用地有偿使用费安排的支出		
二十、国有土地收益基金收入	38260		城市基础设施配套费安排的支出	21414	
二十一、农业土地开发资金收入	4642		七、农林水事务	7714	
二十二、国有土地使用权出让收入	848598		新菜地开发建设基金支出		
二十三、大中型水库移民后期扶持基金收入			育林基金支出	1	
二十四、大中型水库库区基金收入			森林植被恢复费安排的支出	3	
二十五、彩票公益金收入			地方水利建设基金支出	7710	
二十六、城市基础设施配套费收入	13665		山西省水资源补偿费安排的支出		
二十七、小型水库移民扶助基金收入			大中型水库库区基金支出		
二十八、国有重大水利工程建设基金收入			三峡水库库区基金支出		
二十九、车辆通行费			南水北调工程基金支出		
三十、船舶港务费			国家重大水利工程建设基金支出		
三十一、体育部门收费			八、交通运输		
三十二、贸促会收费			公路水路运输		
三十三、其他政府性基金收入	300		海南省高等级公路车辆通行附加费安排的支出		
			转让政府还贷道路收费权收入安排的支出		
			车辆通行费安排的支出		
			港口建设费安排的支出		
			铁路建设基金支出		
			民航基础设施建设基金支出		
			民航机场管理建设费安排的支出		
			九、资源勘探电力信息等事务	7594	
			散装水泥专项资金支出	1372	
			新型墙体材料专项基金支出	6222	
			农网还贷资金支出		
			山西省煤炭可持续发展基金支出		
			电力改革预留资产变现收入安排的支出		

			十、商业服务业等事务		
			旅游发展基金支出		
			十一、其他支出	4098	
			其他政府性基金支出	677	
			彩票公益金安排的支出	3421	
<b>收入合计</b>	929067		<b>支出合计</b>	946046	
<b>转移性收入</b>	16979		<b>转移性支出</b>		
政府性基金转移收入			政府性基金转移支付		
政府性基金补助收入			政府性基金补助支出		
政府性基金上解收入			政府性基金上解支出		
地震灾后恢复重建补助收入			地震灾后恢复重建补助支出		
上年结余收入	16979		调出资金		
调入资金			年终结转		
<b>收入总计</b>	946046		<b>支出总计</b>	946046	

来源：[http://xxgk.wh.cn/xxgkweb/showgkcontent.aspx?xxnr\\_id=292412](http://xxgk.wh.cn/xxgkweb/showgkcontent.aspx?xxnr_id=292412)

### 8.3 财政专户与政府债务情况

该部分包括公布市级政府财政专户（原预算外财政）与政府性债务情况。政府财政透明要求政府公布预算内收支情况之外，还应公布预算外财政收支和政府债务情况，以便全面地反映地方政府财政状况。公布专户财政和债务是财政透明度的重要部分。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、支出总数及收支明细项目；
- 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。

预算外财政主要指财政专户管理资金，其公开要求与预算内财政收支公开要求相似，除公布当年收入、支出的总额外，还应公布收入、支出的明细项。

预算外资金也存在转移性收入和支出，须单独公布转移性收入、支出总数，并公布其明细项。

预算外财政还包括政府性债务。在中国现有的政府债务管理体系下，地方政府不能直接发行债务，而需通过中央政府代发。但由于各种原因，地方政府仍持有相当数量的直接债务。因此，市级政府应当公布政府性直接债务余额、期限、结构和当期还款本息数额。

在现阶段，地方政府通过各种间接的方式获得所需资金，例如：为下属国有企业提供财政担保；建立经营性投融资平台及下属国有企业法人实体获得银行信贷、发行企业债券等。

这些债务属于政府具有担保责任的间接性债务，因此，应当公布这些债务的主体、余额、期限、结构、担保方式及当期还款本息数额。

鄂尔多斯、遵义、淮北、安庆等城市政府在该部分具有相对较好的做法。

表 8.6 为鄂尔多斯市公开了财政专户的部分表格，在此提出作为良好做法的范例。

表 8.6 财政专户公开良好做法（鄂尔多斯市）<sup>36</sup>

2011 年度鄂尔多斯市财政专户管理资金收支决算总表			
决算 19 表			
单位:万元			
预算科目	决算数	预算科目	决算数
一、行政事业性收费收入(教育收费)	14,374	一、一般公共服务	
二、其他收入		二、外交	
其中：彩票发行机构和彩票销售机构的业务费用		三、国防	
		四、公共安全	
		五、教育	21,824
		六、科学技术	
		七、文化体育与传媒	
		八、社会保障和就业	
		九、医疗卫生	
		十、节能环保	
		十一、城乡社区事务	
		十二、农林水事务	
		十三、交通运输	
		十四、资源勘探电力信息等事务	
		十五、商业服务业等事务	
		十六、金融监管等事务支出	
		十七、地震灾后恢复重建支出	
		十八、国土资源气象等事务	
		十九、住房保障支出	
		二十、粮油物资管理事务	
		二十一、储备事务支出	
		二十二、国债还本付息支出	
		二十三、其他支出	
本年收入合计	14,374	本年支出合计	21,824
上级补助收入		上解上级支出	
省补助计划单列市收入		计划单列市上解省支出	
上年结余	69,957	调出资金	9,714
		1.调出至一般预算	9,714
		2.调出至政府性基金	
		年终结余	52,793
		其中：本级	3,549

<sup>36</sup>本表为鄂尔多斯市 2011 年财政决算公开表中的表 J19，其余部分表格请见附录

收入总计	84,331	支出总计	84,331

来源：<http://www.ordos.gov.cn/xxgk/czgl/sczdt/201211/P020121116649607192344.xls>

## 8.4 国有资本经营与国有企业收支情况

该部分包括两方面内容：一是国有资本经营情况，二是国有企业收支情况。前者指由市区政府财政出资的国有资本经营和收益情况，后者指由市区政府管理的现有国有企业的经营和收支情况。这两部分经营和收支将影响市级政府的财政收支。政府财政透明要求公开这两部情况。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) 市政府要求所属主要国有企业公布财务报表。

首先，公布国有资本经营情况预决算表，除公布当年国有资本经营收入、支出总额外，还应公布收入、支出项下主要项目的情况。

其次，公布所有经营性国有企业的总资产、总负债、总收入，并要求其所属市区（县）主要国有企业公布年度财务报告。

北京、贵阳、淮南、青岛、上海等城市在该部分具有相对较好的做法。

表 8.7 为青岛市 2012 年市本级国有资本经营预算收支草案表，作为该部分良好做法的例子。

表 8.7 国有资本经营预算收支公开良好做法（青岛市）

青岛市 2012 年市本级国有资本经营预算收支草案表			
单位：万元			
收入		支出	
项目	预算数	项目	预算数
一、利润收入	24256	一、教育	
二、股利、股息收入		二、科学技术	
三、产权转让收入	6961	三、文化体育与传媒	
四、清算收入		四、社会保障和就业	
五、其他国有资本经营收入		五、节能环保	
		六、城乡社区事务	
		七、农林水事务	
		八、交通运输	12351
		九、资源勘探电力信息等事务	14109
		十、商业服务业等事务	

		十一、地震灾后恢复重建支出	
		十二、其他支出	4757
		十三、转移性支出	
<b>本年收入合计</b>	<b>31217</b>	<b>本年支出合计</b>	<b>31217</b>

来源：<http://www.qingdao.gov.cn/n172/n24624151/n24626115/n24626129/n24626185/23499084.html>

实际上，信息公开披露制度作为一种经营管理制度，并不只适用于上市公司，对非上市的国有企业同样适用。2005年5月，OECD（经济合作发展组织）发布的《OECD 国有企业公司治理指引》中指出：为了维护普通民众的利益，国有企业应遵循高标准的透明度，应该像上市公司一样依照高质量的会计和审计标准；所有国有企业应该披露财务和非财务的信息，大型国有企业应按照国际上认可的高质量标准披露财务和非财务方面的信息（经济合作与发展组织，2005）。

国有企业财务信息披露的内容应从有利于控制国有资产流失，确保国有资产保值增值，约束经营者经营行为出发，要体现行业的涉密程度、国有股份的控制程度，披露的财务信息应包括真实反映企业经营的业务数据和在此基础上产生的经营指标，以便能从整体上反映出企业的经营全貌（王献锋，2005）。

国有企业财务信息应当披露企业的财务状况、经营成果，以及与企业财务状况和经营成果相关的重大事项、公司治理结构、政府的政策扶持等，具体包括：

（1）反映财务状况的信息，包括：资产总额、负债总额、少数股东权益、所有者权益总额；

（2）反映经营成果的信息，包括：主营业务收入、主营业务利润、其他业务利润、投资收益、营业外收支净额、利润总额、净利润、经营活动产生的现金流量净额、现金及现金等价物净增加额；

（3）重大事项信息，包括：重大整改事件（如重组、内部组织机构调整等），重大投资计划，重要合同的订立（涉及商业秘密的除外），重大债务、重大违约、重大损失，使企业生产经营的外部条件发生重大变化的风险因素（如法律、法规、规章、行业政策的出台或废止、汇率变动等），对外提供重大担保事项，重大关联交易（如存在控制关系的关联方的注册资本和所持股份及其变化），重要资产的转让及其出售，非货币性交易和债务重组事项，减资、合并、分立、解散及破产事项，重大诉讼、仲裁事项，受到行政处罚或刑事处罚的事项；

（4）反映公司治理结构的信息，包括：董事、监事、高级管理人员的任职情况、年度报酬情况，董事会报告，领导干部及财务主管离任审计情况，董事会成员的提名程序等；

（5）政府扶持政策的信息，包括：获得大额政府补贴或拨款，国家为国有企业提供的任何形式的担保等。

选择或建立国有企业财务信息公开的渠道，可以借鉴证券交易所对上市公司的规定，将信息资料在指定报纸和指定网站上披露供公众查阅，向政府监管机关、债权人等需求者报送，也可以设立专门的网站，在该网站上建立国有企业财务信息数据库，并公开披露国有企业财务信息（孔玉生，2008）。

## 8.5 小结

综合过去两年对中国市级政府财政透明度的研究结果，形成了整体案例。我们据此归纳了所有市级政府的财政公开做法，结合国际货币基金提出的财政透明的基本原则，提出了具

有实证基础支持的**中国政府财政透明度良好做法指南**。

**中国政府财政透明度良好做法应包括但不限于：**

一，公布完整的机构总纲，将所有纳入财政预算的相关单位以及其所使用的财政资金清晰、完整并按照一定层次在总纲中公布；在信息化时代，各独立系统和其下属部门要和市政府的网站进行链接，以使得监督者能够通过唯一的入口获取全部由政府公开的财政信息。

二，一般性预决算收支公开的核心是标准的一般预决算报告公布，对于公布的要求应不仅限于各项收入总数的公开，而应该进行更加细致的公开，同时力图公开的方式规范化、程式化、清晰化，公开的部门进一步细化；

三，除一般性的预决算收入与支出外，财政专户管理资金也应该按标准的报表公布，同时政府债务要规范化，按直接债务和有担保责任的债务进行公布；

四，国有企业是财政组成部分中的重要环节，国有企业的资产负债、利润、现金流量的信息公布应学习上市公司，便于监督和管理。

我们提出的**中国政府财政透明度良好做法指南**并不是简单地从原则出发，而是以我国全部地级市政府和直辖市政府的实践为基础，通过大数据的全样本实证方法总结和与归纳形成的做法。实际上，该良好做法不仅适用于市级政府，也同样可用于省级政府（直辖市政府就是省级政府）和中央政府的各部委局办等独立单位。



## 第九章 结论

在现阶段，提高我国公共财政的透明度已经成为限制公共权力、加强社会监督、整治官员腐败、增加执政合法性、推进民主与法治发展的一项基础性制度建设。国际货币基金所确定的衡量一国财政透明度的基本原则和实施办法是评价政府的财政透明度的通行做法。不过，由于我国的政治体制和政府治理具有较大特殊性，因此需要结合实际情况建立适用于我国政府的财政透明度评价标准。其特殊性主要包括三个方面。

首先，我国的政治体制的基本特征是党政合一，长期实行党领导下的“全能政府体制”，因此纳入财政供养范围的主体相比西方国家更为宽泛：不仅包括党政群机关（即党委、人大、政府、政法机关、政协、民主党派及群众团体等机构）；也包括被赋予部分行政职能以实现社会管理和控制的各类事业单位。此外，地方政府的市属国有企业和投资公司也因具有出资人责任、将直接影响政府财政的收支情况。

其次，中央与地方政府在财政分权基础上建立分税体制之后，地方政府的财权和事权严重失衡，因此中央在改革的同时建立了逐级执行的转移支付制度。上级政府对下级政府实行税收返还和专项补助机制，通过调入资金实现预算法要求的地方政府收支平衡。在上述财政制度下，地方政府还有着包括一般预算收入（现在更名为公共财政收入），政府性基金收入，预算外收入以及债务收入在内的多重收入来源。而且，地方政府财政普遍存在较为严重的软预算约束。因此，除了政府的一般性预决算收支，预算外的财政情况与政府债务情况也是政府财政活动中非常重要的组成部分。

再次，地方政府对于地方国有独资、控股、参股企业负有出资人责任，相应部分的收益是公共财政预算中的国有资本经营收入；地方政府投融资平台公司由地方政府通过财政拨款等方式注入资产，必要时可能加以财政补贴。国有资本经营与国有企业收支情况同样是政府财政活动不可缺少的部分。

考虑到上述现实情况，课题组构建了《全口径中国政府财政透明度指标体系》，以评价市级政府财政公开的情况。这一指标体系包括四大部分：1)“纳入预算机构和部门”；2)“一般性预决算收支情况”；3)“财政专户与政府债务情况”；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各为100分，总分值共为400分。其目标是尽可能全面、准确、系统、完整地评价我国市级政府财政信息公开情况。

根据上述指标体系，课题组于2012年11月1日至2013年3月30日，采用大数据全样本方法，对中国全部地市级政府和直辖市政府通过互联网的财政公开情况进行了实证研究，其基本结果如下。

1) 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。

2) 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，相当一部分地市级政府未能主动公布此类信息。

3) 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。

4) 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;即使排序在前三十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三十位中各占一半。广东省的市级政府在财政公开方面具全国之首,居于中部的安徽省紧随其后,而华东发达地区则相对滞后。

课题组在实证研究基础上提出了具有全样本证据支撑的《**中国政府财政透明指南**》。该《指南》不仅对地方市级政府财政信息公开具有参考和指导意义,对中央政府各部门及省级政府同样具有指导意义<sup>37</sup>。因为中央政府部门财政信息公开与地方政府虽有差异,但存在的问题基本类似,因此,纳入预算机构和部门、一般性预决算收支、财政专户与政府债务、国有资本经营与国有企业收支等四个评价维度基本相同。因此,对于地级市和直辖市政府的全样本研究对于各级政府财政信息公开都具有参考和借鉴价值。

在明年的研究中,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。首先,明确市级政府下级部门的预决算明细项目;第二,对市级政府预算外收支和政府债务情况给出细化指标;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收支和医疗保障基金收支给出相应指标。

在现代社会,财政活动透明是建立良好政府治理的前提,也是法治社会的基础。对处于转型期的中国来说,提高政府的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。课题组希望通过本研究报告推动政府与社会为改善我国的公共治理而共同努力。

---

<sup>37</sup> 在本研究中,直辖市政府即为省级政府。

## 参考文献

- [1] A. Fozzard and M. Foster, “Changing Approaches to Public Expenditure Management in Low-Income Aid Dependent Countries”, Discussion Paper, 2001.
- [2] D. Heald, “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice”, *Public Administration*, 2003.
- [3] G. Kopits and J. Craig, “Transparency in Government Operations”, IMF occasional paper, 1998.
- [4] G. Milesi-Ferretti and N. Roubini, “On the Taxation of Human and Physical Capital in Models of Endogenous Growth”, *Journal of Public Economics*, 1998.
- [5] IMF, 1998, Transparency in Government Operations, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/weo0598/pdf>.
- [6] IMF, 2001, *Manual on Fiscal Transparency*, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/manual.pdf>.
- [7] IMF, 2007, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>.
- [8] J. Poterba and J. von Hagen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago University, Chicago Press, 1999.
- [9] US Congress, Budget and Account Act (Pub. L. 67-13, 42 Stat. 20), 《预算和会计法案》, 1921.
- [10] US Congress, Budget Balancing Act, 《预算平衡法案》, 1985.
- [11] US Congress, Budget Implementation Act, 《预算执行法案》, 1990.
- [12] US Congress, Congressional Budget and Impoundment Control Act (Pub. L. 93-344, ii Stat. 297), 《国会预算和扣留控制法》, 1974.
- [13] 北京市国资委赴法国培训考察报告, “外国的国企管理: 新加坡经济以国有企业为主导, 法国的垄断行业由国家控制”, [http://www.360doc.com/content/11/1228/09/3446769\\_175501680.shtml](http://www.360doc.com/content/11/1228/09/3446769_175501680.shtml).
- [14] 蔡志强, “新中国 60 年社会管理的经验与启示”, 中国共产党新闻网, 2009 年 9 月 28 日, <http://theory.people.com.cn/GB/10129506.html>.
- [15] 财政部财政科学研究所, 《财政透明度》, 北京, 人民出版社, 2001 年 12 月。
- [16] 戴桂英, “法国国有企业的历史演变和作用”, 《经济研究参考》, 1992 年第 Z2 期。
- [17] 高培勇、杨志勇、杨立刚和夏杰长, 《公共经济学》, 北京, 中国社会科学出版社, 2007 年 6 月。
- [18] 光明网, 美国的国有企业, 2009 年 10 月 1 日, [http://www.gmw.cn/01wzb/2009-10/01/content\\_990830.htm](http://www.gmw.cn/01wzb/2009-10/01/content_990830.htm).
- [19] 国务院发展中心企业所, 《对欧洲国家国有企业的考察报告》, 2013 年。
- [20] 经济合作与发展组织著, 李兆熙译, 《OECD 国有企业公司治理指引》, 北京, 中国财政经济出版社, 2005 年。
- [21] 孔玉生, “试论国有企业财务信息公开披露管理”, 建设服务型政府的理论与实践研讨会暨中国行政管理学会 2008 年年会论文集, 2008 年。
- [22] 李春满, “日本国有企业运营的法律依据”, 《经济研究参考》, 1992 年第 Z1 期。
- [23] 唐洋军, “财政分权与地方政府融资平台的发展: 国外模式与中国之道”, 《上海金融》, 2011 年第 3 期。
- [24] 谭志武, “政府预算软约束的制度分析”, 《审计研究》, 2006 年第 1 期。
- [25] 王献锋, “建立信息披露制度, 完善国企监督机制”, 《中国审计》, 2005 年第 22 期。
- [26] 文江, “美国的国有企业”, 《财会学习》, 2010 年第 9 期。
- [27] 俞可平, “中国公民社会: 概念、分类与制度环境”, 《中国社会科学》, 2006 年第 1 期。
- [28] 张世福, “韩国的国有企业”, 《现代企业》, 1995 年第 5 期。
- [29] 中共中央、国务院, 《中共中央、国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》, 中发[2011]5 号, 2011 年 3 月。
- [30] 中国人民银行, 《2010 中国区域金融运行报告》, 2011 年 6 月。
- [31] 中华人民共和国财政部, 《财政部关于加强和规范财政资金专户管理的通知》, 财办[2006]12 号。
- [32] 中华人民共和国财政部, 《财政部关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》, 财预[2010]88 号。
- [33] 中华人民共和国财政部, 《2012 年政府收支分类科目》, 中国财政经济出版社, 2012 年。
- [34] 中华人民共和国财政部, 《财政部关于将按预算外资金管理的收入纳入预算管理的通知》, 财库[2010]141 号, [http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/2010nianwengao/wgd5q/201007/t20100723\\_329410.html](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/2010nianwengao/wgd5q/201007/t20100723_329410.html).
- [35] 中华人民共和国财政部, 《关于 2012 年中央国有资本经营预算的说明》, 2012 年, <http://finance.sina.com.cn/o/20130326/015514947605.shtml>.
- [36] 中华人民共和国财政部, 《2011 年 1-12 月全国国有及国有控股企业经济运行情况》, 财企[2012]243 号, 2012 年, [http://qys.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/qiyeyunxingdongtai/201201/t20120118\\_624066.html](http://qys.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/qiyeyunxingdongtai/201201/t20120118_624066.html).

- [37] 中华人民共和国国务院，《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》，国发[2010]19号，2010年6月13日。
- [38] 中华人民共和国国务院，《国务院关于试行国有资本经营预算的意见》，国发[2007]26号，2007年，[http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/200803/t20080328\\_32760.html](http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/200803/t20080328_32760.html)
- [39] 中华人民共和国国务院，《社会团体登记管理条例》，国务院令第250号，1998年10月。
- [40] 中华人民共和国国务院，《事业单位登记管理条例》，国务院令第411号，2004年6月。
- [41] 中华人民共和国审计署，《2011年第35号：全国地方政府性债务审计结果》，2011年，<http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/2752208.html>
- [42] 中华人民共和国审计署，《2013年第24号公告：36个地方政府本级政府性债务审计结果》，2013年，<http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/3291665.html>

# 表格索引

表 2.1 全口径中国政府财政透明度指标体系分值表.....	10
表 3.1 纳入预算机构和部门的指标与分值 .....	13
表 3.2 全国地级市及直辖市政府“纳入预算机构和部门”部分的得分及排序 .....	19
表 3.3 第一部分得分分布直方图.....	23
表 4.1 一般性预决算收支情况的指标与分值.....	25
表 4.2 公共财政预算收支和平衡情况评分规则.....	26
表 4.3 政府性基金收支情况评分细则 .....	27
表 4.4 全国地级市及直辖市政府“一般性预决算情况”部分的得分及排序 .....	29
表 4.5 第二部分四项指标得分情况比较 .....	36
表 5.1 财政专户（原预算外）与政府债务情况的指标与分值 .....	40
表 5.2 全国地级市及直辖市政府“财政专户与政府债务情况”得分及排序 .....	41
表 5.3 “财政专户与政府性债务情况”得分的市级政府 .....	44
表 6.1 国有资本经营预算与国有企业收支情况的指标与分值 .....	53
表 6.2 国有资本经营预算收支决算总表 .....	53
表 6.3 全国地级市及直辖市政府“国有资本经营与国有企业收支情况”部分的得分及排序 .....	54
表 7.1 全口径中国政府财政透明度指标体系评价的市级政府总得分与排序 .....	59
表 7.2 按指标体系前二部分加总分评价的前十位市级政府得分排序.....	67
表 7.3 按指标体系前三部分加总分评价的前十位市级政府得分排序情况.....	68
表 7.4 不同城市类别得分情况.....	70
表 7.5 财政透明度总分排名前 30 名市级政府表.....	70
表 7.6 总得分排名前十名市级政府各部分得分情况.....	71
表 7.7 2012 年排名前七位的市级政府在 2013 年各部分得分情况 .....	71
表 8.1 2011 年公共财政决算公开良好做法（鄂尔多斯市） .....	84
表 8.2 2011 年公共财政决算公开良好做法（续）（鄂尔多斯市） .....	85
表 8.3 2012 年公共财政预算公开良好做法（芜湖市） .....	87
表 8.4 2011 年政府性基金决算公开良好做法（鄂尔多斯市） .....	90
表 8.5 2012 年政府性基金预算公开良好做法（芜湖市） .....	91
表 8.6 财政专户公开良好做法（鄂尔多斯市） .....	94
表 8.7 国有资本经营预算收支公开良好做法（青岛市） .....	95

# 图片索引

图 3.1 第一部分得分分布直方图.....	23
图 4.1 市级政府在指标体系第二部分的得分直方分布图.....	33
图 4.2 2011 年公共财政决算收支公布情况得分直方分布图.....	34
图 4.3 2012 年公共财政预算收支公布情况得分直方分布图.....	34
图 4.4 2011 年政府性基金决算公布情况得分直方分布图.....	35
图 4.5 2012 年政府性基金预算公布情况得分直方分布图.....	35
图 7.1 所有市级政府总分的直方分布图.....	67
图 7.2 所有市级政府按指标体系前二部分加总分的直方分布图.....	68
图 7.3 所有市级政府在指标体系前三部分加总分的直方分布图.....	69
图 8.1 市级政府机构公开良好做法示例（杭州市）.....	74
图 8.2 市级政府机构公开良好做法示例（杭州市）.....	74
图 8.3 市级政府机构公开良好做法示例（杭州市）.....	75
图 8.4 市级政府机构公开良好做法示例（杭州市）.....	75
图 8.5 市委党委公开良好做法示例（杭州市）.....	76
图 8.6 市委党委公开良好做法示例（杭州市）.....	76
图 8.7 市人民代表大会公开良好做法示例（深圳市）.....	77
图 8.8 市政协协商委员会公开良好做法示例（广州市）.....	77
图 8.9 市政协协商委员会公开良好做法示例（广州市）.....	78
图 8.10 民主党派和工商联公开良好做法示例（广州市）.....	79
图 8.11 民主党派和工商联公开良好做法示例（广州市）.....	79
图 8.12 群众团体公开良好做法示例（珠海市）.....	80
图 8.13 群众团体公开良好做法示例（珠海市）.....	80
图 8.14 群众团体公开良好做法示例（珠海市）.....	81
图 8.15 市直属非盈利企事业单位公开良好做法示例（南宁市）.....	81
图 8.16 市直属非盈利企事业单位公开良好做法示例（南宁市）.....	82
图 8.17 地方国有独资、控股公司，市、区政府投融资平台公开良好做法 示例（汕头市）.....	83