



# 2014 年中国市级政府财政透明度研究

清华公共经济、金融与治理研究中心财政透明度课题组

2014 年 6 月 30 日

---

课题组负责人：俞乔

课题组成员：李可、卢含怡、王宇哲、吴洵、杨鸿南、陈嘉莹、李萌、白玛、曹胜熙

<b>2014 年中国市级政府财政透明度研究</b>	<b>1</b>
<b>第一章 导言</b>	<b>9</b>
1.1、过去研究的回顾	9
1.2、2014 年财政透明度报告	13
1.3、国外关于财政透明做法	14
1.4、做好财政透明的意义	15
<b>第二章 评价原则及评分标准</b>	<b>17</b>
<b>2.1 评价原则</b>	<b>17</b>
2.1.1、全口径财政信息公开内容	17
2.1.2、一站式财政信息发布方式	18
2.1.3、用户友好型财政信息服务界面	18
<b>2.2 2014 年中国市级政府财政透明度评分标准</b>	<b>19</b>
2.2.1 机构设置公开	23
2.2.2 市级政府预算与预算执行	24
2.2.3 其他财政信息	29
<b>2.3 小结</b>	<b>32</b>
<b>第三章 实证研究结果</b>	<b>33</b>
<b>3.1 实证结果综述</b>	<b>33</b>
<b>3.2 机构公开评分结果及分析</b>	<b>40</b>
<b>3.3 市级政府预算与预算执行</b>	<b>49</b>
3.3.1 总体情况	49
3.3.2 不同财政年度预算与预算执行的公开情况	57
3.3.3 四类财政预算报告和财政数据的公开情况	57
3.3.4 部门预决算公开情况	59
<b>3.4 其他财政信息</b>	<b>60</b>
<b>3.5 不同城市间的比较分析</b>	<b>61</b>
3.5.1 排名前三十的城市特点	61
3.5.2 不同类型市政府的比较分析	64

3.5.3 不同区域的市级政府结果比较分析	66
3.6 小结	68
<b>第四章 良好做法指南</b>	<b>69</b>
4.1、财政公开的三个原则	70
4.2、财政公开的具体做法	71
4.3、小结	91
<b>第五章 结论</b>	<b>93</b>

# 摘要

## 一、意义

十八大三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确要求：“改进预算管理制度，实施全面规范、公开透明的预算制度”。在我国当前的发展阶段，推动各级政府的财政公开透明具有很重要的意义。

首先，政府财政公开透明是国家治理体系与治理能力现代化的组成部分，是推动政治体制改革和社会主义民主政治建设的重要路径。其次，良好的政府财政信息公开有利于加强执政合法性，预防腐败，提高财政资金利用效率。第三，政府财政透明有利于编制统一的地方政府资产负债和现金流量表，为社会各界和市场主体提供清晰、透明、规范的财政数据，这是发行地方政府债券、引入机构投资者的必要条件。第四，政府财政透明有助于提高金融资源配置和利用，解决资金错配问题。中国正处于工业化、城镇化的关口，仍有大规模基础设施投资的空间和需求。而当前以银行为主的间接融资金融体系存在全局性资产错配，解决这一问题的前提就是提高地方财政透明度，通过直接融资的证券市场改善资源错配难题。

2014年的市级政府财政透明度报告延续了2013年报告的主题、原则和思路，并在以下方面作出改进与调整：第一，完善了全口径指标体系和评分标准；第二，要求本年度市级政府财政信息涵盖2012-2013、2013-2014连续年度的公共财政、政府性基金、社保基金以及国有资本经营的预决算情况。第三，提出了建立在全口径政府财政信息公开、用户友好发布、一站式服务等原则之上的良好做法指南。

## 二、评价指标

本次市级政府财政透明度的评价体系包括三部分，其总分值总计为540分。三个部分分别为：

第一部分：纳入财政涵盖范畴的公共部门机构公开。该部分包括市政府机构、共产党市委、人大、政协、民主党派和工商联、群众团体、市属企事业单位等机构的信息公开情况，共计50分。

第二部分：市级政府预算与预算执行情况。该部分的内容包括公共财政、政府性基金、国有资本经营、社保基金等四本账在最近两个连续财政年度（2012 年预算执行、2013 年预算、2013 年预算执行、2014 年预算）的信息与和数据公开情况，各计 100 分。此外，若公开部门预算及预算执行，则加 20 分；若公开 2012 年决算与 2013 年决算，则各加 10 分。该部分的分值共计 440 分。

第三部分：其他财政信息。这部分主要涉及政府性债务、三公经费、大额专项资金、政府采购、预算编制说明等其他财政信息，共计 50 分。

### 三、评价结果

与去年相一致，我们对今年全国所有的 285 家地级市政府（三沙市除外）和 4 家直辖市政府的财政透明度进行了研究。所有信息从各市级政府的相关网站上获得。窗口期为 2014 年 1 月 15 日-6 月 15 日。

在第一部分机构公开中，满分为 50 分。所有城市的平均分为 38.14 分，最高分为满分 50 分，共有 50 个城市获得满分。

在第二部分中，满分为 440 分。其中，每一年的预算或者预算执行分别占 100 分。所有城市 2012 年预算执行的平均分为 30.93 分，最高分为百色市 99 分；2013 年预算平均得分为 33.75 分，最高分为鄂尔多斯市 100 分；2013 年预算执行平均分为 21.22 分，最高分为南宁市 99 分；2014 年预算平均分为 32.49 分，最高分为青岛市、保定市，均为满分 100 分。部门预算为 20 分，所有城市的平均分为 4.72 分，26 个城市得满分。

在第三部分中，满分为 50 分。所有城市的平均分为 15.19 分，最高分为天津市 44 分。

总体而言，第一部分的各市机构公开情况普遍较好。在第二部分中，2013 年预算信息公开情况最好，而 2013 年预算执行信息公开情况最差。第三部分各城市的公布情况不理想。

对 289 个城市政府进行综合评价后，广州市、北京市和上海市分列前三位，且总分较为接近，分别为 460.5 分、457 分和 448 分（占总分值的百分比为 85.28%、84.63% 和 82.96%）。在第一部分中，除了党委外，三个城市的政府与其它公共机构公开的情

况都比较全面。在第二部分中，四份预算或预算执行报告均以报表形式公布且信息较全面；在四本帐的公开方面，广州、北京、上海都做得较好。在第三部分中，政府性债务信息公开方面，北京和上海均得满 10 分，而广州市尚未在政府网站上发布政府债务信息。

在总排序上，南宁市为第四位，得分为 443.5 分(82.13%)；柳州市为第五位，得分为 429 分(79.44%)；珠海市排在第六位，得分为 416.2 分(77.07%)。得分 378 分(占总分 70%)以上的城市还有：天津、成都、潍坊、武汉、梧州、贺州、济南、安庆以及杭州。

在总分排名前三十的城市中，除了北京、上海和天津三个直辖市外，广西省有七个、广东省六个城市入围；此外，四川、湖北、浙江、山东和江西省会城市以及另外 9 个地级市也位于前三十位。

与去年的评分相比，前三名没有发生变化，广州从去年的第三位升至榜首，北京维持在去年的第二位，而上海为第三位。与去年类似，广东省仍然是跻身前三十名地级市数目最多的省份之一，而广西整体进步较明显，从去年仅有一个地级市玉林入围，到今年成为前三十名中入围城市最多的省份。此外，也有部分去年排名在前三十位的城市出现了退步，比如长治、鄂尔多斯、芜湖、淮北、遵义、晋城、岳阳等，其主要原因是财务报告 and 报表公开不完整。

#### **四、指导原则**

在现阶段，政府财政透明工作应当遵循三条原则：全口径的财政信息公开内容，一站式的财政信息公开方式、用户友好的财政信息服务界面。

全口径的财政信息公开内容，是指公开的财政信息内容应当包括所有纳入预算机构和部门及其职能、公共财政预决算、政府性基金预决算、国有资本经营预决算、社保基金预决算、预算说明和政府性债务、三公经费、政府采购、大额专项资金等其他财政信息。

一站式的财政信息公开方式，是指通过专门政府部门负责建立统一、规范的信息公开格式和标准，使社会用户可以在财政信息公开页面下获得全面、完整的财政信息。

用户友好的财政信息服务，是指网站页面设计注重系统性与简洁性，使社会各界能获得数据、读懂数据及理解数据；而且机构用户可以便捷地直接使用数据。

## 五、良好做法指南

通过对各地近年来财政公开的经验总结，我们提出了政府财政信息公开良好做法指南。我们希望该指南能够帮助各市政府改进财政公开透明的工作，推动我国的政府治理体系的改善。

在全口径、用户友好、一站式的原则之下，政府财政信息公开良好做法应当有以下具体内容。

全口径原则对财政公开的内容进行了规范，它包括四个方面：机构公开、预算说明、财政数据、其他重要财政信息。机构公开要求公开纳入预算的机构和部门及其职能，包括所有财政资金主体的名称、职能以及组织机构结构图或列表。预算说明包含相关的名词说明、编制原则、重要说明等内容。财政数据的公开是我国财政信息公开的重点，应涵盖所有年份的报告报表，其中应公布公共财政、政府性基金、国有资本经营和社会保险基金这四本预决算。另外，还应当公开其他重要的财政信息，如政府性债务、三公经费、政府采购、大额专项资金等内容。

用户友好和一站式的原则是从公开方式与服务便捷上提出良好做法的指导。一站式的财政信息公开方式的核心要求是在独立且唯一的公开页面下获得全面、完整的财政信息。用户友好型的公开逻辑和页面设计有助于增加财政公开的效率，要求财政公开页面的系统性和简洁性、信息传达易于提供、理解及使用多样化的数据。

## 六、总结和展望

总体而言，今年许多市政府的财政透明度有较大提高，特别是在对公共财政、政府性基金公开的完整性方面有显著进步，一些城市较完整地公布了公共财政、政府性基金、国有资本经营和社会保险基金的信息；但是，仍然有相当比例的市政府未能公布最基本的公共财务信息，这与中央的要求和社会的期望还有很大的距离。

我们明年的研究将在以下几方面展开：

(1) 研究的范围将包括所有直辖市、地级市和县级市政府的财政透明度情况（除三沙市外，共 655 家各类市级政府）；

(2) 强调公共财政、政府性基金、社会保障、国有资本经营这四大类细项的公布情况；

(3) 按照全口径财政公开、用户友好方式和一站式服务的原则进行评价。



# 第一章 导言

2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。”

“改进预算管理制度。实施全面规范、公开透明的预算制度。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式。建立跨年度预算平衡机制，建立权责发生制的政府综合财务报告制度，建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制。”《决定》给出了政府财政公开透明的指导方向，同时也对此提出了更高的要求。

本章将对过去两年本课题组关于我国地级以上市政府财政透明度的研究工作回顾，介绍2014年研究的改进方面，简要讨论发达国家在政府财政公开透明的发展，并归纳在新的阶段政府财政公开透明的重要意义。

## 1.1、过去研究的回顾

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，课题组首次发布了《2012年中国市级政府财政透明度研究报告》，报告对全国各省和自治区GDP排名前三位的地级城市以及4个直辖市，共计81个市政府的财政公开透明情况进行了研究。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，采用了从互联网获取样本城市政府财政数据与信息的方法，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。

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

第一、2013 年报告将研究范围扩展到全国的所有地级市（285 个，三沙市除外）以及 4 个直辖市、总计 289 个市级政府，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。

2013 年的报告提出了全口径财政透明度指标体系，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。表 1 给出了各部分中各项目的具体分值。

表 1.1 指标体系分值表

第一部分：纳入预算的机构和部门（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)	
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：专户 (原预算外) 财政与政府债务情况 (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 J15 (50)	
	市县所有经营性国有资本总资产、总负债、总收情况，主要国有企业财务报表 (50)	

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，采用在互联网上获取全样本数据的方法，对中国全部地市级政府和直辖市政府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，相当一部分地级市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。

在 2013 年的报告中，课题组还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。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。

## 1.2、2014 年财政透明度报告

2014 年的报告延展了过去研究的主题、原则和方法，仍然从互联网获取 285 个地级市和 4 个直辖市政府的财政信息与数据，并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，对全口径指标体系和评分标准做出调整。在去年指标体系的基础上，今年的指标体系分为“机构公开”、“财政报告和数据”、“其他相关信息”三个部分。“机构公开”对应去年指标体系中的第一部分“纳入预算的机构和部门”，评分指标基本相同。“财政报告和数据”和“其他相关信息”对应去年指标体系中的第二、三、四部分，但指标、评分标准更为具体、全面，其内容包括公共财政、政府性基金、国有资本经营和社保基金等政府的“四本账”、部门预决算公开、三公经费、专项资金等。

第二，评分对象扩大为 2012-2013、2013-2014 两个连续财政年度的财政信息公开情况，使研究报告更具时效性。今年的透明度报告对公共财政、政府性基金、国有资本经营和社保基金的预决算情况进行了两个连续财政年度的评价，包括：2012 年财政预算执行情况（或决算）、2013 年财政预算、2013 年财政预算执行情况<sup>1</sup>、2014 年预算。

第三，提出全口径政府财政信息公开、用户友好发布、一站式服务三大指导原则。政府财政信息公开透明应当做到全面、完整与准确，因此，全口径的财政信息公开是政府财政透明度最重要的原则。此外，政府财政信息公开的形式也是指导财政透明度工作的重要原则。在前两年收集市级政府财政信息与数据的过程中，课题组发现各政府网站普遍存在界面不友好、查找网页路径太分散等问题，影响社会公众和各类机构对政府财政信息的有效查阅与使用。在今天的报告中，课题组特别强调了用户友好发布、一站式服务两大原则，对公开形式提出进一步要求。

---

<sup>1</sup> 由于 2013 年决算报告通常在 2014 年年中公布，不在窗口期内，因此在评分指标中不作要求。

最后，考虑到各市级政府需要一定时间通过法律程序发布信息，今年市级政府财政透明度评价的数据采集窗口期从 2014 年 1 月 15 日至 2014 年 6 月 15 日。数据采集方法为通过互联网收集各市政府网站公开的所有相关信息与数据。

### 1.3、国外关于财政透明做法

在二战之后，欧盟区国家就将财政透明上议程，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。

美国在财政透明方面位于世界前列，美国前 30 位的大城市政府中有 17 个提供“支票簿”等级的在线政府花销数据库。由金融会计基金会、美国会计师协会、政府财政官员协会、全国州审计员、审计长和国库员协会以及州和地方政府代表协商共同成立 GASB 政府会计标准委员会，建立和完善州和地方政府会计与财务报告准则，为报告的使用者提供有用的财务信息，这些信息为各类社会公众和机构，包括债券发行者、财务审计者以及财务报告使用者提供了行动依据。在大多数美国城市良好实现了透明度 1.0 的初期指标后，开始实行更高标准的透明度 2.0 指标，要求城市政府网站公布全面完整、友好便捷、面向更广大受众的财政数据。

发达国家普遍在财政透明度的法律约束和制度规范上普遍领先其他国家。它们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。

#### 1.4、做好财政透明的意义

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。随着财政透明的重要性逐渐显现,中央对财政透明的重视也日益提高。良好的财政透明度对一个城市的管理和发展有着重要的积极作用,对于城市的管理者、公民、相关机构以及城市发展本身都有着重要的意义。

在我国当前国家治理体系存在严重的缺陷、其运行缺乏透明度,而且信息极为不对称的状况下,各层级政府普遍存在严重的政治代理人问题,其结果是仅仅通过内部的管控系统难以遏制不断滋长与蔓延的腐败。加强政府财政信息的公开透明,建立制度化的外部监督机制是克服代理人行为、控制腐败问题的一个重要途径。增强政府资金使用透明度,可以使资金的分配、使用不断细化与明确化,从而减少贪腐机会,从根本上降低腐败发生的可能性。与此同时,良好的政府财政透明度是法治政府建设的基础,它可以提高政府的公信力,加强公民对政府的信赖程度,并增进官员的声望。

政府财政公开使得财政资金的使用有法可依、有迹可循,可以促进资金使用的合法化、合理化以及规范化,使支付过程更规范、支付管理更细致,从流程、记录、规则上提升资金使用的规范合法程度。而且,政府的财政透明有利于增强投资者信心,有助于推动招商引资,促进经济增长;同时使资金使用置于公众监督下,有利于节省开支,并通过提高资金效率,间接节省成本。在招商引资、节省开支开源节流的基础上,促进经济的发展。

实现政府财政的公开透明可以为各种类型的长期机构投资者(社保基金、商业保险机构、境外养老金投资机构,等等)和债务评级机构提供更加清晰、透明、规范的财政数据,直接提高金融市场对政府的认可度;从而有利于各级政府利用金融市场对地方经济发展和基础设施投资提供金融支持。中国正处于工业化、城

镇化的关口，仍有大规模基础设施投资的空间和需求。而当前以银行为主的间接融资金融体系存在全局性资产错配，解决这一问题的前提就是提高地方财政透明度，通过直接融资的证券市场改善资源错配难题。



## 第二章 评价原则及评分标准

在过去几年实证研究基础之上，我们对市级政府财政透明度的基本评价原则与评分标准做了调整和补充。本章讨论并公布这些原则与标准。

### 2.1 评价原则

在 2013 年，我们根据政府财政透明度的国际标准并结合中国的实际情况，提出了用于衡量中国政府财政透明度的全口径指标体系，用于评价我国市级政府的财政公开情况。

在今年的市级政府财政透明度研究中，我们对全口径政府财政透明度指标体系进行了较大幅度的修订与补充，并且进一步明确规定了评价原则。在现阶段，中国各级政府的财政透明工作应当遵循的原则主要有三个：全口径财政信息公开内容，一站式财政信息发布方式、用户友好型财政信息服务界面。

#### 2.1.1、全口径财政信息公开内容

全口径财政信息公开内容是指公开的财政信息内容应当包括所有纳入预算机构和部门及其职能、公共财政预决算、政府性基金预决算、国有资本经营预决算、社保基金预决算、预算说明和政府性债务、三公经费、政府采购、大额专项资金等其他财政信息。全口径公开内容的第一部分是纳入预算的机构和部门，包括市级政府机构、市级非政府机构（中国共产党某某市委员会、市人民代表大会、市政协协商委员会、民主党派和工商联、群众团体）、市属事业单位/国有企业。全口径公开内容的第二部分是财政数据，包括公共财政预决算报告及明细表、政府性基金预决算报告及明细表、国有资本经营预决算报告及明细表、社保基金预决算报告及明细表、市级部门的部门预决算报告及明细表。全口径公开内容的第三部分是预算说明，包括指导思想、编制原则、工作重点、收支变动、财政政策。全口径公开内容的第四部分是其其他财政公开内容，包括政府性债务、三公经费、政府采购、大额专项资金使用，等等。

### 2.1.2、一站式财政信息发布方式

传统的一站式服务，其实质就是服务的集成、整合。只要客户有需求，一旦进入服务链条中的某个服务站点，所有的问题都可以解决，没有必要再找第二家。其本质上就是系统销售服务。原为欧美国家商业概念，即商家为赢得消费者，不断扩大经营规模和商品种类，尽最大努力满足消费者的购物所需而不需东奔西跑。简单地说，就是商家备有充足的货源让消费者在一个商店里买到所需的商品。

在财政透明度建设工作中，所谓一站式财政信息公开方式，是指通过集成式、一站式服务，使用户可以在财政信息公开页面下获得全面、完整的财政信息。市级政府门户网站应包含全部下属部门的信息公开，并有专门部门负责信息的统一公开。财务报告遵循统一的格式与标准，财政数据注重可下载性和可机读性。就目前中国的实践而言，财政信息公开并不满足一站式的要求，主要体现在：信息公开不具备系统性和统一性、市级政府的信息公开缺乏标准范式、公开的信息的标准化和规范化程度不高。

### 2.1.3、用户友好型财政信息服务界面

用户友好型的政府门户网站建设是电子政务建设中的重要组成部分，也是政府面向社会提供电子化管理和服务的窗口。一个政府门户网站建设、运行的好坏，直接关系到政府的形象，影响着管理、服务的质量和水平，同时也直观地反映出一个地方电子政务建设的质量和进程。只有建设好了政府门户网站，电子政务才能获得更好的发展，行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制也才能早日实现。因此，在电子政务建设中，注重政府门户网站建设，提高政府门户网站设计、运营以及管理水平，就成为一个非常重要的问题<sup>2</sup>。

此处所定义的用户包括市民、立法监督机构、纳税人、其他政府、投资者、信贷者、担保者和分析家。用户友好型财政信息公开界面，是指网站页面的系统性与简洁性（信息不是简单地堆砌，而是有序地分门别类，方便用户查找）；普通民众有机会接触数据、获得数据，并且能看懂数据，这要求数据资料解释清楚、

---

<sup>2</sup> 资料来源：<http://wenku.baidu.com/link?url=p5PAXkN0ccjDOQiMNC8TkJURE9iu5sa-VnzdwZpijAvBvFWiv40GCj3UQwaPkRE8MQziNFj2hhl23sQ6RR4OapjYxUz6Oj--u4YrY4CKGzi>

易于理解；为专业用户（如，研究机构、境内外工商机构、社会组织等）提供多样化的数据，以满足多元主体对财政信息与数据不同的需求。

## 2.2 2014 年中国市级政府财政透明度评分标准

本研究报告根据我国公共治理的特征，提出了“全口径、一站式、用户友好的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。该指标体系包括三大部分：（1）机构设置部分，分值为 50 分。（2）市级政府预算与预算执行情况，包括 2012 年预算执行情况报告、2013 年预算草案、2012 年决算报告、2013 年预算执行情况报告、2014 年预算草案以及 2013 年决算六个报告以及部门预决算情况，涵括了“本级公共财政收支情况”、“本级政府性基金收支情况”、“国有资本经营与国有企业收支情况”以及“社会保险基金收支情况”，简称“四本帐”；具体分值情况如表 1 所示。（3）其他财政项目部分，包括了政府性债务、三公经费、大额专项资金及重点项目、政府采购公开以及预算编制说明五大部分，分值各为 10 分，第三部分总分为 50 分。2014 年中国政府财政透明度指标体系的总分为 540 分。

对于每一项具体指标，本研究制定了相应的分值和评分标准。下表给出了各部分各项目的具体分值。

表 2.1 2014 年中国城市政府财政透明度指标体系分值表

第一部分： 机构公开 (50)	市级政府机构 (20)	
	市级非政府机构	中国共产党市委员会 (5)
		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 (5)					
第二部分：市级政府预算与预算执行情况 (440)	2012 年预算执行情况 (100)	公共财政预算 (40)	收入 (20)	地方性收入 (15)	总额 (3)
					税收收入总额 (1)
					非税收入总额 (1)
					“款”级收入科目数额 (10, 每“款” 0.5 分)
				债务及转移性收入 (5)	总额 (1)
			债务及转移性收入明细 (3)		
			转移性收入中返还性收入、一般性转移支付收入、专项转移支付收入的具体数额 (1)		
			支出 (20)	类别支出 (15)	总额 (5)
					按功能分类 24 个“类”级科目数额 (10 分, 每“类” 0.5 分)
				转移性支出 (5)	总额 (1)
		转移性支出明细 (3)			
		转移性支出中返还性支出、一般性转移支付支出、专项转移支付支出的数额 (1)			
		政府性基金预算 (40)	收入 (20)	地方性收入 (15)	总额 (3)
					“项”级科目收入数额 (12, 12“项”及以上满分, 每“项” 1 分)
				转移性收入 (5)	总数 (1)
转移性收入“款”级明细科目数额 (3)					
政府性基金转移收入中补助					

			支出 (20)	类别支出 (15)	收入和上解收入的具体数额 (1)
					总额 (3)
					情况 1: 按功能分类的, 以各 “类”级科目的数额评分(10, 每“类”1分)
					情况 2: 与收入对应的“款” 级科目 (12, 12 款及以上满 分, 每“款”1分)
					总额 (1)
					转移性支出 (5)
				转移性 支出 (5)	转移性支出“款”级明细科目 数额 (3)
					政府性基金转移支出中补助 支出和上解支出的具体数额 (1)
					总额 (2)
				国有资 本经营 预算 (10)	收入 (5)
	明细 (3)				
	支出 (5):	总额 (2)			
		明细 (3)			
	社会保 险基金 预算 (10)	收入 (5)	总额 (2)		
			明细 (3)		
		支出 (5)	总额 (2)		
			明细 (3)		
2013 年预算草案 (100, 标准同 2012 年预算执行情况)					
2013 年预算执行情况 (100, 标准同 2012 年预算执行情况)					
2014 年预算草案 (100, 标准同 2012 年预算执行情况)					
2012 年 决算 (满	若当年预算执行情况和决算都公开, 则此处为 10 分; 若当年预 算执行情况未公开而公开决算情况, 则此处不得分, 前述预算				

	分得 10)	执行情况的对应分数以对应年份的决算公开情况为准。		
	2013 年 决算 (满 分得 10)	若当年预算执行情况和决算都公开, 则此处为 10 分; 若当年预算执行情况未公开而公开决算情况, 则此处不得分, 前述预算执行情况的对应分数以对应年份的决算公开情况为准。		
	部门预决算公开 (20)	2012 年预算执行或 决算 (5)	以列表或其他集成式方式公开, 1 个部门公开以 1 分计, 以 5 分为上限	
		2013 年预算 (5)	同 2012 年预算执行或决算	
		2013 年预算执行或 决算 (5)	同 2012 年预算执行或决算	
2014 年预算 (5)		同 2012 年预算执行或决算		
第三部分: 其他 财政信息 (50)	政府性债务 (10)	2012 年 (5)	政府性债务余额总计 (3)	
			政府性债务余额明细 (2)	
		2013 年 (或 2012 年 以后最近一期) (5)	政府性债务余额总计 (3)	
			政府性债务余额明细 (2)	
	三公经费 (10)	2012 年预算执行或 决算 (2.5)	总额 (1)	
			以列表或其他集成式方式公开, 1 个部门公开以 0.5 分计, 以 1.5 分为上限	
		2013 年预算 (2.5)	总额 (1)	
			以列表或其他集成式方式公开, 1 个部门公开以 0.5 分计, 以 1.5 分为上限	
		2013 年预算执行或 决算 (2.5)	总额 (1)	
			以列表或其他集成式方式公开, 1 个部门公开以 0.5 分计, 以 1.5 分为上限	
2014 年预算 (2.5)	总额 (1)			

			以列表或其他集成式方式公开,1个部门公开以0.5分计,以1.5分为上限
大额专项资金 (10)	2012 年		大额专项经费使用情况 (5)
	2013 年		大额专项经费使用情况 (5)
政府采购 (10)	2012 年		采购目录或招标情况 (2.5)
			中标情况 (2.5)
	2013 年		采购目录或招标情况 (2.5)
			中标情况 (2.5)
预算编制说明 (10)	-		名词解释 (4)
			编制原则 (3)
			重要说明 (3)
总分 (540)			

### 2.2.1 机构设置公开

指标体系的第一部分为“机构设置公开”。在该部分中,指标细项不仅包括市级政府机构,也涵盖财政支持的共产党市委、市人大、市政协、民主党派和工商联、群众团体、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。

表 2.2 “机构公开”评分体系

市级政府机构 (20)	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。若市级政府门户网站或相关网站上,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
-------------	---

中国共产党市委员会（5）	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、统战部等重要党委部门每个部门分值为1分
市人民代表大会（5）	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的内部组织机构图或列表以及各下属部门的职能评分。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）	评分原则与人大类似
民主党派和工商联（5）	在市级政府门户网站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。
群众团体（5）	群众团体包括总工会、妇女联合会、共青团组织（包括中国青年联合会）、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，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分满分封顶。
市直属非盈利企事业单位（5）	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。

## 2.2.2 市级政府预算与预算执行

市级政府预算与预算执行是财政透明度评价体系的核心部分。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，该部分评分被赋予了最大的权重，其中2012、2013年预算执行情况，2013、2014年预算情况各占100分，2012、2013年决算情况为加分项，已经公开了当年预算执行情况且公开当年决算情况者可得额外10分。

鉴于各期预算执行、预算草案有相同的结构，因此以2012年预算执行情况的评分为例介绍评分标准，其余年份的预算执行和预算草案评分标准与此相同，不再



赘述。评价体系针对“四本预算”的收入和支出做出了分别的考虑，旨在用评分反映公开的完整性。

## 公共财政预算

公共财政预算公开应包括纳入公共财政预算收支科目总额、明细以及转移性收支的总额和明细。表 2.3 给出了公共财政预算收支及平衡情况的评分规则。

表 2.3 公共财政预算评分规则

<b>公共财政预算收入</b>	
a. 公布公共财政预算收入总额	如果公布公共财政预算收入的总数，分值为 3；否则为 0
b. 使用表格形式公布税收收入、非税收入的总额	税收收入、非税收入的总额分值各为 1 分，公布任意一项得到相应分数；否则为 0
c. 使用表格形式公布公共财政预算收入明细	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，每款为 0.5 分，以 10 分为上限。
d. 公布债务和转移性收入的总额	公布该部分总额分值为 1，否则为 0
e. 使用表格形式公布债务和转移性收入明细	根据公布明细的详细情况评分，以公开的债务和转移性收入明细科目的数量评分，每项 1 分，以 3 分为上限，并考虑不同地区的实际情况，若存在明细科目少于 3 项但其加和后与总额一致，则可得 3 分
f. 公布转移性收入中返还性收入、一般性转移支付收入、专项转移支付收入的具体数额	公布此类明细得 1 分，否则 0 分
公共财政预算收入评分 = a + b + c + e + d + f	
<b>公共财政预算支出</b>	
a. 公布公共财政预算支出的总额	如果公布公共财政预算支出的总额，分值为 5；否则为 0
b. 使用表格形式公布公共财政预算支出明细	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，每一类 0.5 分，以 10 分为上限
c. 公布转移性支出总额	公布该部分总额，分值为 1；否则为 0
d. 使用表格形式公布转移性	根据公布明细的详细情况评分，以公开的转移性支出明细科目的数量

支出明细	评分，每项 1 分，以 3 分为上限，并考虑不同地区的实际情况，若存在明细科目少于 3 项但其加和后与总额一致，则可得 3 分
e. 公布转移性支出中返还性支出、一般性转移支付支出、专项转移支付支出的具体数额	公布此类明细得 1 分，否则 0 分
公共财政预算支出评分 = a + b + c + d + e	
公共财政预算收支总分=公共财政预算收入评分+公共财政预算支出评分	

**注：**财政透明度要求地方政府系统、规范、全面地公布财政数据，如果仅仅是提到数据，而没有以报表的格式公布，清晰程度、规范程度和准确程度会受到影响。在没有以报表形式公布的情况下，公共财政、政府性基金、国有资本经营预算、社保基金预算中的“总数”（评分表中所有总数项）权重为 1，公共财政、政府性基金、国有资本经营预算、社保基金预算中的地方性收入和支出、转移性收入和支出的明细项权重为 0.8。

## 政府性基金预算

政府性基金预算是国家通过向社会征收以及出让土地、发行彩票等方式取得收入，并专项用于支持特定基础设施建设和社会事业发展的财政收支预算，是政府预算体系的重要组成部分。表 2.4 给出了详细的评分规则：

表 2.4 政府性基金预算评分规则

政府性基金预算收入	
a. 公布政府性基金预算收入总额	如果公布政府性基金预算收入的总数，分值为 3；否则为 0
b. 使用表格形式公布政府性基金预算收入明细	以公布的“项”级科目完整程度评价，每项 1 分，以 12 分为上限
c. 公布政府性基金预算转移性收入总额	公布该部分总额分值为 1，否则为 0
d. 使用表格形式公布政府性基金预算转移性收入明细	根据公布明细的详细情况评分，以公开的转移性收入明细科目的数量评分，每项 1 分，以 3 分为上限，并考虑不同地区的实际情况，若存在明细科目少于 3 项但其加和后与总额一致，则可得 3 分
e. 公布政府性基金转移收入中补助收入和上解收入的具体数额	公布该部分明细分值为 1，否则为 0
政府性基金预算收入评分 = a + b + c + d + e	

<b>政府性基金预算支出</b>	
a. 公布政府性基金预算支出总额	如果公布政府性基金预算支出的总数，分值为3；否则为0
b. 使用表格形式公布政府性基金预算支出明细	按功能分类的，以公布的“类”级科目的数量评分，每类1分，以10分为上限；按与收入对应科目公开的，以公布的“款”级科目的数量评分，每款1分，以12分为上限
c. 公布政府性基金预算转移性支出总额	公布该部分总额分值为1，否则为0
d. 使用表格形式公布政府性基金预算转移性支出明细	根据公布明细的详细情况评分，以公开的转移性支出明细科目的数量评分，每项1分，以3分为上限，并考虑不同地区的实际情况，若存在明细科目少于3项但其加和后与总额一致，则可得3分
e. 公布政府性基金转移支出中补助支出和上解支出的具体数额	公布该部分明细分值为1，否则为0
政府性基金预算收入评分 = a + b + c + d + e	
政府性基金预算收支总分=政府性基金预算收入评分+政府性基金预算支出评分	

## 国有资本经营预算

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。具体的评分规则请见表 2.5:

表 2.5 国有资本经营预算评分规则

<b>国有资本经营预算收入</b>	
a. 公布国有资本经营预算收入总额	如果公布国有资本经营预算收入的总数，分值为2；否则为0
b. 使用表格形式公布国有资本经营预算收入明细	以公布的“项”级科目完整程度评价，每项1分，以3分为上限
国有资本经营预算收入评分 = a + b	
<b>国有资本经营预算支出</b>	

a. 公布国有资本经营预算支出总额	如果公布国有资本经营预算支出的总数，分值为 2；否则为 0
b. 使用表格形式公布国有资本经营预算支出明细	以公布的“类”级科目完整程度评价，每项 1 分，以 3 分为上限
国有资本经营预算收入评分 = a + b	
国有资本经营预算收支总分=国有资本经营预算收入评分+国有资本经营预算支出评分	

## 社保基金预算

《社会保险法》规定：“社会保险基金通过预算实现收支平衡。”社会保险基金预算指具有法律效力的，一定时期内的社会保险收支计划。<sup>3</sup>具体的评分规则请见表 2.6 所示：

表 2.6 社会保险基金预算评分规则

<b>社会保险基金预算收入</b>	
a. 公布社会保险基金预算收入总额	如果公布社会保险基金预算收入的总数，分值为 2；否则为 0
b. 使用表格形式公布社会保险基金预算收入明细	以公布的“项”级科目完整程度评价，每项 1 分，以 3 分为上限
社会保险基金预算收入评分 = a + b	
<b>社会保险基金预算支出</b>	
a. 公布社会保险基金预算支出总额	如果公布社会保险基金预算支出的总数，分值为 2；否则为 0
b. 使用表格形式公布社会保险基金预算支出明细	以公布的“项”级科目完整程度评价，每项 1 分，以 3 分为上限
社会保险基金预算收入评分 = a + b	
社会保险基金预算收支总分=社会保险基金预算收入评分+社会保险基金预算支出评分	

<sup>3</sup> 杨燕绥、闫俊，依社会保险法做好社保基金预算，中国社会保障，2011 年第 3 期，P24-25.

## 部门预决算公开

按照预算管理有关规定，部门预算的编制实行综合预算制度，即全部收入和支出都反映在预算中。支出情况分别按资金来源、项目类别、功能分类科目和经济分类科目反映。其中，在支出项目类别分类中，基本支出是指机关人员经费和公用经费为保障其部门正常运转，完成日常工作任务而编制的基本支出计划，包括基本工资、津贴补贴等人员经费支出以及办公费、印刷费、水电费等日常公用经费支出；专项支出是指财政政府采购中心、国库处、项目办、会计处、监督检查局、企业处等机构为完成特定的行政工作任务或事业发展目标，用于专项业务工作的经费支出。支出按功能分类科目可分为一般公共服务（包括财政部门在职人员工资、公用经费等基本支出和项目支出）、社会保障和就业（指在社会保障与就业方面的支出，包括财政部门离退休人员工资及管理等方面的支出）以及住房保障支出（用于住房方面的支出，包括财政部门按照国家政策规定为职工发放的住房公积金等支出）。

部门预决算部分共 20 分，考察范围包括 2012、2013 年预算执行情况（或决算）和 2013、2014 年预算情况，每一期各部门预算执行或预算草案以列表或其他集成式方式公开，1 个部门公开以 1 分计，以 5 分为上限。

### 2.2.3 其它财政信息

#### 政府性债务

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。

在政府性债务项下，我们考察 2012 年年底和 2013 年年底（或 2012 年以后最近一期）的政府性债务余额及其结构，分值分别为 5 分。

### 三公经费

三公经费指因公出国（境）费、公务用车购置及运行费、公务接待费。（1）因公出国（境）费，指单位工作人员公务出国（境）的住宿费、旅费、伙食补助费、杂费、培训费等支出。（2）公务用车购置及运行费，指单位公务用车购置费及租用费、燃料费、维修费、过路过桥费、保险费、安全奖励费用等支出。公务用车指用于履行公务的机动车辆，包括省部级干部专车、一般公务用车和执法执勤用车。（3）公务接待费，指单位按规定开支的各类公务接待（含外宾接待）支出。它并非单独的操作科目，往往隐含在行政开支及其他科目里，其统计口径也存在较大的歧义。在我国当期现实环境下，公布公共部门的三公经费有助于改善政府内部治理。

在三公经费公开项下，总分为 10 分，考察范围包括 2012、2013 年三公经费预算执行情况（或决算）、2013、2014 年的三公经费预算的信息公开情况，分值分别为 2.5 分，其中公开当年市级三公经费总数为 1 分，部门三公经费公开需要以列表或其他集成式方式公开，1 个部门公开以 0.5 分计，以 1.5 分为上限。

### 大额专项资金

市级大额专项资金，是指为履行政府经济社会宏观调控职能或者完成某项特定重大工作任务，经市政府批准设立，由市级财政性资金安排，保持稳定资金投入规模，在一定时期内具有专门用途的资金。

在大额专项资金项下，总分为 10 分，我们考察 2012 年和 2013 年的大额专项资金的信息公开情况，分值分别为 5 分，其中有公开当年的大额专项资金的项目和金额者可得该项满分 5 分。

## 政府采购

根据中华人民共和国财政部令第 19 号《政府采购信息公告管理办法》的规定，政府采购信息是指规范政府采购活动的法律、法规、规章和其他规范性文件，以及反映政府采购活动状况的数据和资料的总称。政府采购信息公告，是指将本办法规定应当公开的政府采购信息在财政部门指定的政府采购信息发布媒体上向社会公开发布。公开招标公告应当包括下列内容：（一）采购人、采购代理机构的名称、地址和联系方式；（二）招标项目的名称、用途、数量、简要技术要求或者招标项目的性质；（三）供应商资格要求；（四）获取招标文件的时间、地点、方式及招标文件售价；（五）投标截止时间、开标时间及地点；（六）采购项目联系人姓名和电话。而中标公告应当包括下列内容：（一）采购人、采购代理机构的名称、地址和联系方式；（二）采购项目名称、用途、数量、简要技术要求及合同履行日期；（三）定标日期（注明招标文件编号）；（四）本项目招标公告日期；（五）中标供应商名称、地址和中标金额；（六）评标委员会成员名单；（七）采购项目联系人姓名和电话。<sup>4</sup>

在政府采购项下，总分为 10 分，我们考察 2012 年和 2013 年的政府采购的信息公开情况，分值分别为 5 分，其中有公开当年的采购目录或招标公告的得 2.5 分，有公开当年中标公告的得 2.5 分。

## 预算编制说明：

根据 IMF 的说明，完整的财政公开应包括编制原则、编制方法、编制标准、涵盖范围、重要变化，且上述内容须作规范的解释。名词解释是指对财政报告中有关财政术语、财政政策以及财政资金的使用项目的具体解释说明，其目的是帮助低着阅读和理解财政报告和数据。**编制原则是指**在预算编制上，根据对未来宏

---

<sup>4</sup>中华人民共和国财政部，政府采购信息公告管理办法，  
[http://tfs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengbuling/200806/t20080602\\_44437.html](http://tfs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengbuling/200806/t20080602_44437.html)

观环境的预测、财政政策重点，政府的施政思路进行调整，确定公共财政收支的主要方向和变化等内容，偏向于事前说明。**重要说明是指**不仅在预算编制工作中，还包括在专项资金、公共财政中的收支重大变化，在此偏向于事后解释。

处理方式：本评分体系对预算编制说明项采取从宽打分，但往后的预算编制说明应该以上述标准进行公布。在预算编制说明项中，我们考察了名词解释、编制原则、重要说明，分值分别为 4、3、3。

### 2.3、小结

根据我国当前的实际情况，我们提出了全口径政府财政信息公开、用户友好发布、一站式服务三大指导原则。政府财政信息公开透明应当做到全面、完整与准确，因此，全口径的财政信息公开是政府财政透明度最重要的原则。此外，政府财政信息公开的形式也是指导财政透明度的重要原则。在去年的基础上，我们扩大了对政府财政透明度的评评估范围，重点放在对公共财政、政府性基金、国有资本经营和社保基金等四本账的预算和预算执行情况，在两个连续财政年度的公布情况（包括 2012 年财政预算执行情况（或决算）、2013 年财政预算、2013 年财政预算执行情况、2014 年预算）。与此相对应，市级政府财政透明度的评价标准也进行了相应调整，但计分的基本原则与方法和去年保持一致。



## 第三章 实证研究结果

本章根据今年修订后的全口径财政透明度指标体系,对实证研究结果进行综合分析,力求反映目前地市级政府和直辖市政府财政公开的状况。本章将按照如下的次序依此展开:实证结果综述、纳入预算的机构公开情况、连续财政年度市级政府预算与预算执行情况公开情况,其他重要财政信息公开情况。

### 3.1 实证结果综述

课题组根据全口径财政透明度指标体系对 285 个地级市政府和 4 个直辖市政府在 2014 年的财政公开情况进行了研究。表 3.1 给出了对各个市政府进行综合评价后的全口径财政透明度的排序和得分的情况。

在表 3.1 中,广州市、北京市和上海市分列前三位,且总分较接近,分别为 460.5 分、457 分和 448 分,占总分值的百分比分别为 85.28%、84.63%和 82.96%。在第一部分中,除了党委外,三个市的政府与其它公共机构公开的情况都比较全面。在第二部分中,四份预算或预算执行报告均以报表形式公布且信息较全面;在四本帐的公开方面,广州、北京、上海都做得较好。在第三部分中,政府性债务信息公开方面,北京和上海均得满 10 分,而广州市尚未在政府网站上发布政府债务信息。

在总排序上,南宁市为第四位,得分为 443.5 分,占总分值的百分比 82.13%;柳州市为第五位,得分为 429 分(79.44%);珠海市排在第六位,得分为 416.2 分(占总分 77.07%)。得分 378 分(占总分 70%)以上的城市还有:天津、成都、潍坊、武汉、梧州、贺州、济南、安庆以及杭州。

在总分排名前三十的城市中,除了北京、上海和天津三个直辖市外,广东、广西、四川、湖北、山东、浙江和江西的省会城市以及其他 9 个地级市也位于前三十位。

表 3.1 2014 全口径财政透明度体系评价中国市级政府的总得分与排序

排序	城市	省份	得分	排序	城市	所属省份或自治区	得分
1	广州市	广东省	460.5	146	牡丹江市	黑龙江省	159.6
2	北京市		457	147	唐山市	河北省	159.5
3	上海市		448	147	金昌市	甘肃省	159.5
4	南宁市	广西壮族自治区	443.5	149	苏州市	江苏省	158.6
5	柳州市	广西壮族自治区	429	150	齐齐哈尔市	黑龙江省	157.7
6	珠海市	广东省	416.2	151	东营市	山东省	157.3
7	天津市		410	152	崇左市	广西壮族自治区	157
8	成都市	四川省	399.7	153	重庆市		156.6
9	潍坊市	山东省	399	154	南通市	江苏省	155.6
10	武汉市	湖北省	396.2	155	丹东市	辽宁省	155.4
11	梧州市	广西壮族自治区	390	156	通化市	吉林省	154.2
12	贺州市	广西壮族自治区	388.5	157	汉中市	陕西省	153.7
13	济南市	山东省	385.2	158	随州市	湖北省	153.2
14	安庆市	安徽省	382	159	承德市	河北省	153
15	杭州市	浙江省	378	160	许昌市	河南省	152.8
16	百色市	广西壮族自治区	377.2	161	扬州市	江苏省	152.4
17	深圳市	广东省	374.6	162	开封市	河南省	150.8
18	宜春市	江西省	367.6	163	鄂尔多斯市	内蒙古自治区	150
19	清远市	广东省	367.5	164	湘潭市	湖南省	149
20	贵港市	广西壮族自治区	366	165	抚顺市	辽宁省	148.8
21	厦门市	福建省	361	166	忻州市	山西省	148
22	青岛市	山东省	356	167	内江市	四川省	147.5

23	河源市	广东省	349	168	陇南市	甘肃省	147
24	玉林市	广西壮族自治区	345.4	169	延安市	陕西省	146.3
25	揭阳市	广东省	343	170	怀化市	湖南省	145.4
26	南昌市	江西省	341.8	171	襄樊市	湖北省	145.2
27	泉州市	福建省	336.5	172	葫芦岛市	辽宁省	144.2
28	滨州市	山东省	326.5	173	常州市	江苏省	143.9
29	九江市	江西省	326.4	174	定西市	甘肃省	143.5
30	丽水市	浙江省	326	175	钦州市	广西壮族自治区	143.4
31	萍乡市	江西省	325.9	176	合肥市	安徽省	143
32	南充市	四川省	318.8	177	阜阳市	安徽省	142.5
33	中山市	广东省	316.7	177	铜仁市	贵州省	142.5
34	宜宾市	四川省	304.5	179	孝感市	湖北省	142.3
35	哈尔滨市	黑龙江省	296	180	本溪市	辽宁省	141.4
36	昆明市	云南省	287.5	181	岳阳市	湖南省	140.7
37	贵阳市	贵州省	286.9	182	鞍山市	辽宁省	140.4
38	绍兴市	浙江省	286	183	巴彦淖尔市	内蒙古自治区	139.5
39	池州市	安徽省	283.1	184	衢州市	浙江省	139.2
40	淮南市	安徽省	282.4	185	赣州市	江西省	139
40	自贡市	四川省	282.4	186	淮安市	江苏省	136.8
42	佛山市	广东省	280.3	186	舟山市	浙江省	136.8
43	衡水市	河北省	276	188	阳泉市	山西省	136.5
43	石嘴山市	宁夏回族自治区	276	189	永州市	湖南省	135.8
45	江门市	广东省	275.6	190	衡阳市	湖南省	134.7
46	威海市	山东省	274	191	临沂市	山东省	133.4

47	益阳市	湖南省	271.2	192	绵阳市	四川省	132
48	惠州市	广东省	270.6	193	铜陵市	安徽省	129.8
49	中卫市	宁夏回族自治区	270.3	194	邢台市	河北省	129.5
50	乐山市	四川省	269.3	195	锦州市	辽宁省	128.8
51	大连市	辽宁省	267	196	焦作市	河南省	125.5
52	洛阳市	河南省	266.8	196	银川市	宁夏回族自治区	125.5
53	徐州市	江苏省	265.5	198	通辽市	内蒙古自治区	125
54	运城市	山西省	265	199	商丘市	河南省	123
55	韶关市	广东省	263	200	赤峰市	内蒙古自治区	121
56	云浮市	广东省	260.2	200	宁德市	福建省	121
57	景德镇市	江西省	257.7	200	漯河市	河南省	121
58	吉安市	江西省	257.4	203	白城市	吉林省	120.4
59	海口市	海南省	255	204	六盘水市	贵州省	119.7
60	泰安市	山东省	253.2	204	来宾市	广西壮族自治区	119.7
61	汕头市	广东省	251	206	德阳市	四川省	119.6
61	台州市	浙江省	251	207	广安市	四川省	119.1
63	嘉峪关市	甘肃省	249	208	荆门市	湖北省	117.6
64	宜昌市	湖北省	247.8	209	蚌埠市	安徽省	117.5
65	十堰市	湖北省	246.1	210	防城港市	广西壮族自治区	117.2
66	长治市	山西省	246	211	七台河市	黑龙江省	115.2
66	上饶市	江西省	246	212	枣庄市	山东省	114.4
68	滁州市	安徽省	243.1	212	玉溪市	云南省	114.4
69	三明市	福建省	242	214	莱芜市	山东省	113
70	铜川市	陕西省	240.8	215	大同市	山西省	112

71	亳州市	安徽省	238.5	216	无锡市	江苏省	111.8
72	咸宁市	湖北省	238	217	海东市	青海省	110.9
73	东莞市	广东省	237.3	218	烟台市	山东省	110.4
74	石家庄市	河北省	235	219	常德市	湖南省	109.9
74	黄石市	湖北省	235	220	临沧市	云南省	109.3
76	廊坊市	河北省	233	221	马鞍山市	安徽省	109.2
77	吴忠市	宁夏回族自治区	232	222	龙岩市	福建省	105.2
78	茂名市	广东省	226.8	223	北海市	广西壮族自治区	104.6
79	六安市	安徽省	226.6	224	呼和浩特市	内蒙古自治区	104
80	长沙市	湖南省	226.2	225	淄博市	山东省	102.5
81	沈阳市	辽宁省	225.8	226	庆阳市	甘肃省	101.5
82	鄂州市	湖北省	223.5	227	昭通市	云南省	100.6
83	荆州市	湖北省	223.2	228	辽阳市	辽宁省	100
84	福州市	福建省	222	229	泰州市	江苏省	99.8
85	秦皇岛市	河北省	219.5	230	广元市	四川省	99.7
85	攀枝花市	四川省	219.5	231	朝阳市	辽宁省	99.4
87	金华市	浙江省	219	232	毕节市	贵州省	98.9
88	宿州市	安徽省	212.1	233	阜新市	辽宁省	98.8
89	商洛市	陕西省	210.2	234	河池市	广西壮族自治区	98
90	鹤壁市	河南省	209.9	235	德州市	山东省	95.5
91	汕尾市	广东省	208.8	236	晋城市	山西省	95
92	南京市	江苏省	208.6	236	晋中市	山西省	95
93	湖州市	浙江省	206.5	238	大庆市	黑龙江省	92
94	阳江市	广东省	205	239	呼伦贝尔市	内蒙古自治区	90.6

94	雅安市	四川省	205	240	三亚市	海南省	87.5
96	南阳市	河南省	204	241	白山市	吉林省	87
97	太原市	山西省	201	241	佳木斯市	黑龙江省	87
98	宁波市	浙江省	195	243	连云港市	江苏省	86.6
98	新乡市	河南省	195	244	南平市	福建省	85.2
100	梅州市	广东省	193.4	245	邵阳市	湖南省	85
101	莆田市	福建省	192.5	246	安阳市	河南省	84.5
102	宣城市	安徽省	192.4	247	包头市	内蒙古自治区	83
103	抚州市	江西省	192.2	247	榆林市	陕西省	83
104	鹰潭市	江西省	191.5	249	保山市	云南省	80.6
105	张家界市	湖南省	189.9	250	朔州市	山西省	80
106	长春市	吉林省	188.8	251	吉林市	吉林省	75
107	资阳市	四川省	188.6	252	黑河市	黑龙江省	72.2
108	郑州市	河南省	187.4	253	安康市	陕西省	70
109	遂宁市	四川省	186.5	254	曲靖市	云南省	69.6
110	西宁市	青海省	184.6	255	新余市	江西省	68.7
111	乌鲁木齐市	新疆维吾尔自治区	182.2	256	双鸭山市	黑龙江省	66
112	桂林市	广西壮族自治区	181.2	257	乌海市	内蒙古自治区	65.5
113	潮州市	广东省	181	257	天水市	甘肃省	65.5
114	漳州市	福建省	180.5	259	白银市	甘肃省	65
115	达州市	四川省	180.1	259	固原市	宁夏回族自治区	65
116	西安市	陕西省	179.9	261	嘉兴市	浙江省	60
117	张掖市	甘肃省	178.8	261	巴中市	四川省	60
118	宝鸡市	陕西省	178.2	261	平凉市	甘肃省	60

119	日照市	山东省	176.7	264	思茅市	云南省	59
120	郴州市	湖南省	176.1	265	沧州市	河北省	58
121	咸阳市	陕西省	175.8	265	盘锦市	辽宁省	58
122	宿迁市	江苏省	174.1	267	鹤岗市	黑龙江省	55
123	盐城市	江苏省	173	267	平顶山市	河南省	55
124	芜湖市	安徽省	171.2	269	伊春市	黑龙江省	51.5
125	濮阳市	河南省	171	269	兰州市	甘肃省	51.5
126	湛江市	广东省	170.4	271	邯郸市	河北省	50
127	保定市	河北省	170	271	张家口市	河北省	50
128	黄山市	安徽省	168.7	271	临汾市	山西省	50
129	娄底市	湖南省	168.4	271	鸡西市	黑龙江省	50
130	镇江市	江苏省	166.7	275	克拉玛依市	新疆维吾尔自治区	48
131	肇庆市	广东省	166	276	吕梁市	山西省	45
132	武威市	甘肃省	165.9	276	济宁市	山东省	45
133	丽江市	云南省	165.6	276	泸州市	四川省	45
134	温州市	浙江省	165.2	279	信阳市	河南省	43
135	营口市	辽宁省	164.4	280	松原市	吉林省	42
136	淮北市	安徽省	164	281	绥化市	黑龙江省	41
137	辽源市	吉林省	162.5	282	乌兰察布市	内蒙古自治区	40
138	黄冈市	湖北省	161.6	282	铁岭市	辽宁省	40
139	渭南市	陕西省	161.1	282	聊城市	山东省	40
140	周口市	河南省	161	282	驻马店市	河南省	40
141	株洲市	湖南省	160.8	286	安顺市	贵州省	36.5
142	酒泉市	甘肃省	160.7	287	菏泽市	山东省	35

143	三门峡市	河南省	160.5	288	四平市	吉林省	32
144	遵义市	贵州省	160.4	289	拉萨市	西藏自治区	28
145	眉山市	四川省	160.3				

图 3.1 给出了得分占总分值的相对比例的分布情况（百分比）。从该图中可以看到，得分比例在 20-30%之间的城市最多，有 84 家，其次为 0-20%的城市，有 68 家。30%以上区间包含的城市数依次递减。60%以上的城市共有 31 家，其中超过 80%的城市有四家，分别是广州、北京、上海和南宁。虽然今年的全口径综合评价指标数量比去年有所增加，但总体来说，289 个城市政府在财政透明度上的表现有较明显的进步。

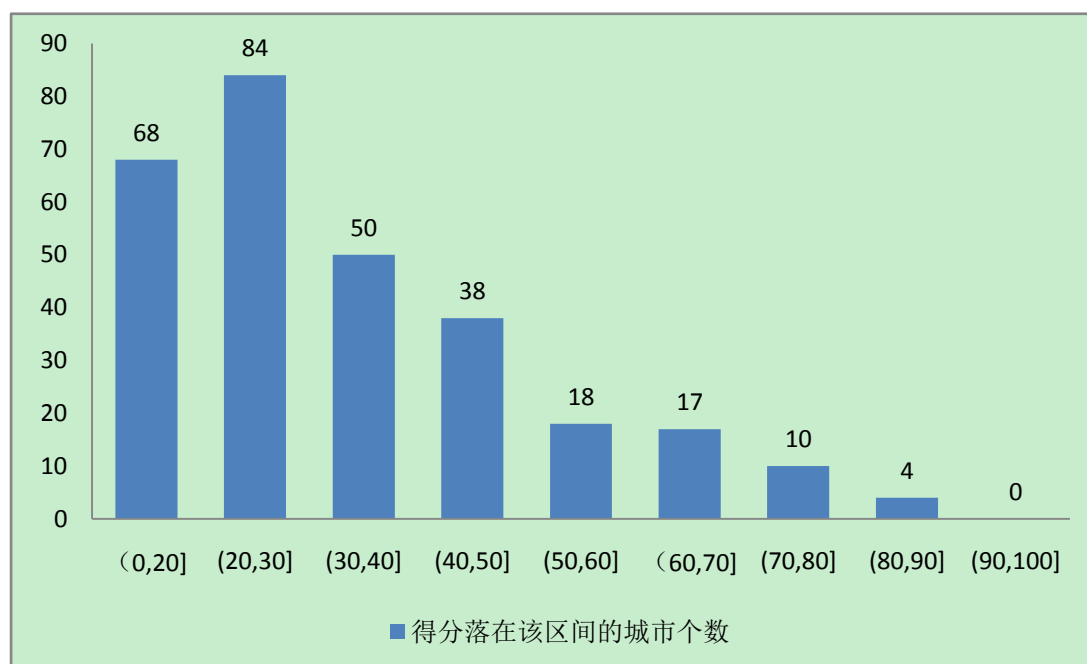


图 3.1 市级政府全口径财政透明度总得分结果分布图

### 3.2 机构公开评分结果及分析

在全口径政府财政透明度指标体系中，第一部分为纳入财政预算涵盖范畴的公共部门机构。它们包括市政府机构、共产党市委、市人大、市政协、民主党



派和工商联、群众团体、公共事业以及国有企业。财政公开透明要求公布这些主体的结构、职能、与财政之间的关系等内容。这一部分的满分为 50 分。表 3.2 给出了这一部分的结果。

表 3.2 市级政府纳入预算机构和部门公开的得分情况

城市	省份	得分	城市	所属省份或自治区	得分
广东省	珠海市	50	山东省	德州市	40
四川省	成都市	50	内蒙古自治区	呼伦贝尔市	40
湖北省	武汉市	50	福建省	南平市	40
浙江省	杭州市	50	河北省	张家口市	40
广西壮族自治区	百色市	50	黑龙江省	牡丹江市	38
江西省	宜春市	50	广东省	江门市	37
广东省	河源市	50	福建省	三明市	37
广西壮族自治区	玉林市	50	新疆维吾尔自治区	乌鲁木齐市	37
四川省	南充市	50	云南省	丽江市	37
广东省	中山市	50	辽宁省	本溪市	36
浙江省	绍兴市	50	山东省	莱芜市	36
广东省	佛山市	50	陕西省	渭南市	35.5
广东省	云浮市	50	山东省	滨州市	35
广东省	汕头市	50	江西省	九江市	35
湖北省	宜昌市	50	四川省	宜宾市	35
广东省	东莞市	50	黑龙江省	哈尔滨市	35
广东省	茂名市	50	贵州省	贵阳市	35
安徽省	六安市	50	四川省	自贡市	35

湖北省	鄂州市	50	河南省	洛阳市	35
四川省	攀枝花市	50	浙江省	台州市	35
陕西省	商洛市	50	甘肃省	嘉峪关市	35
广东省	汕尾市	50	湖北省	黄石市	35
浙江省	湖州市	50	河北省	廊坊市	35
安徽省	宣城市	50	江西省	鹰潭市	35
湖南省	张家界市	50	河南省	郑州市	35
吉林省	长春市	50	辽宁省	营口市	35
陕西省	西安市	50	广西壮族自治区	崇左市	35
湖南省	郴州市	50		重庆市	35
江苏省	宿迁市	50	河南省	开封市	35
广东省	肇庆市	50	辽宁省	抚顺市	35
湖北省	黄冈市	50	四川省	内江市	35
黑龙江省	齐齐哈尔市	50	辽宁省	鞍山市	35
湖北省	随州市	50	内蒙古自治区	巴彦淖尔市	35
江苏省	扬州市	50	辽宁省	锦州市	35
湖北省	襄樊市	50	内蒙古自治区	通辽市	35
江苏省	常州市	50	河南省	商丘市	35
安徽省	阜阳市	50	内蒙古自治区	赤峰市	35
湖北省	孝感市	50	贵州省	六盘水市	35
江西省	赣州市	50	四川省	德阳市	35
江苏省	淮安市	50	山东省	枣庄市	35
山西省	阳泉市	50	内蒙古自治区	呼和浩特市	35
湖南省	衡阳市	50	山东省	淄博市	35

四川省	绵阳市	50	江苏省	泰州市	35
安徽省	铜陵市	50	四川省	广元市	35
湖南省	常德市	50	辽宁省	阜新市	35
江苏省	连云港市	50	广西壮族自治区	河池市	35
陕西省	安康市	50	山西省	晋城市	35
宁夏回族自治区	固原市	50	海南省	三亚市	35
浙江省	嘉兴市	50	陕西省	榆林市	35
甘肃省	平凉市	50	山东省	日照市	35
福建省	厦门市	49	四川省	巴中市	35
江苏省	南京市	48	云南省	思茅市	35
辽宁省	盘锦市	48	黑龙江省	伊春市	35
云南省	昆明市	47.5	甘肃省	兰州市	35
湖南省	益阳市	47	山西省	吕梁市	35
湖北省	咸宁市	47	山东省	济宁市	35
江苏省	盐城市	47	山东省	聊城市	35
浙江省	温州市	47	山东省	菏泽市	35
江苏省	南通市	47	河南省	漯河市	35
湖北省	荆门市	47	云南省	昭通市	33
安徽省	安庆市	46	新疆维吾尔自治区	克拉玛依市	33
广东省	惠州市	46	河南省	信阳市	33
江苏省	徐州市	46	江西省	上饶市	32
湖北省	十堰市	46	吉林省	白山市	32
湖北省	荆州市	46	云南省	曲靖市	32
福建省	福州市	46	吉林省	松原市	32

陕西省	宝鸡市	46	吉林省	四平市	32
安徽省	黄山市	46	广西壮族自治区	贵港市	31
浙江省	舟山市	46	四川省	雅安市	31
广东省	广州市	45	黑龙江省	鸡西市	31
	北京市	45	广西壮族自治区	贺州市	30
	上海市	45	福建省	泉州市	30
广西壮族自治区	南宁市	45	江西省	萍乡市	30
广西壮族自治区	柳州市	45	河北省	衡水市	30
	天津市	45	江西省	景德镇市	30
山东省	潍坊市	45	陕西省	铜川市	30
广西壮族自治区	梧州市	45	河南省	鹤壁市	30
广东省	揭阳市	45	河南省	新乡市	30
浙江省	丽水市	45	四川省	资阳市	30
宁夏回族自治区	石嘴山市	45	青海省	西宁市	30
山东省	威海市	45	陕西省	咸阳市	30
海南省	海口市	45	河南省	濮阳市	30
山西省	长治市	45	河南省	三门峡市	30
河北省	石家庄市	45	贵州省	遵义市	30
广西壮族自治区	桂林市	45	吉林省	通化市	30
安徽省	芜湖市	45	甘肃省	陇南市	30
湖南省	娄底市	45	湖南省	永州市	30
湖南省	株洲市	45	河北省	邢台市	30
河北省	唐山市	45	宁夏回族自治区	银川市	30
江苏省	苏州市	45	福建省	宁德市	30

湖南省	怀化市	45	广西壮族自治区	来宾市	30
安徽省	合肥市	45	广西壮族自治区	防城港市	30
安徽省	马鞍山市	45	山西省	大同市	30
山西省	晋中市	45	青海省	海东市	30
黑龙江省	大庆市	45	福建省	龙岩市	30
内蒙古自治区	乌海市	45	甘肃省	庆阳市	30
黑龙江省	鹤岗市	45	辽宁省	朝阳市	30
河南省	平顶山市	45	内蒙古自治区	包头市	30
浙江省	宁波市	44	吉林省	吉林市	30
江西省	抚州市	44	江西省	新余市	30
湖南省	湘潭市	43	甘肃省	天水市	30
江苏省	无锡市	43	甘肃省	白银市	30
陕西省	延安市	42.5	山西省	临汾市	30
云南省	临沧市	42.5	内蒙古自治区	乌兰察布市	30
云南省	保山市	42.5	辽宁省	铁岭市	30
安徽省	淮南市	42	河南省	驻马店市	30
辽宁省	大连市	42	山东省	泰安市	30
广东省	韶关市	42	山东省	临沂市	29
安徽省	宿州市	42	云南省	玉溪市	28
广东省	湛江市	42	黑龙江省	黑河市	26
安徽省	淮北市	42	宁夏回族自治区	中卫市	25
黑龙江省	佳木斯市	42	山西省	运城市	25
安徽省	滁州市	41	宁夏回族自治区	吴忠市	25
江苏省	镇江市	41	广东省	阳江市	25

陕西省	汉中市	41	河南省	南阳市	25
浙江省	衢州市	41	福建省	莆田市	25
安徽省	蚌埠市	41	四川省	遂宁市	25
山东省	济南市	40	福建省	漳州市	25
广东省	深圳市	40	甘肃省	张掖市	25
广东省	清远市	40	河南省	周口市	25
山东省	青岛市	40	甘肃省	金昌市	25
江西省	南昌市	40	河北省	承德市	25
安徽省	池州市	40	河南省	许昌市	25
江西省	吉安市	40	湖南省	岳阳市	25
安徽省	亳州市	40	河南省	焦作市	25
湖南省	长沙市	40	黑龙江省	七台河市	25
辽宁省	沈阳市	40	辽宁省	辽阳市	25
河北省	秦皇岛市	40	贵州省	毕节市	25
浙江省	金华市	40	湖南省	邵阳市	25
山西省	太原市	40	山西省	朔州市	25
广东省	梅州市	40	山东省	烟台市	25
广东省	潮州市	40	黑龙江省	双鸭山市	25
河北省	保定市	40	河北省	沧州市	25
甘肃省	武威市	40	河北省	邯郸市	25
吉林省	辽源市	40	贵州省	安顺市	25
甘肃省	酒泉市	40	四川省	乐山市	20
四川省	眉山市	40	四川省	达州市	20
山东省	东营市	40	贵州省	铜仁市	20

辽宁省	丹东市	40	吉林省	白城市	20
内蒙古自治区	鄂尔多斯市	40	河南省	安阳市	20
辽宁省	葫芦岛市	40	四川省	泸州市	20
甘肃省	定西市	40	西藏自治区	拉萨市	20
广西壮族自治区	钦州市	40	山西省	忻州市	15
四川省	广安市	40	黑龙江省	绥化市	10
广西壮族自治区	北海市	40			

从评价结果来看，全国 289 个地级市和直辖市的机构公开普遍较好，机构公开所有城市的平均分为 38.14 分，共有 50 个城市获得该部分满分 50 分。所有城市机构公开的中位数分数为 40 分，20 分及以下的城市仅有 10 个。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 98.70%；市人大、市政协的公布情况也较好，其平均值分别为满分的 85.25%和 85.09%；企事业单位平均值为满分的 84.33%；共产党市委平均值为满分的 53.98%。

表 3.3 第一部分各项指标得分的统计情况

统计\指标	均值	均值为该部分 满分%	有分数城市数	满分的城市数
市级政府机构	19.74	98.70%	286	283
中国共产党市委员会	2.70	53.98%	133	97
市人民代表大会	4.26	85.25%	218	217
市政协协商委员会	4.45	89.09%	226	225
民主党派和工商联	3.54	70.71%	157	145
群众团体	3.46	69.16%	166	150

市直属非盈利企事业单位	4.22	84.33%	209	205
第一部分总计	38.14	76.28%	289	50

图 3.2 给出了所有城市机构公开分数的直方分布图。从分布情况看，大于 45 分区间段的城市数量最多，共有 69 个，大于 30 分小于等于 35 分的城市数量次之，共有 57 个；仅有 10 个城市的得分少于或等于 20 分。该结果表明，目前地市级政府和直辖市政府已经相当注重纳入预算的机构公开工作，并在完整性方面比去年有了较显著的提高。

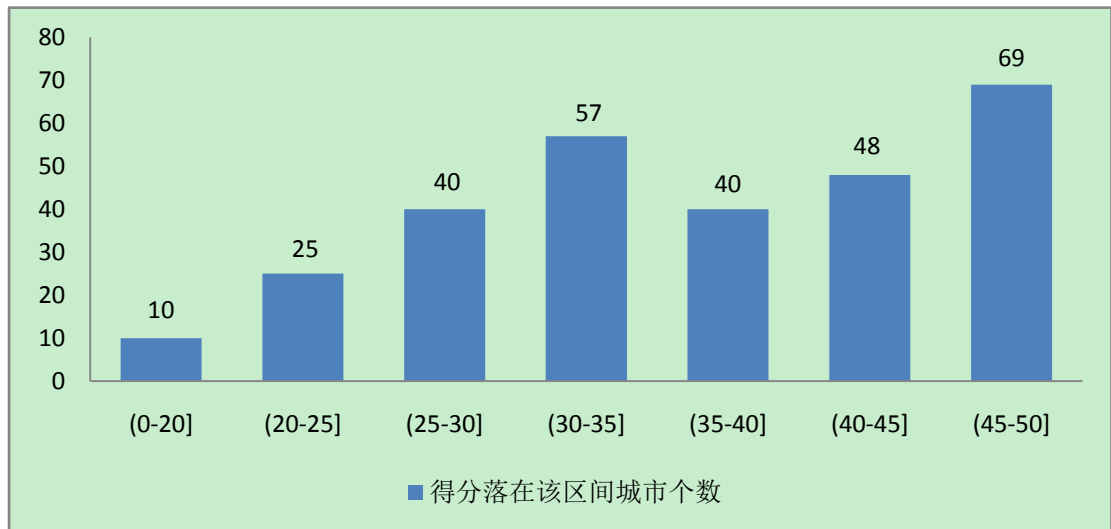


图 3.2 所有城市机构公开分数的直方分布图

与去年相比，今年不少市政府明显地改善了机构公开的页面，但党委部门、人大、政协等机构公开并没有明显改进。许多市政府网站有机构职能介绍之外，还有相关政府各部门列表和网站链接。这就使得信息集成度和用户友好度也都有所提高。



### 3.3 市级政府预算与预算执行

在全口径财政透明度指标体系中，第二部分是连续财政年度市级政府预算与预算执行情况。该部分包括 1) 公共财政预决算、2) 政府性基金预决算、3) 国有资本经营预决算、4) 社保基金预决算。其内容为 2012 年预算执行、2013 年预算、2013 年预算执行、2014 年预算的财政报告和数据的公开情况，各计 100 分。此外，若公开部门预算及预算执行，则加 20 分；若公开 2012 年决算与 2013 年决算，则各加 10 分。该部分的分值共计 440 分。

#### 3.3.1 总体情况

表 3.4 给出了市级政府预算与预算执行情况的得分与排序结果。总的来说，预算与预算执行的公开情况是政府财政公开透明的核心，占的比重大，因此，该部分的得分决定了各市级政府按照全口径财政透明度指标体系评价的总排序。

表 3.4 市级政府预算与预算执行公开的得分与排序

排序	省份	城市	得分	排序	省份	城市	得分
1	广东省	广州市	385	146	黑龙江省	齐齐哈尔市	103.2
2	广西壮族自治区	南宁市	384.5	146	吉林省	通化市	103.2
3		北京市	378	148	陕西省	渭南市	103.1
4	广西壮族自治区	柳州市	371	149	广东省	肇庆市	103
5		上海市	365	150	辽宁省	丹东市	102.4
6	山东省	潍坊市	346	150	辽宁省	本溪市	102.4
6	广西壮族自治区	贺州市	346	152	辽宁省	抚顺市	100.8
8	广东省	珠海市	340.2	153	江苏省	苏州市	100.6
9	广西壮族自治区	梧州市	333	154	河北省	保定市	100
10	山东省	济南市	327.2	154	内蒙古自治区	鄂尔多斯市	100

11	湖北省	武汉市	326.7	156	湖南省	娄底市	99.4
12		天津市	321	157	浙江省	温州市	99.2
13	广西壮族自治区	贵港市	318	158		重庆市	98.6
14	四川省	成都市	317.7	159	陕西省	汉中市	98.2
15	广西壮族自治区	百色市	315.2	160	四川省	内江市	98
16	浙江省	杭州市	308	160	河南省	漯河市	98
16	安徽省	安庆市	308	160	贵州省	铜仁市	98
18	江西省	宜春市	305.6	163	湖北省	黄冈市	97.6
19	广东省	清远市	305	164	广西壮族自治区	钦州市	96.4
20	广东省	深圳市	300.6	165	湖南省	湘潭市	96
21	福建省	厦门市	298	166	江苏省	扬州市	94.4
22	山东省	青岛市	290	166	贵州省	遵义市	94.4
23	广西壮族自治区	玉林市	288.4	168	浙江省	衢州市	93.2
24	广东省	河源市	287	169	辽宁省	鞍山市	92.4
25	山东省	滨州市	286	170	河南省	开封市	91.8
26	江西省	南昌市	282.8	171	辽宁省	葫芦岛市	91.2
27	福建省	泉州市	282	172	湖南省	岳阳市	90.2
28	广东省	揭阳市	281	173	安徽省	合肥市	90
29	江西省	九江市	280.4	174	河北省	唐山市	89
30	浙江省	丽水市	277	174	内蒙古自治区	巴彦淖尔市	89
31	江西省	萍乡市	270.4	176	甘肃省	定西市	88
32	四川省	宜宾市	254	177	河南省	焦作市	87.5
33	黑龙江省	哈尔滨市	248	178	吉林省	白城市	87.4
34	四川省	南充市	240.8	179	陕西省	延安市	87.3

35	广东省	中山市	235.7	180	广西壮族自治区	来宾市	87.2
36	四川省	乐山市	234.8	181	安徽省	淮北市	87
37	安徽省	池州市	234.6	181	河北省	邢台市	87
38	河北省	衡水市	230.5	183	江苏省	常州市	86.4
39	四川省	自贡市	230.4	183	山东省	临沂市	86.4
40	浙江省	绍兴市	229	185	湖南省	株洲市	84.8
41	宁夏回族自治区	中卫市	228.8	186	浙江省	舟山市	82.8
42	贵州省	贵阳市	227.4	187	湖南省	永州市	81.8
43	云南省	昆明市	226	188	宁夏回族自治区	银川市	81
44	广东省	江门市	223.6	188	福建省	宁德市	81
45	山东省	泰安市	220.2	190	辽宁省	锦州市	80.8
46	山西省	运城市	220	191	广西壮族自治区	防城港市	80.2
47	宁夏回族自治区	石嘴山市	218	192	安徽省	阜阳市	80
48	河南省	洛阳市	217.8	192	内蒙古自治区	通辽市	80
49	安徽省	淮南市	216.4	194	山西省	大同市	79
50	山东省	威海市	216	195	青海省	海东市	77.9
51	广东省	佛山市	214.3	196	湖北省	随州市	77.2
52	辽宁省	大连市	212	196	黑龙江省	七台河市	77.2
53	湖南省	益阳市	209.2	198	湖南省	怀化市	76.4
54	江苏省	徐州市	207	199	河南省	商丘市	75
55	浙江省	台州市	205	200	江苏省	淮安市	73.8
56	江西省	吉安市	204.4	201	山西省	阳泉市	73.5
57	江西省	景德镇市	203.2	202	云南省	玉溪市	70.4
58	广东省	惠州市	202.8	203	内蒙古自治区	赤峰市	68

59	甘肃省	嘉峪关市	200	204	福建省	龙岩市	67.2
59	宁夏回族自治区	吴忠市	197	205	四川省	绵阳市	67
61	广东省	云浮市	196.2	206	湖北省	襄樊市	66.2
62	江西省	上饶市	194	207	四川省	德阳市	65.6
63	广东省	韶关市	193	208	湖北省	孝感市	64.8
64	安徽省	亳州市	192	209	安徽省	铜陵市	64.8
64	福建省	三明市	192	209	云南省	昭通市	64.6
66	安徽省	滁州市	187.6	211	江西省	赣州市	64
67	海南省	海口市	187	211	山东省	莱芜市	64
68	陕西省	铜川市	186.8	213	安徽省	蚌埠市	63
69	广东省	汕头市	184	214	云南省	临沧市	62.8
70	湖北省	十堰市	182.6	215	辽宁省	辽阳市	62
71	河北省	廊坊市	175	216	江苏省	泰州市	61.8
72	湖北省	黄石市	173	217	山东省	烟台市	60.4
73	辽宁省	沈阳市	172.8	218	四川省	广元市	60.2
74	山西省	长治市	172	218	四川省	广安市	59.6
75	湖北省	宜昌市	171.8	220	湖南省	衡阳市	59.2
76	湖北省	咸宁市	170	220	贵州省	六盘水市	59.2
77	广东省	东莞市	169.8	222	甘肃省	庆阳市	58.5
77	安徽省	六安市	167.6	222	江苏省	无锡市	56.8
79	河北省	石家庄市	167	224	山东省	枣庄市	56.4
80	广东省	阳江市	165.5	224	辽宁省	朝阳市	56.4
81	河南省	南阳市	164.5	226	广西壮族自治区	河池市	56
82	河北省	秦皇岛市	164	227	辽宁省	阜新市	52.8

82	浙江省	金华市	164	228	广西壮族自治区	北海市	52.6
84	安徽省	宿州市	160.1	229	安徽省	马鞍山市	52.2
85	广东省	茂名市	157.8	230	山东省	淄博市	52
86	湖南省	长沙市	156.2	231	河南省	安阳市	51.5
87	四川省	雅安市	156	232	内蒙古自治区	呼和浩特市	50
88	河南省	鹤壁市	155.4	233	贵州省	毕节市	49.4
89	湖北省	荆州市	152.2	234	山西省	晋中市	47
90	河南省	新乡市	150	234	山西省	晋城市	47
90	福建省	漳州市	150	234	山西省	朔州市	47
92	浙江省	湖州市	148	237	湖北省	荆门市	44.6
93	山西省	太原市	147	238	吉林省	白山市	42
94	广东省	汕尾市	146.8	239	山东省	德州市	40
95	青海省	西宁市	146.6	239	内蒙古自治区	包头市	40
95	四川省	攀枝花市	146.5	239	湖南省	邵阳市	40
97	福建省	福州市	146	242	陕西省	榆林市	38
98	江苏省	南京市	145.6	243	内蒙古自治区	呼伦贝尔市	37.6
99	四川省	达州市	145.6	244	福建省	南平市	35.2
100	湖北省	鄂州市	145	245	黑龙江省	大庆市	34
101	福建省	莆田市	142	245	甘肃省	天水市	34
102	四川省	资阳市	140.6	247	云南省	保山市	33.6
103	广东省	梅州市	140.4	248	湖南省	常德市	33.4
104	陕西省	商洛市	138.7	249	黑龙江省	黑河市	33.2
105	甘肃省	张掖市	138.3	250	黑龙江省	佳木斯市	32
106	河南省	郑州市	137.4	250	吉林省	吉林市	32

106	四川省	遂宁市	137	252	江苏省	连云港市	28.6
108	浙江省	宁波市	136.5	253	海南省	三亚市	28
109	江西省	鹰潭市	136	253	黑龙江省	双鸭山市	28
110	江西省	抚州市	135.2	253	黑龙江省	绥化市	28
111	安徽省	宣城市	133.4	256	云南省	曲靖市	27.6
112	广西壮族自治区	桂林市	131.2	257	甘肃省	白银市	25
113	河南省	濮阳市	128	258	江西省	新余市	23.2
114	陕西省	宝鸡市	127.2	259	黑龙江省	鸡西市	16
115	广东省	潮州市	127	260	陕西省	安康市	10
116	山东省	日照市	125.2	260	山西省	临汾市	10
117	河南省	周口市	123	260	河北省	沧州市	10
118	陕西省	咸阳市	121.8	263	云南省	思茅市	9
119	江苏省	镇江市	121.2	264	内蒙古自治区	乌海市	8
119	安徽省	芜湖市	121.2	264	西藏自治区	拉萨市	8
121	吉林省	长春市	120.8	266	宁夏回族自治区	固原市	5
122	湖南省	郴州市	120.6	266	浙江省	嘉兴市	5
123	新疆维吾尔自治区	乌鲁木齐市	120.2	266	黑龙江省	伊春市	5
124	甘肃省	金昌市	119	266	甘肃省	兰州市	5
124	山西省	忻州市	119	266	河北省	邯郸市	5
126	江苏省	宿迁市	118.6	271	甘肃省	平凉市	0
127	安徽省	黄山市	118.2	271	辽宁省	盘锦市	0
128	江苏省	盐城市	118	271	黑龙江省	鹤岗市	0
128	河南省	三门峡市	117.5	271	河南省	平顶山市	0
130	辽宁省	营口市	116.4	271	河北省	张家口市	0

131	湖南省	张家界市	115.4	271	四川省	巴中市	0
131	陕西省	西安市	115.4	271	山西省	吕梁市	0
133	云南省	丽江市	114.6	271	山东省	济宁市	0
134	河南省	许昌市	113.8	271	山东省	聊城市	0
135	甘肃省	武威市	110.4	271	山东省	菏泽市	0
136	广东省	湛江市	109.4	271	新疆维吾尔自治区	克拉玛依市	0
137	黑龙江省	牡丹江市	108.6	271	河南省	信阳市	0
138	吉林省	辽源市	107	271	吉林省	松原市	0
139	山东省	东营市	106.8	271	吉林省	四平市	0
140	四川省	眉山市	106.3	271	内蒙古自治区	乌兰察布市	0
141	甘肃省	酒泉市	105.2	271	辽宁省	铁岭市	0
142	河北省	承德市	105	271	河南省	驻马店市	0
143	江苏省	南通市	104.6	271	贵州省	安顺市	0
144	广西壮族自治区	崇左市	104	271	四川省	泸州市	0
144	甘肃省	陇南市	104				

图 3.3 反映了 289 个城市政府预算与预算执行公开得分占该部分满分百分比的分布情况。共有 270 个城市公开了连续财政年度市级政府预算与预算执行情况，31 座城市得分达到总分的 60%，5 座城市得分达到了总分的 80%，分别是广州、南宁、北京、柳州和上海。该部分的平均得分仅占该部分满分的 28.52%，低于全口径财政透明三大部分得分加总的平均分在总分值中的比例，这说明 289 市级政府总体在连续财政年度市级政府预算与预算执行情况的公布上，不如其他方面的公开情况。

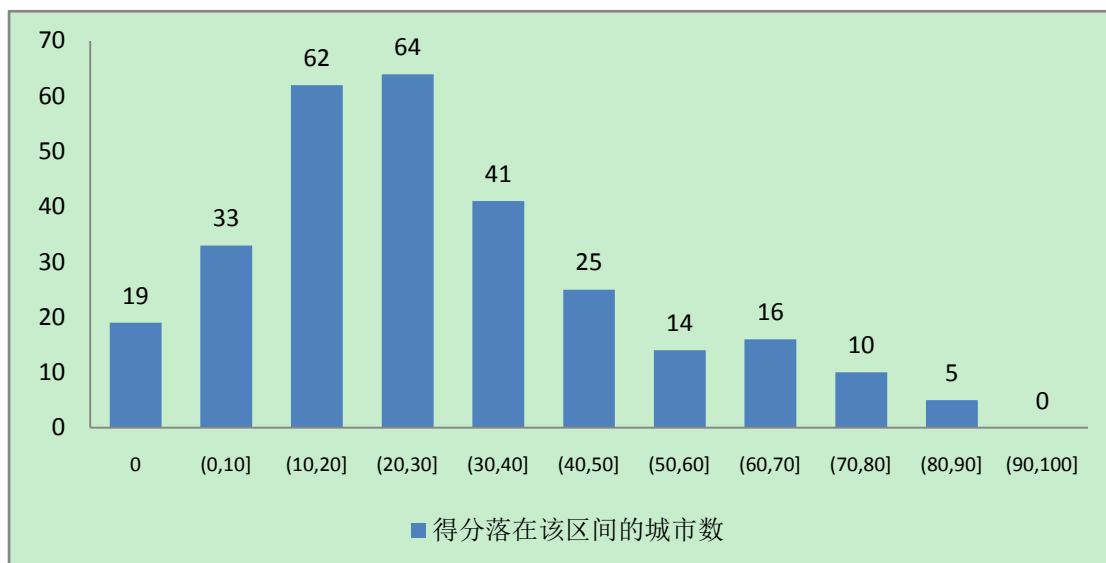


图 3.3 市级政府预算与预算执行公开得分分布情况

虽然我们今年对市级政府公共财政预算和预算执行公开的评价标准有较大的修订与调整，但总的原则与去年仍然一致。课题组注意到，去年共有 185 个市政府对此项进行了公布，而今年则有 262 个市政府公布；这是一个很大的进步，反映了各地普遍对财政透明度的重视。另一个值得提及之处是，今年不少市政府除了公布自己的财政报告外，还在网上贴出了详细的收支明细表格，没有提供表格的市政府中，也有一些在政府财政报告中细化了报告项目，如拆分其他各税为更详细的税种等。总的来说，今年公共财政的明细科目公开情况要明显好于去年。

在政府性基金的公开方面，大部分公布了财政报告的市政府都公开了其政府性基金预算与预算执行情况。去年共有 124 个市政府公布了政府性基金收支情况，而今年则有 222 个市政府对该环节进行了公布。与公共财政预算类似，今年许多市政府公布了政府性基金的详细收支明细表格，并且部分市政府还进一步细化了公开的科目，今年政府性基金的公开明细情况好于去年。

在国有资本经营预算的公开方面，去年共有 62 个市政府公开了其国有资本经营预算，今年则有 96 个市政府公开了其国有资本经营预算信息，有一定程度的进步。



### 3.3.2 不同财政年度预算与预算执行的公开情况

表 3.5 给出了市级政府在不同财政年度预算与预算执行透明度得分的统计情况。从各年度财政报告得分均值来看，2013 年预算情况公开的情况最好，其得分为 33.75 分高于其他三期预算报告的得分。2013、2014 年预算公开情况均好于对应上一年度的预算执行公开情况，主要体现在“均值”、“占总分 85%以上城市数”、“占总分 60%以上城市数”三项指标。2012-2013 年财政年度的“有分数城市数”高于 2013-2014 财政年度，这也从一个侧面反映了目前财政公开的时效性有待加强。

表 3.5 不同财政年度预算与预算执行透明度得分的统计情况

统计\指标	均值	均值为该部分满分%	有分数城市数	占总分 85%以上城市数	占总分 60%以上城市数
2012 预算执行情况	30.93	30.93%	236	9	57
2013 预算情况	33.75	33.75%	232	14	65
2013 预算执行情况	21.22	21.22%	188	8	33
2014 预算情况	32.49	32.49%	196	24	78

从两个预算年度有分数的城市数量来看，60%以上的城市公开了财政报告和财政数据。值得注意的是，2012 预算执行和 2013 年预算报告中，尽管公开财政报告的城市较多，但从完整性的角度而言不及 2014 预算报告，这是由于在有关信息公开的政策指引下 2014 年预算开始以更加完整、规范的方式公开。

### 3.3.3 四类财政预算报告和财政数据的公开情况

表 3.6 给出了市级政府在不同财政预算报告和财政数据方面的得分统计情况。从四类预算报告看，公共财政预算公开的完整性最好，表格中各项指标均远高于其他三类预算报告。政府性基金预算公开的完整性次之，但相比公共财政预算公开仍存在较大差距。国有资本经营预算和社会保险基金预算公开的完整性最

差，从“均值”、“有分数城市数”等指标看，是四类预算中公开情况最为薄弱的环节。

表 3.6 四类财政预算报告和财政数据得分的统计情况

统计\指标	均值	均值为该部分满分%	有分数城市数	占总分 85%以上城市数	占总分 60%以上城市数
公共财政预算	65.60	41.00%	262	24	67
政府性基金预算	42.82	26.76%	237	14	37
国有资本经营预算	4.95	12.36%	114	4	18
社会保险基金预算	5.03	12.57%	112	4	15

表 3.7 是与不同年份相对应的四类预算报告和数据公开情况。虽然多数市公开了公共财政、政府性基金预算，但公开国有资本经营预算和社会保险基金预算的市政府数量则低于样本城市总数的一半。与公共财政预算和政府性基金预算相比，其完整性差距很大。

表 3.7 不同年份对应的四类预算报告和数据公开情况的比较分析

统计\指标		均值	均值为该部分满分%
2012 年预算执行情况	公共财政预算	18.11	45.27%
	政府性基金预算	11.18	27.94%
	国有资本经营预算	0.79	7.90%
	社会保险基金预算	0.86	8.60%
2013 年预算情况	公共财政预算	19.13	47.83%
	政府性基金预算	12.10	30.26%
	国有资本经营预算	1.25	12.47%
	社会保险基金预算	1.27	12.69%

2013 年预算执行情况	公共财政预算	11.97	29.91%
	政府性基金预算	7.38	18.45%
	国有资本经营预算	1.01	10.08%
	社会保险基金预算	0.87	8.68%
2014 年预算情况	公共财政预算	16.40	40.99%
	政府性基金预算	12.16	30.40%
	国有资本经营预算	1.90	19.00%
	社会保险基金预算	2.03	20.30%

四类预算报告和数据公开情况在不同年份的比较分析验证了上述结论。从趋势上看, 尽管存在公开时效性不足的问题, 公共财政预算和政府性基金预算的公开情况在 2012 年预算执行、2013 和 2014 年预算中并没有明显的变动趋势。虽然一些市级政府在一定程度上部分公开了国有资本经营预算和社会保险基金预算, 但总体而言, 这一部分在未来必须要有大幅度的改进。

### 3.3.4 部门预决算公开情况

在部门预决算方面, 117 个市政府公开了部门预算信息, 得分平均值为 4.72 (该部分满分为 20 分), 占该部分满分的 23.61%。其中, 在该部分得满分 60% 及以上的市政府有 36 个, 得满分的有 26 个。

表 3.8 不同财政年度部门预决算公开情况

统计\指标	均值	均值为该部分 满分%	有分数城市数	满分的城市数
2012 年部门预算执行情况和 2013 年部门预算草案	2.46	24.57%	89	54
2013 年部门预算执行情况和 2014 年部门预算草案	2.26	22.65%	81	51

表 3.8 为市级政府的部门预决算公开情况。从两个预算周期部门预算执行情况和预算草案的公开情况看，2012-2013 年部门预决算的公开情况略好于 2013-2014 财政预决算的公开情况。许多市政府开始公开最近的财政年度的部门预决算，不过其时效性有待提高。尽管如此，从公开的详细程度和规范程度上看，部门预决算的公开已经开始向好的方向发展。

### 3.4 其他财政信息

这一部分为其他重要的财政信息。它们主要涉及政府性债务、三公经费、大额专项资金、政府采购、预算编制说明等其他财政信息，共计 50 分。

表 3.9 为其他重要财政信息得分的统计情况。综合而言，在以上列举的这些财政信息中，政府采购公开情况最优，预算编制说明、政府采购、三公经费、大额专项资金等次之，政府性债务公布情况较差。

表 3.9 其他重要财政信息得分的统计情况

统计\指标	均值	均值为总分%	有分数城市数	占总分 85%以上城市数	占总分 60%以上城市数
政府性债务	0.35	3.46%	15	5	9
三公经费	1.50	15.03%	151	4	14
大额专项资金	2.72	27.16%	98	62	69
政府采购	7.56	75.55%	244	200	205
预算编制说明	3.07	30.66%	246	5	30
其他财政信息总计	15.19	30.37%	286	1	12

公布政府采购的市政府数占总数的 80%以上，且多数市政府信息公开目录中有专门的政府采购一栏，公布招投标、中标信息，信息公开的完整性、规范性程度较高，但政府采购多以个别项目的形式公开，极少有当年整体情况的总结性报

告。大额专项资金的公开情况不如政府采购，但存在的问题与政府采购有一定相似性，即多以单个项目形式公开，缺少当年全市整体情况的汇总报告。

在预算编制说明方面，绝大多数市政府没有发布独立的预算编制说明，关于预算执行的说明和预算编制原则等内容多出现于预决算报告中。而且在预算编制说明中，对名词解释的公开程度相对较差，只有少数城市做到了对于财政科目、财政政策中涉及的专业名词进行解释；而对于预算执行的说明和预算编制的原则的公开程度则相对较好，绝大多数城市能过做到两者的公开，但是在完整性方面仍然有待加强。

三公经费公开情况在 2014 年有很大提高，许多市政府公布了全市三公经费的预算和各部门三公经费预算支出。在搜集数据的过程中，课题组发现，不少省份根据中央规定制定了各项财政数据公布的时间表，这一做法值得鼓励。目前，公布政府性债务的市政府仍在少数，该类财政信息缺乏基本的透明度。

### 3.5 不同城市间的比较分析

本节这种对不同的市政府财政透明度加以比较与分析。我们将首先讨论今年财政透明度排名前三十市政府的特点，然后对直辖市、计划单列市、省会城市和其他地级市加以比较，最后讨论不同地域的市政府财政公开透明的特征。

#### 3.5.1 排名前三十的城市特点

表 3.10 是今年财政透明度在前三十的市政府的得分和及其去年的排名情况。总的来说，今年排名前三十的市政府在机构公开方面都得分很高，接近满分。而且，这些市政府几乎都给出了完整的两个财政年度的财政报告，财政收支预决算公开到了较细的项目，排名前五的城市在财政报告部分的得分超过 360 分。不过，除了北京、上海、天津和贵港市外，其他市政府都未公布政府性债务和举债资金使用情况。此外，大多数在前三十名的城市没有针对财政报告的相应名词解释。

在部门预决算公开方面，不少城市得了 0 分，公开了部门预算的也往往没有部门决算。

表 3.10 2014 年财政透明度排名前三十的市级政府及其 2013 年排序

排序	城市	省份	得分	去年排序
1	广州市	广东省	460.5	3
2	北京市		457	2
3	上海市		448	1
4	南宁市	广西壮族自治区	443.5	23
5	柳州市	广西壮族自治区	429	50
6	珠海市	广东省	416.2	6
7	天津市		410	28
8	成都市	四川省	399.7	8
9	潍坊市	山东省	399	40
10	武汉市	湖北省	396.2	58
11	梧州市	广西壮族自治区	390	161
12	贺州市	广西壮族自治区	388.5	31
13	济南市	山东省	385.2	185
14	安庆市	安徽省	382	17
15	杭州市	浙江省	378	9
16	百色市	广西壮族自治区	377.2	153
17	深圳市	广东省	374.6	7
18	宜春市	江西省	367.6	51
19	清远市	广东省	367.5	27
20	贵港市	广西壮族自治区	366	169
21	厦门市	福建省	361	36

22	青岛市	山东省	356	14
23	河源市	广东省	349	12
24	玉林市	广西壮族自治区	345.4	16
25	揭阳市	广东省	343	20
26	南昌市	江西省	341.8	60
27	泉州市	福建省	336.5	168
28	滨州市	山东省	326.5	212
29	九江市	江西省	326.4	77
30	丽水市	浙江省	326	70

与去年相比较，柳州、潍坊、武汉、梧州、济南、贵港、南昌、泉州、滨州、九江和丽水进步明显，其排序大幅度上升。

表 3.11 给出了去年财政透明度排序前三十位市级政府在今年的排序情况。一个明显的变化是，今年若干市级政府在财政公开透明方面进步明显，新跻身于前三十位，与此同时，有部分去年排名前三十位的市级政府出现了较明显的退步，退出了今年的排序前列。这些市级政府排序下降的主要原因是未能全面、完整的公开在连续财政年度的财政报表。

表 3.11 2013 年财政透明度排名前三十的市级政府及其 2014 年排序

13 年排序	城市	省份	13 年得分	今年排序
1	上海市		45	3
2	北京市		43	2
3	广州市	广东省	43	1
4	长治市	山西省	43	66
5	鄂尔多斯市	内蒙古自治区	42	163
6	珠海市	广东省	41	6

7	深圳市	广东省	41	17
8	成都市	四川省	40	8
9	杭州市	浙江省	38	15
10	芜湖市	安徽省	38	124
11	云浮市	广东省	37	56
12	河源市	广东省	37	23
13	淮北市	安徽省	37	134
14	青岛市	山东省	36	22
15	遵义市	贵州省	35	144
16	玉林市	广西壮族自治区	35	24
17	安庆市	安徽省	34	14
18	晋城市	山西省	34	232
19	海口市	海南省	33	59
20	揭阳市	广东省	33	25
21	岳阳市	湖南省	32	181
22	佛山市	广东省	32	42
23	南宁市	广西壮族自治区	32	4
24	淮南市	安徽省	32	40
25	贵阳市	贵州省	32	37
26	六安市	安徽省	31	79
27	清远市	广东省	31	19
28	天津市		31	7
29	汕头市	广东省	30	61
30	中山市	广东省	30	33

### 3.5.2 不同类型城市比较分析



列入研究的城市按照其行政特征划分有四类：直辖市、计划单列市、省会城市和其他地级市。表 3.12 分析了这四类城市政府财政公开透明的总体情况和分布特点。

表 3.12 不同类型城市政府财政透明度得分的统计情况

统计\指标	均值	均值为总分%	有分数城市数	占总分 80%以上城市数	占总分 60%以上城市数
直辖市	367.90	68.13%	4	2	3
计划单列市	310.72	57.54%	5	0	3
省会城市	245.33	45.43%	27	2	7
其他地级市	166.32	30.80%	253	0	18

从总体上看，财政公开情况的全面性从高到低依次为直辖市、计划单列市、省会城市和其他地级市。在 4 个直辖市中，北京、上海的得分占总分值的 80%，天津为总分值的 76%；除重庆之外，京、沪、津三大直辖市政府在财政公开透明上全面领先于其他类别城市。在非省会的计划单列市中，有 3 个城市得分超过了总分值的 60%，另外两个城市的公开情况也较好；因此，从整体上而言，其公开的全面性要好于省会城市。在省会城市中，广州和南宁无疑是公开最好的城市，得分均达到了总分值的 80%。但在省会城市中仍然存在 5 个城市的得分占总分的比重不足 30%，拉低了省会城市政府整体的财政公开水平，不同的省会城市公开情况的差异比较明显。其他地级市的公开情况较其他三类城市差别较大，其中 146 个城市的总得分在总分中占比占比不足 30%。

表 3.13 给出同属性城市在财政透明度各部分得分的统计情况。根据统计结果，在机构公开方面，四类城市的差别并不明显，计划单列市甚至略高于直辖市，省会城市也与两者接近；在财政报告和数据的公开方面，不同类别的城市差别明显，其在总分中的占比的差别均在 10 个百分点之上，在该部分上四类城市得分的差别是四类城市总得分差别的最主要组成部分；除此之外，在其他重要财政信息的

公开方面，直辖市的情况也好于其他城市，这主要是由于直辖市的债务公开情况较好，在三公经费、大额专项资金的公开方面也领先于其他地方。

表 3.13 不同属性城市在财政透明度各部分得分的统计情况

统计\指标		均值	均值为总分%
机构公开	直辖市	42.50	85.00%
	计划单列市	43.00	86.00%
	省会城市	41.06	82.11%
	其他地级市	37.66	75.33%
预算与预算执行情况	直辖市	290.65	66.06%
	计划单列市	247.42	56.23%
	省会城市	186.27	42.33%
	其他地级市	114.18	25.95%
其他重要财政信息	直辖市	34.75	69.50%
	计划单列市	20.30	40.60%
	省会城市	18.00	36.00%
	其他地级市	14.48	28.95%

### 3.5.3 不同区域的结果比较分析

本节对位于东、中、西三大区域的市级政府财政公开情况进行比较分析（本研究定义的东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南；中部地区是指山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北和湖南；西部地区是指重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西和内蒙古）。

表 3.14 给出了不同年份城市政府全口径财政透明度得分的统计情况。结果显示,我国东部地区的财政透明情况要明显好于中部地区和西部地区,中部地区和西部地区之间则没有明显的差异。东部地区共有 101 个地级及地级以上城市,其得分均值占总分值的 37.55%,其中得分超过总分值 60%的达到 17 个,得分超过 80%的有三个,远高于中部地区和西部地区城市政府。中部地区和西部地区的城市公开情况较为接近,得分均值分别为 165.73 和 166.75,分别占总分值的 30.69%和 30.88%。

表 3.14 不同年份城市政府财政透明度得分的统计情况

统计\指标	均值	均值为总分%	有分数城市数	占总分 80%以上城市数	占总分 60%以上城市数
东部地区	202.77	37.55%	101	3	17
中部地区	165.73	30.69%	100	0	6
西部地区	166.75	30.88%	88	1	8

### 3.6 小结

本章按照今年修订后的全口径财政透明度指标体系,对 285 个地级市政府和四个直辖市政府在 2014 年的财政透明度进行了实证研究,并给出了综合结果。总体而言,市级政府的财政公开情况比去年有较大的改善,但不同市政府在财政公开透明方面的差异仍然很大。此外,在财政公开的内容上有着很多需要改进的地方,特别是在国有资本经营、社保基金、政府性债务、三公经费、大额专项资金等方面需加大公开的力度。

## 第四章 良好做法指南

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出“财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率，建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性”，“改进预算管理制度。实施全面规范、公开透明的预算制度。审核预算的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展。清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项，一般不采取挂钩方式。建立跨年度预算平衡机制，建立权责发生制的政府综合财务报告制度，建立规范合理的中央和地方政府债务管理及风险预警机制”。

发改委在 2014 年 4 月发布的《关于 2014 年深化经济体制改革重点任务的意见》中提出，“财税体制改革的目标是建立现代财政制度。要实施全面规范、公开透明的预算制度，积极推进预决算公开，建设阳光政府，让人民群众看明白、能监督。实行全口径预算管理，加大政府性基金预算、国有资本经营预算与公共预算的统筹力度。实行中期财政规划管理，建立跨年度预算平衡机制。”

在具体做法方面，财政部在 2013 年 8 月发布的《财政部关于推进省以下预决算公开工作的通知》中首次对地方政府的财政公开做法提出了指导性的规定，对地方政府财政公开的规范化起到了积极作用。<sup>5</sup>而随后，财政部在 2014 年 3 月发布的《财政部关于深入推进地方预决算公开工作的通知》中提出，“财政是庶政之母，公开财政资金的来源和使用去向，是地方政府应尽的职责”，进一步的对财政公开的方式给出了指导。<sup>6</sup>

在上述政策背景之下，尽管中国地方政府在财政公开方面已经形成一定的格式，但各地存在不小的差异，尚未有标准化的政府财政信息公开模式。而且，各地方的做法在财政信息公开的全面性和数据的可获取性方面差强人意。本研究力

---

<sup>5</sup> [http://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content\\_2519737.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2519737.htm)

<sup>6</sup> [http://www.gov.cn/xinwen/2014-03/18/content\\_2641304.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2014-03/18/content_2641304.htm)

图较充分汲取国际经验，结合我国的实际情况，总结与归纳全国各地的好实践和好方法，形成本章提出的良好做法指南。

#### 4.1、财政公开的三个原则

财政公开应当遵循全口径政府财政信息公开、用户友好发布、一站式服务的基本原则。其中，全口径财政信息公开包括了四个方面：纳入预算的机构和部门及其职能、预算说明、财政数据和其他重要的财政信息。纳入财政预算的机构和部门的要点包括所有财政资金主体的名称、职能以及组织机构结构图或列表。预算说明应包括关于预算执行和预算编制的重要说明；具体而言，应涵盖但不限于预算编制和执行的指导思想、预算的编制原则、预算执行中的重点、关于预算和预算执行在收支方面与上年的变动的解释、在预算年度中的财政政策等内容。我国全口径预算体系由公共财政预算、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，因此全口径的财政数据公开要求涵盖这四本预算。根据我国的实际情况，其他重要的财政信息应包含政府性债务、三公经费、政府采购和大量专项资金等内容。

全口径原则对财政公开的范围进行了划定，而用户友好发布和一站式服务的原则从公开方式上做出指导。政府财政公开的对象是财政信息使用的不同群体，他们可能是立法监督机构、公民、纳税人、投资者、信贷者、担保者和金融市场分析家以及其他社会主体。鉴于用户群体的专业背景不一、使用目的各异，因此用户友好型发布的逻辑和页面设计有助于增加政府财政公开的效率。用户友好发布的第一要求就是财政公开页面的系统性和简洁性。换言之，财政信息不能够简单的堆砌，而是有序的分门别类的安排，方便不同用户定向查找。用户友好发布的第二个要求是让各类用户都有机会接触数据、获得数据，并且能看懂数据，这意味着财政信息的传达方式必须清楚、易于理解，对于财政领域的名词应当做出系统性的解释。用户友好发布的第三个要求是能够为不同的用户提供多样化的数据形式，如为专业用户（研究机构、投资公司，评级机构，等等）提供多样化的数据，满足不同主体基于不同关注点的财政信息需求。

一站式服务的财政信息公开方式的核心要求是使用户可以在独立且唯一的财政信息公开的页面下获得全面、完整的财政信息。财政部在2014年3月发布

的《财政部关于深入推进地方预决算公开工作的通知》中就指出“要在同级政府或财政部门门户网站上设立预决算公开专栏，汇总集中公开政府预决算、部门预决算及‘三公’经费预决算等内容，方便查询监督。”<sup>7</sup>一站式服务的基本做法包括：市级政府门户网站应包含全部下属部门的信息公开，并有专门部门负责信息的统一公开；财务报告遵循统一的格式与标准；数据的可下载性与可机读性

## 4.2、财政公开的具体做法

在去年的报告中，课题组以评分细则中涉及的每个指标为纲要，提出了财政公开的良好做法指南。与去年不同的是，课题组将根据连续三年财政透明度研究的经验，提出一套系统的公开方式，辅以地方政府在财政公开的具体实例加以说明，以求在整体上对市级政府的财政公开提供可以借鉴的参考。而对于去年已经涉及各个具体做法，在本期研究中则不再赘述。

### （一）总纲

作为地方政府政务的重要一环，财政工作信息应当在政务公开页面中设立单独栏目进行公开，因此，政府信息公开中应包含财政公开作为一个单独栏目，为便于直接查找，财政公开的链接可放入政府网站首页的导航中，使访问者更容易获取财政信息。

首页		政务公开			互动交流	
	政府领导	财政公开	公文公报	**	***	**
		机构公开				
		预算说明				
		财政数据				
		其他				

图 4.1 财政公开链接设置示意图

如图 4.1 所示，财政公开作为政府公开的子链接显示在政府网站首页上方的导航栏中，下设机构公开、预算说明、财政数据和其他四个子目录，用户能够通

<sup>7</sup> [http://www.gov.cn/xinwen/2014-03/18/content\\_2641304.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2014-03/18/content_2641304.htm)

过财政公开直接进入财政公开页面中，也可以通过子目录直接访问对应的财政公开栏目。

## （二）纳入财政预算的机构和部门及其职能

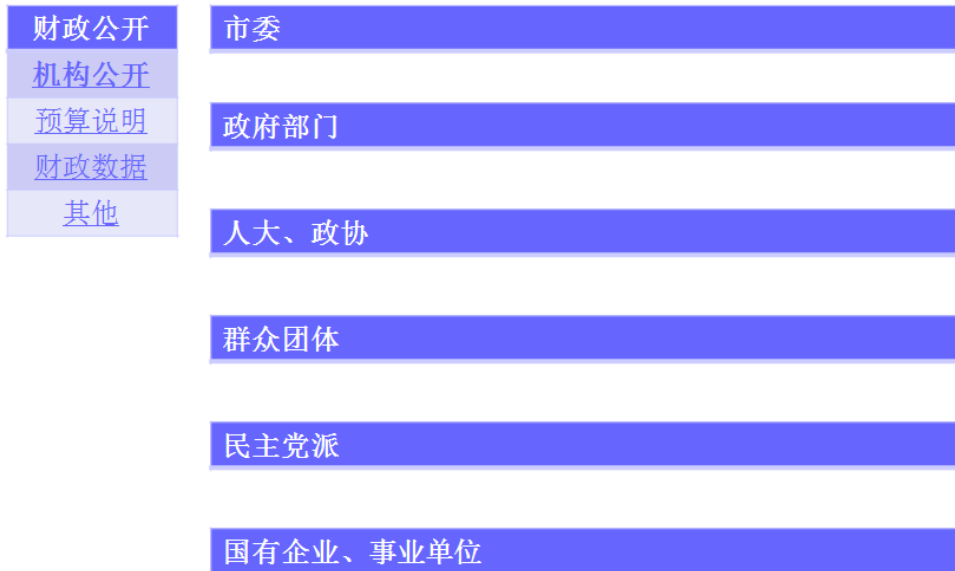


图 4.2 机构公开方式示意图

纳入财政预算的机构和部门及其职能在导航链接中对应的是“机构公开”，其要点包括所有财政资金主体的名称、职能以及组织机构结构图或列表。根据我国实际情况，纳入财政预算的机构和部门应当包括市委工作部门、市政府工作部门、市人民代表大会、市政协协商委员会、群众团体、民主党派和市属国有企业、事业单位等（见图 2）。上述内容公开的意义在于，清晰的机构和部门的结构帮助访问者了解财政资金的分配和流向，确认财政资金的使用主体，职能的公开则有助于帮助访问者认识公共资金用于何种实际领域。由于纳入预算的机构和部门众多，根据财政公开三原则，机构公开应当以一定的编排逻辑呈现在机构公开页面上，以反映所有的机构和部门之间的从属、并列等关系。机构公开页面还应当以机构和部门的名称作为链接，通过这些链接能够进一步的访问机构和部门的组织结构和职能。图 3 是长春市机构公开做法的示范。



<b>市委工作部门</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>纪律检查委员会机关</li> <li>统一战线工作部</li> <li>市委、市政府信访局</li> <li>农村工作领导小组办公室</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>办公厅</li> <li>政法委员会</li> <li>老干部局</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>组织部</li> <li>直属机关工作委员会</li> <li>保密委员会办公室</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>宣传部</li> <li>市委、市政府直政策研究室</li> <li>市机构编制委员会办公室</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>市人大</li> <li>市政协</li> </ul>			
<b>市政府直属特设机构</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>长春市人民政府国有资产监督管理委员会</li> </ul>			
<b>垂直管理机构</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>长春市工商行政管理局</li> <li>长春市统计局</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>长春市质量技术监督局</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>长春市国家税务局</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>长春市地方税务局</li> </ul>
<b>市政府驻外机构</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>市人民政府驻北京办事处</li> </ul>			
<b>市检察院 市法院</b>			
<b>群众团体</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>市总工会</li> <li>文学艺术界联合会</li> <li>台湾同胞联谊会</li> <li>佛教协会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>共青团</li> <li>市残疾人联合会</li> <li>归国华侨联合会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>妇女联合会</li> <li>红十字会</li> <li>基督教三自爱国运动委员会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>科学技术协会</li> <li>工商联会（商会）</li> <li>天主教爱国会</li> </ul>
<b>市政府工作部门</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>长春市政府办公厅</li> <li>长春市科技局</li> <li>长春市民政局</li> <li>长春市国土资源局</li> <li>长春市房地产管理和住房保障局</li> <li>长春市交通运输局</li> <li>长春市农业局</li> <li>长春市食品药品监督管理局</li> <li>长春市广播电视局</li> <li>长春市旅游局</li> <li>长春市人民防空办公室</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>长春市发展和改革委员会</li> <li>长春市民族事务委员会</li> <li>长春市司法局</li> <li>长春市环境保护局</li> <li>长春市公用局</li> <li>长春市农业委员会</li> <li>长春市商务局</li> <li>长春市人口和计划生育委员会</li> <li>长春市出版局</li> <li>长春市机关事务管理局</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>长春市工业和信息化局</li> <li>长春市公安局</li> <li>长春市财政局</li> <li>长春市城乡建设委员会</li> <li>长春市园林绿化局</li> <li>长春市水利局</li> <li>长春市文化局</li> <li>长春市审计局</li> <li>长春市体育局</li> <li>长春市人民政府外事（侨务）办公室</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>长春市教育局</li> <li>长春市监察局</li> <li>长春市人力资源和社会保障局</li> <li>长春市规划局</li> <li>长春市市容环境卫生管理局</li> <li>长春市林业局</li> <li>长春市卫生局</li> <li>长春市安全生产监督管理局</li> <li>长春市粮食局</li> <li>长春市人民政府法制办公室</li> </ul>
<b>民主党派</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>中国国民党革命委员会长春市委员会</li> <li>中国民主促进会长春市委员会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中国民主同盟长春市委员会</li> <li>中国农工民主党长春市委员会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中国民主建国会长春市委员会</li> <li>九三学社长春市委员会</li> </ul>	
<b>市委直属事业单位</b>			
<b>市政府直属事业单位</b>			
<b>正局级的事业单位</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>市档案馆</li> <li>长春市社会科学院</li> <li>市地方志编纂委员会</li> <li>市引松入长工程建设办公室</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市委党校</li> <li>长春出版社</li> <li>市供销合作社联社</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>长春日报社</li> <li>市地震局</li> <li>市伊通河管理委员会</li> <li>中国国际贸易促进委员会长春市分会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>长春市委党史研究室</li> <li>市住房公积金管理中心</li> <li>市手工业合作联社</li> </ul>
<b>副局级的事业单位</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>市老龄工作委员会办公室</li> <li>长春产权交易中心</li> <li>长春人民广播电台</li> <li>市社会主义学院</li> <li>市石门水库管理局</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>吉林省省会绿化委员会办公室</li> <li>市政府投资建设项目管理中心</li> <li>市就业服务局</li> <li>市接待办公室</li> <li>市利用世界银行贷款农业发展项目领导小组办公室</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市知识产权局</li> <li>市政府设施维护管理中心</li> <li>市人才开发服务中心</li> <li>市土地收购储备交易中心</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市政府采购中心</li> <li>长春电视台</li> <li>市农业科学院</li> </ul>

图 4.3 长春市机构公开做法示例

### （三）预算说明

预算说明涵盖了预算执行情况说明和预算编制情况说明两部分。预算执行情况说明的要点包括预算执行的指导思想、上个财政年度内预算执行工作重点、预算执行收支数量相对于上年预算执行和本财政年度预算的变动和原因、上年财政政策、名词解释等内容；预算编制情况说明的要点包括预算编制的指导思想、本财政年度内预算执行工作重点、预算收支数量相对于上年预算和预算执行的变动和原因、上年财政政策、名词解释等内容（见图4）。

政务公开	预算执行情况说明	
机构公开	2013年预算执行情况说明	下载
预算说明	2012年预算执行情况说明	下载
财政数据		
其他	预算编制情况说明	
	2014年预算编制情况说明	下载
	2013年预算编制情况说明	下载

图 4.4 预算说明公开方式示意图

### （四）财政数据

通过近年来一系列的预算体系改革，我国已经逐渐形成了由公共财政预算、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预算体系。四本预算数据的公开是政务公开的核心部分，财政部对于政府预算科目体系有明确的规定，市级政府的预算及预算执行、决算报表应当遵循财政部的统一要求编制。财政数据反映了财政资金的正当使用与准确流向，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四本预算的收入与支出情况。

财政透明度良好做法要求，在一个财政年度开始前，财政使用主体应当公开下个财政年度的预算；在上个财政年度结束后，应当及时公开预算执行情况，预算执行数在经过一段时间的调整和反复确认后应当及时公开决算情况。针对我国的特殊情况，预算批准是在一个财政年度开始后完成的，且预算执行和预算草案往往在一份报告和同一张报表中公布，因此做法上应当在当年预算批准后及时进行公开。在公开形式上，对于每一本预算，应当呈现报告和附表的格局，表格在

财政数据公开的作用不可替代，其使得数据结构清晰、完整，便于验证和分析，是财政公开三原则的具体实现形式。网站公开的页面设计也应当为报告和报表的访问者提供多种获取信息的方式，在线阅读和下载均必不可少（见图5）。

财政公开	公共财政	政府性基金	国有资本	社保基金																								
机构公开	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="3">2014年财政数据</th> </tr> <tr> <th>全市</th> <th>市本级</th> <th>区县</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2">2014年预算执行情况/明细表</td> <td>下载</td> </tr> <tr> <td colspan="2">2013年预算编制情况/明细表</td> <td>下载</td> </tr> <tr> <th colspan="3">2013年财政数据</th> </tr> <tr> <th>全市</th> <th>市本级</th> <th>区县</th> </tr> <tr> <td colspan="2">2013年预算执行情况/明细表</td> <td>下载</td> </tr> <tr> <td colspan="2">2012年预算编制情况/明细表</td> <td>下载</td> </tr> </tbody> </table>				2014年财政数据			全市	市本级	区县	2014年预算执行情况/明细表		下载	2013年预算编制情况/明细表		下载	2013年财政数据			全市	市本级	区县	2013年预算执行情况/明细表		下载	2012年预算编制情况/明细表		下载
2014年财政数据																												
全市					市本级	区县																						
2014年预算执行情况/明细表					下载																							
2013年预算编制情况/明细表					下载																							
2013年财政数据																												
全市					市本级	区县																						
2013年预算执行情况/明细表					下载																							
2012年预算编制情况/明细表					下载																							
预算说明																												
财政数据																												
其他																												

图 4.5 预算及预算执行报告（报表）公开方式示意图

### （五）公共财政收支预算

公共财政总收入由两部分构成，包括地方公共财政预算收入和转移性公共财政收入。地方公共财政预算收入由税收收入和非税收入两部分组成，税收收入以地区经济总量为基础，与地区经济发展息息相关，是公共财政收入最主要的来源。税收收入和非税收入在地方公共财政收入中的比重是重要的财政指标，在一定程度上反映了财政收入的稳定和健康程度。因此，财政透明度良好做法要求在公开地方公共财政总收入的同时，需要公开税收收入和非税收入的总数，以及税收收入中各类税种的收入和非税收入下各类非税科目收入的具体数额，也就是说，要公布地方性公共财政预算执行情况和预算草案收入总额，以及收入“类”级科目的具体数额，以及“款”级科目的具体数额。

转移性公共财政收入中主要包括返还性收入、一般性转移支付收入、专项转移支付收入、上年结余收入、调入资金和债券转贷收入以及其他援助、补助类收

入。<sup>8</sup>转移性公共财政的透明需要地方政府公开转移性公共财政收入的总额，并尽可能详细的公开上述预算科目的数额，使得明细项目加总后能够与总额匹配。现阶段虽然有相当一部分市级政府公开了这部分收入的明细，但是公开的口径多为“上级补助”和“下级上解”，但考虑到不同的转移性收入，尤其是返还性、一般性和专项的转移支付有不同的用途，因此为实现财政公开的核心价值，理应将按照前述财政部规定的口径进行公开。

公共财政总支出与总收入情况类似，由地方公共财政预算支出和转移性公共财政支出两部分构成。我国目前对地方公共财政预算支出采用功能分类方式，为保证透明度，应当将功能分类下的每一类支出数据公开，同时公开地方公共财政支出的总数，也就是说，要公布地方性公共财政预算执行情况和预算草案支出总额，以及支出“类”级科目的具体数额，在条件允许的情况下应当更进一步的公开“款”级科目的具体数额。与转移性收入类似的，转移性支出包括返还性支出、一般性转移支付、专项转移支付、调出资金、年终结余以及其他各类补助性支出。对转移性公共财政支出公开的要求应当与收入一致。表 4.1 为北京市市级公共财政预算支出计划表的范例。

表 4.1 北京市 2014 年市级公共财政预算支出计划情况表（单位：万元）

项 目	2013 年预计执行数			2014 年计划数			中央追加	经费支出计划为执行%
	小 计	经费支出	基本建设	小 计	经费支出	基本建设		
一、一般公共服务支出	945,989	776,848	169,141	925,626	775,626	150,000	45,379	99.8
二、公共安全及国防支出	1,170,414	1,069,884	100,530	1,170,182	1,070,182	100,000	49,009	100
三、教育支出	3,184,813	3,184,813		3,559,587	3,459,587	100,000	4,351	108.6
其中：教育法定支出	2,749,414	2,749,414		2,980,745	2,980,745			108.4
四、科学技术支出	1,906,169	1,792,105	114,064	2,021,525	1,821,525	200,000	4,828	101.6

<sup>8</sup>根据财政部制定的《2013 年政府收支分类科目》总结而得。

其中：科学技术法定支出	764,254	764,254		822,720	822,720			107.7
中关村科技园区发展专项资金	1,012,531	1,012,531		983,500	983,500			97.1
五、文化体育与传媒支出	1,028,220	970,775	57,445	1,076,807	976,807	100,000	10,992	100.6
其中：文化法定支出	563,272	563,272		638,807	638,807			113.4
其中：文物及历史文化保护区专项资金	15,000	15,000		15,000	15,000			100
体育产业发展引导资金	49,154	49,154		50,000	50,000			101.7
文化创意产业专项资金	50,000	50,000		50,000	50,000			100
六、社会保障和就业支出	1,359,740	1,301,674	58,066	1,420,421	1,355,421	65,000	652,032	104.1
七、医疗卫生与计划生育支出	1,196,300	1,083,961	112,339	1,362,682	1,192,682	170,000	317,570	110
其中：卫生法定支出	811,267	811,267		917,299	917,299			113.1
人口与计划生育法定支出	36,582	36,582		39,381	39,381			107.7
行政事业单位医疗	192,891	192,891		192,900	192,900		294,995	100
八、节能环保支出	762,471	740,733	21,738	1,211,007	1,075,007	136,000	374,572	145.1
其中：节能减排及环境保护专项资金	278,998	278,998		300,000	300,000			107.5
九、城乡社区支出	1,446,885	628,907	817,978	902,587	632,587	270,000		100.6
其中：城市环境综合整治专项资金	100,000	100,000		100,000	100,000			100
十、农林水支出	997,382	959,577	37,805	1,610,209	1,250,209	360,000	83,613	130.3
其中：农业法定支出	731,461	731,461		778,517	778,517			106.4
社会主义新农村建设专项资金	19,888	19,888		20,000	20,000			100.6
十一、交通运输支出	1,120,903	1,100,835	20,068	1,157,934	1,157,934		883,610	105.2

十二、资源勘探信息等支出	660,528	623,970	36,558	556,192	556,192		45,137	89.1
其中：工业发展资金	100,000	100,000		98,000	98,000			98
中小企业发展专项	80,000	80,000		76,000	76,000			95
十三、商业服务业等支出	231,201	218,091	13,110	215,014	215,014		141,817	98.6
其中：商业流通发展资金	49,982	49,982		47,500	47,500			95
十四、金融支出	5,607	5,147	460	5,329	5,329			103.5
十五、援助其他地区支出	141,380	141,380		162,647	162,647			115
其中：教育法定支出	25,498	25,498		29,717	29,717			116.5
文化法定支出	30,139	30,139						
卫生法定支出	12,967	12,967		12,655	12,655			97.6
农业法定支出	18,130	18,130		28,418	28,418			156.7
十六、国土海洋气象等支出	72,755	64,951	7,804	64,944	64,944		27,022	100
十七、住房保障支出	4,272	2,945	1,327	3,574	3,574		30,650	121.4
十八、粮油物资储备支出	34,773	34,773		34,951	34,951		3,702	100.5
十九、国债还本付息支出	52,677	52,677		84,935	84,935			161.2
二十、其他支出	1,631,603	1,631,603		1,413,847	1,413,847		10,390	86.7
其中：轨道交通专项资金	700,000	700,000		700,000	700,000			100
公共突发事件应急专项资金	6,474	6,474		30,000	30,000			463.4
偿债和处理历史遗留问题资金	127,323	127,323		95,065	95,065			74.7
二十一、预备费				500,000	500,000			
支出合计	17,954,082	16,385,649	1,568,433	19,460,000	17,809,000	1,651,000	2,684,674	

## （六）政府性基金收支预算

与公共财政收支预算类似，政府性基金的收入和支出也分为地方性和转移性两部分，财政主体应当公开每个部分收入的总数，以及每个部分具体科目的数额。对于地方政府性基金收入和支出，市级政府应当公布总额以及其下各个明细科目（“款”级科目）的具体数额。针对政府性基金转移性收入，市级政府的公开范围应当包括政府性基金转移收入、调入资金、上年结余收入以及其他各类补助性收入。其中，政府性基金转移收入包括了政府性基金补助收入和政府性基金上解收入。针对政府性基金转移性支出，公开的范围应包括政府性基金转移支出、调出资金、年终结余以及其他各类补助性支出。其中，政府性基金转移支出包括了政府性基金补助支出和政府性基金上解支出。表 4.2 为成都市政府性基金支出决算的范例。

表 4.2 2012 成都市政府性基金支出决算表

单位：万元

支出科目	预算数	执行数	占预算	同口径增长
政府性基金支出合计	4590405	3387188	73.8%	-10.8%
一、散装水泥专项资金支出	13885	470	3.4%	12.4%
二、新型墙体材料专项基金支出	68087	2169	3.2%	-44.5%
三、地方教育附加安排的支出	102887	17722	17.2%	-30.1%
四、新菜地开发建设基金支出	254			
五、育林基金支出	87	22	25.3%	-89.5%
六、森林植被恢复费安排的支出	230	10	4.3%	-91.3%
七、中央水利建设基金支出				
八、地方水利建设基金支出	33750	11296	33.5%	86.7%
九、残疾人就业保障金支出	26443	4717	17.8%	39.8%
十、政府住房基金支出	72250	25596	35.4%	45.9%
十一、城市公用事业附加安排的支出	33365	20930	62.7%	10.1%
十二、国有土地使用权出让收入安排的支出	3262048	2773155	85.0%	-10.9%
十三、国有土地收益基金支出	20000	20000	100.0%	100.0%
十四、农业土地开发资金支出	13795			
十五、城市基础设施配套费安排的支出	479547	348421	72.7%	18.3%
十六、车辆通行费安排的支出	72386	65681	90.7%	-6.0%
十七、贸促会收费安排的支出	62	23	37.1%	9.5%
十八、彩票公益金安排的支出	35013	12485	35.7%	-23.3%
十九、文化事业建设费安排的支出	18215	3877	21.3%	15.0%
二十、新增建设用地有偿使用费安排的支出	112202	53269	47.5%	-72.9%
二十一、大中型水库移民后期扶持基金支出	97	24	24.7%	
二十二、大中型水库库区基金支出	20	10	50.0%	
二十三、旅游发展基金支出	100			
二十四、国家重大水利工程建设基金支出				
二十五、工业和信息产业监管支出	482	180	37.3%	11.1%
二十六、其他政府性基金支出	225200	27131	12.0%	36.1%
转移性支出合计		1575964		
上解省支出				
补助区（市）县支出		372747		
调出资金				
年终结余		1203217		
政府性基金支出总计		4963152		

## （七）国有资本经营预算

对于市级政府而言，国有资本经营预算反映了本市的地方性国有资本经营情况。国有资本经营预算收入包括利润收入、股利股息收入、产权转让收入、清算收入和其他国有资本经营预算收入。国有资本经营预算支出既可以按照功能分类划分，又可以按照经济分类划分。财政透明要求市级政府公开上述收入总数和各个收入项目的数额，以及支出总数和至少按照任意一种分类的明细项目的数额。国有资本经营预算收入和支出也包含转移性支出，但此类收入和支出或有性较强，因此，目前良好做法对此不作刚性要求。表 4.3-4.4 为上海市本级国有资本经营收入、支出预算表的范例。

表 4.3 上海市 2014 年市本级国有资本经营收入预算表

单位：万元			
项 目	上年执行数	预算数	预算数为上年执行数的%
利润收入	255,050	286,021	112.1
其中：电力企业利润收入	12,707	19,000	149.5
化工企业利润收入	5,123	4,900	95.6
运输企业利润收入		710	
电子企业利润收入	5,465	5,800	106.1
机械企业利润收入	154,082	178,000	115.5
投资服务企业利润收入	42,078	40,220	95.6
贸易企业利润收入	14,098	15,920	112.9
建筑施工企业利润收入	17,603	17,100	97.1
境外企业利润收入	1,012	1,000	98.8
转制科研院所利润收入	2,882	3,371	117.0
股利、股息收入	132,155	106,100	80.3
其中：国有控股公司股利、股息收入	132,155	106,100	80.3
产权转让收入			
清算收入			
其他国有资本经营预算收入			
国有资本经营收入合计	387,205	392,121	101.3
上年结转收入	790	981	124.2
动用历年结余		82,700	
收入总计	387,995	475,802	122.6



表 4.4 上海市 2014 年市本级国有资本经营支出预算表

单位：万元

项 目	上年执行数	预算数	预算数为上年执行数的%
科学技术支出	100,000	120,700	120.7
其中：产业升级与发展支出	100,000	120,700	120.7
文化体育与传媒支出		80,000	
其中：重点项目支出		80,000	
节能环保支出	9,240	8,260	89.4
其中：国有经济结构调整支出	9,240	8,260	89.4
交通运输支出	139,500	98,000	70.3
其中：产业升级与发展支出	139,500	98,000	70.3
商业服务业等支出	132,480	160,321	121.0
其中：国有经济结构调整支出	59,880	124,321	207.6
产业升级与发展支出	72,600	36,000	49.6
其他支出	5,794	8,521	147.1
其中：其他国有资本经营预算支出	5,794	8,521	147.1
国有资本经营支出合计	387,014	475,802	122.9
结转下年支出	981		
支出总计	387,995	475,802	122.6

### （八）社会保险基金预算

根据国务院 2010 年发布的《关于试行社会保险基金预算的意见》（下称《意见》），社会保险基金具有“专项基金，转款专用”的特点，其预算按险种分别编制，编制的范围包括企业职工基本养老保险基金、失业保险基金、城镇职工基本医疗保险基金、工伤保险基金、生育保险基金以及根据国家法律法规建立的其他社会保险基金。

根据《意见》的解释，各类基金预算均包括收入预算和支出预算，收入预算科目包括：保险费收入、利息收入、财政补贴收入、转移收入、上级补助收入、下级上解收入、其他收入等；支出预算科目依据基金的不同存在一定差异，但主要包括保险待遇支出、转移支出、补助下级支出、上解上级支出以及属于特定的基金项下的特定支出等。

在评分过程中，有些城市的公开方法不仅对其他城市具有示范意义，也为课题组进一步完善评分机制提供了借鉴。表 4.5-4.6 为咸宁市本级社会保险基金预算收入、支出表范例。

表 4.5 2013 年咸宁市本级社会保险基金预算收入表

单位：万元					
项目	2012 年 预算数	2012 年 完成数	2013 年 预算数	比 2012 年完成 数+ 数+%	比 2012 年完成 数+ 数+%
合计	27380	35064	36095	1031	2.9
一、企业职工基本养老保险基金	16825	21138	22291	1153	5.5
其中：保险费收入	12423	15783	16366	583	3.7
利息收入	420	780	1067	287	36.8
财政补贴收入	3775	4282	4565	283	6.6
其他收入					
转移收入	207	294	294		
二、失业保险基金	864	1294	1332	38	2.9
其中：保险费收入	799	1252	1233	-19	-1.5
利息收入	28	42	42		
财政补贴收入					
其他收入					
转移收入					
三、城镇职工基本医疗保险基金	7073	9870	9308	-562	-5.7
其中：保险费收入	6575	9549	8956	-593	-6.2
利息收入	161	320	330	10	3.1
财政补贴收入					

其他收入					
转移收入					
<b>四、工伤保险基金</b>	<b>291</b>	<b>434</b>	<b>509</b>	<b>75</b>	<b>17.2</b>
其中：保险费收入	282	409	474	65	15.8
利息收入	9	25	35	10	40
财政补贴收入					
其他收入					
转移收入					
<b>五、生育保险基金</b>	<b>280</b>	<b>441</b>	<b>496</b>	<b>55</b>	<b>12.5</b>
其中：保险费收入	261	415	460	45	10.9
利息收入	19	26	36	10	38.5
财政补贴收入					
其他收入					
转移收入					
<b>六、居民基本医疗保险基金</b>	<b>2047</b>	<b>1887</b>	<b>2158</b>	<b>271</b>	<b>14.4</b>
其中：保险费收入	167	191	168	-22	-11.7
利息收入	47	64	79	15	23.4
财政补贴收入	1632	1632	1911	279	17.1
其他收入					
转移收入					

表 4.6 2013 咸宁市社保基金支出预算表

支出及结余					
项 目	2012 年 预算数	2012 年 完成数	2013 年 预算数	比 2012 年完成 数+—	比 2012 年完成 数+%
合计	21914	22846	27597	4751	20.8
一、企业职工基本养老保险基金	12463	12725	15561	2835	22.3
其中：社会保险待遇支出	11704	12591	14806	2215	17.6
其他支出					
转移支出	86	134	134		
本年收支结余	4362	8413	6731	-1682	-20
年末滚存结余	34404	37915	44646	6731	17.8
二、失业保险基金	190	393	638	245	62.3
其中：社会保险待遇支出	165	350	581	231	66
其他支出					
转移支出					
本年收支结余	674	901	694	-207	-23
年末滚存结余	2562	2831	3525	694	24.5
三、城镇职工基本医疗保险基金	7072	8280	9265	985	11.9
其中：社会保险待遇支出	6735	8280	9265	985	11.9
其他支出					
转移支出					
本年收支结余	1	1590	43	-1547	-97.3
年末滚存结余	11235	12846	12889	43	0.3
四、工伤保险基金	291	304	490.22	186	61.4
其中：社会保险待遇支出	291	284	460	176	62.2

其他支出					
转移支出					
本年收支结余		131	19	-112	-85.5
年末滚存结余	1313	1446	1465	19	1.3
<b>五、生育保险基金</b>	<b>128</b>	<b>30</b>	<b>228</b>	<b>198</b>	<b>650.8</b>
其中：社会保险待遇支出	128	30	228	198	650.8
其他支出					
转移支出					
本年收支结余	152	411	268	-143	-34.8
年末滚存结余	1456	1717	1985	268	15.6
<b>六、居民基本医疗保险基金</b>	<b>1770</b>	<b>1114</b>	<b>1415</b>	<b>301</b>	<b>27.1</b>
其中：社会保险待遇支出	1569	1114	1415	301	27.1
其他支出					
转移支出					
本年收支结余	277	773	743	-30	-3.9
年末滚存结余	3279	3842	4585	743	19.3

### （九）部门预决算信息

部门预算应当由政府各个部门编制，其应当反映政府各部门所有收入和支出情况。基于用户友好的需要，市政府网站应当以集成的方式统一公开列出该市纳入财政预算的机构和部门及其部门预算、预算执行和决算的相关信息（见图 4.6）。

部门	部门收支执行情况	
市政府办公室	2013年部门预算执行情况	下载
财政局	2012年部门预算执行情况	下载
教育局		
发改委		
.....		
	部门预算编制情况	
	2014年部门预算编制情况	下载
	2013年部门预算编制情况	下载

图 4.6 部门预决算公开方式示意图

部门预决算信息需要将部门的各种财政性资金、部门所属单位收支全部纳入其中。财政部在《关于深入推进地方预决算公开工作的通知》中明确提出“应将同级财政部门批复的预算表全部公开，包括本级预算和所属单位预算在内的汇总预算”，“公开内容包括收入预算、支出预算、财政拨款支出预算和政府性基金预算收支等”。



图 4.7 北京市部门预算公开导航页面 1

如图 4.7-4.10 所示，北京市政府信息公开页面上提供了部门预决算公开的导航链接，点击后能够进入下一个公开页面。在该公开页面上，提供各个预算部门的链接，点击后直接进入部门对应年份的预算报告和报表。



图 4.8 北京市部门预算公开导航页面 2

首页 > 财政投资 > 预算 > 2013年

### 北京市体育局2013年部门预算说明

来源：北京市体育局网站 日期：2013-04-15

【字号 大 中 小】

#### 一、基本情况

##### (一)部门所属单位情况

北京市体育局内设13个职能处室：办公室、法规宣传处、群众体育处、竞技体育处、青少年体育处、体育产业发展处、科技教育处、规划建设处、财务处、人事处、机关党委(工会)、监察处、离退休干部处。

北京市体育局下设25个事业单位：北京市先农坛体育运动技术学校、北京市木樨园体育运动技术学校、北京市射击运动技术学校、北京市芦城体育运动技术学校、北

图 4.9 北京市部门预算公开示例 1

在各个部门预算公开页面的下方，提供了报表附件的下载。

- 附件1：北京市体育局2013年部门预算收支预算总表
- 附件2：北京市体育局2013年部门预算财政拨款支出预算表
- 附件3：北京市体育局2013年部门预算项目支出预算表
- 附件4：北京市体育局2013年部门预算大额专项资金项目支出预算表
- 附件5：北京市体育局2013年“三公经费”预算财政拨款情况表

图 4.10 北京市部门预算公开示例 2

此外，一部分城市同样依据财政部的通知对部门预算进行了集成化的公开，有统一的公开页面和列表，但在导航的清晰度和逻辑性方面仍有待加强。

## （十）其他重要财政信息

### 1、政府性债务

政府性债务与地方财政的健康程度息息相关，公布政府性债务是财政透明度的重要部分。良好做法要求：

- 1) 公布政府负有偿还责任的债务余额和结构；
- 2) 公布政府负有担保责任的债务余额和结构；
- 3) 公布政府可能承担一定救助责任的债务余额和结构；

政府的债务结构是指按照政府级别、债务主体、债务来源、债务投向和债务期限等进行分类后的明细结构（见图 4.11）。

财政公开	政府性债务	三公经费	政府采购	大额专项资金																
机构公开	<table border="1"> <thead> <tr> <th>2013</th> <th>按债务属性分类</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2012</td> <td>政府负有偿还责任的债务</td> </tr> <tr> <td></td> <td>政府负有担保责任的债务</td> </tr> <tr> <td></td> <td>政府可能承担一定救助责任的债务</td> </tr> <tr> <td></td> <th>按债务主体分类</th> </tr> <tr> <td></td> <td>市级</td> </tr> <tr> <td></td> <td>区县级</td> </tr> <tr> <td></td> <td>乡镇级</td> </tr> </tbody> </table>				2013	按债务属性分类	2012	政府负有偿还责任的债务		政府负有担保责任的债务		政府可能承担一定救助责任的债务		按债务主体分类		市级		区县级		乡镇级
2013					按债务属性分类															
2012					政府负有偿还责任的债务															
					政府负有担保责任的债务															
					政府可能承担一定救助责任的债务															
					按债务主体分类															
	市级																			
	区县级																			
	乡镇级																			
预算说明																				
财政数据																				
其他																				

图 4.11 政府性债务良好做法示意图



## 2、三公经费

财政部在《关于深入推进地方预决算公开工作的通知》指出“各级财政部门公开本级‘三公’经费财政拨款预算总额和分项数额”，“各部门公开本部门‘三公’经费财政拨款预算总额和分项数额”，其中分项数额应当至少包括因公出国（境）经费、车辆购置及运行费、公务接待费等内容。公开预决算数据的同时，财政透明要求部门细化三公经费的解释说明，对因公出国（境）团组数及人数，公务用车购置数及保有量，国内公务接待的批次、人数、经费总额，以及“三公”经费增减变化原因等信息进行详细公开（见图 4.12）。<sup>9</sup>

政务公开	政府性债务	三公经费	政府采购	大额专项资金
机构公开				
预算说明				
财政数据				
其他				
	2014	全市、市属各部门、各区县三公经费预算执行		
	2013	因公出国（境）经费		
	2012	车辆购置及运行费		
	2011	公务接待费		
		全市、市属各部门、各区县三公经费预算编制		
		因公出国（境）经费		
		车辆购置及运行费		
		公务接待费		

图 4.12 三公经费良好做法示意图

对于三公经费的公开，应包含预算、决算两部分，不仅要公开市本级的情况也应将该市纳入财政预算的机构和部门的三公经费一并列出。公开方法与部门预决算类似，应在同一个界面能快捷准确的找到各个部门的三公经费预决算内容，便于用户查找。除北京市的公开方式外，其他城市也有一些较好的做法。图 4.13 是长治市三公经费公开目录的范例。

<sup>9</sup> 这一点也是财政部对“三公”经费公开的要求

序号	标题	生成日期
1	2014年长治市卫生局市直单位公共财政预算资金支出预算表	2014年06月13日
2	2014年长治市卫生局市直单位收支预算总表	2014年06月13日
3	长治市卫生系统2014年“三公”经费支出预算表	2014年06月13日
4	长治市卫生局2014年部门预算公开	2014年06月13日
5	长治市农机局2014年度预算及三公经费公开	2014年06月12日
6	长治市农经局预算公开情况说明	2014年06月10日
7	2014年长治市农经局预算公开情况统计表	2014年06月10日

图 4.13 长治市“三公经费”公开目录

### 3、政府采购

政府采购是财政性资金的重要使用方向，政府采购公开的核心是公开财政性资金的用途。完整的政府采购公开应当包括招标公告(或采购目录)和中标公告，前者反映了政府采购的计划，而后者反映了政府采购的实际资金使用情况。政府采购的公开内容应当包括但是不限于采购项目、采购内容、预算资金以及成交信息。政府采购的信息公开不仅要保证信息的全面性和准确性，同时要保证一定的时效性，以方便公众监督。图 4.14 是武汉市政府采购公开的范例。

当前所在位置: 首页 > 采购公告 > 中标公告

**采购公告**  
PROCUREMENT NOTICES

▸ 市级公告

- 招标公告
- **中标公告**
- 更正公告
- 废标公告
- 单一来源公告
- 其它公告

关键字

公告类型  采购类型

采购方式

发布时间  到

截止时间  到

地区

**公告查询**

**○ 中标公告**

- **[中标公告]** (东西湖区) 武汉市东西湖区水务局河道疏浚工程竞争性谈判采购项目成交公告 [发布时间]
- **[中标公告]** (桥口区) 武汉市第四中学比赛场馆(中国中学生田径训练基地)新改扩建工程现场临时施工用电 [发布时间]
- **[中标公告]** (经济开发区) 武汉经济技术开发区一初中数字化校园建设成交结果公示 [发布时间]
- **[中标公告]** (经济开发区) 武汉体育中心室外篮球场看台座椅采购项目竞争性谈判成交结果公告 [发布时间]
- **[中标公告]** (江夏区) 江夏经济开发区道路保洁及垃圾站管理项目中标公告 [发布时间]
- **[中标公告]** (洪山区) 武汉市洪山区道路清扫及保洁等环卫作业采购项目中标结果公示 [发布时间]
- **[中标公告]** (江岸区) 武汉市江岸区房管站教学设备采购项目中标公告 [发布时间]
- **[中标公告]** (江岸区) 武汉市江岸区体育特色学校新建工程代建项目中标公告 [发布时间]
- **[中标公告]** (江岸区) 武汉市江岸区水务局应急移动水泵车采购项目中标公告 [发布时间]
- **[中标公告]** (江岸区) 武汉市江岸区水务局气油抽水泵采购项目成交结果公告 [发布时间]
- **[中标公告]** (武汉市直辖) 武汉市妇幼保健院武汉市新生儿耳聋基因筛查项目中标/成交公告 [发布时间]
- **[中标公告]** (武汉市直辖) 武汉商学院2014年图书采购项目中标公告 [发布时间]
- **[中标公告]** (东西湖区) 武汉市东西湖区水务局水利、防洪工程公开招标采购项目中标公告 [发布时间]
- **[中标公告]** (经济开发区) 新民社区服务中心办公设备及电器、家具采购项目竞争性谈判成交结果公示 [发布时间]
- **[中标公告]** (经济开发区) 开发区一期绿道标识标桩系统制作安装项目成交公示 [发布时间]

图 4.14 武汉市政府采购

90

## 4、大额专项资金

大额专项资金来源于财政性资金，定向用于政府职能部门及其相关单位应用于特定事业的项目资金支出，具备专款专用的性质，并应当纳入预算管理。目前对于此类专项资金的公开方式较好的做法有两种：一种是按照功能分类在政府网站页面上公布链接列表，点击链接后进入资金支出明细；另一种是按照支出主体分类，即将大额专项资金支出管理纳入到部门预算管理范畴中，如北京市的做法。无论以哪种方式公开，公开的明细都至少应当包括支出主体、资金来源、项目情况、资金总额以及其他与项目资金有关的详细内容。图4.15是北京市大额专项资金公开的范例

北京市体育局2013年部门预算大额专项资金项目支出预算表

单位：万元

序号	单位名称	大额专项资金名称	项目名称	预算数
1	北京市体育局本级事业	体育产业发展项目资金	2013年环北京职业公路自行车赛承办费	3,554.180000
2	北京市体育局本级事业	文化体育与传媒统筹资金	全运会后勤保障运行经费	186.000000
3	北京市体育局本级事业	文化体育与传媒统筹资金	业余体校、青少年锦标赛赛事经费	174.000000
4	北京市体育局本级事业	体彩公益金	第十二届全国运动会北京代表团费用	162.000000
5	北京市体育局本级事业	体彩公益金	《北京市全民健身条例》修改	28.000000
6	北京市体育局本级事业	体彩公益金	学校体育竞赛活动经费	170.000000

图 4.15 北京市大额专项资金

### 4.3、小结

通过对各地近年来财政公开的经验总结，我们进一步完善了政府财政信息公开良好做法指南。我们希望这一指南能够帮助各市政府改善此项工作，从而推动我国的政府治理体系的进步。

在全口径、用户友好、一站式的原则之下，政府财政信息公开良好做法应当有以下具体内容：全口径原则对财政公开的内容进行了规范，它包括四个方面：机构公开、预算说明、财政数据、其他重要财政信息。机构公开要求公开纳入预算的机构和部门及其职能，包括所有财政资金主体的名称、职能以及组织机构结构图或列表。预算说明包含相关的名词说明、编制原则、重要说明等内容。财政

数据的公开是我国财政信息公开的重点，应涵盖所有年份的报告报表，其中应公布公共财政、政府性基金、国有资本经营和社会保险基金这四本预决算。另外，还应当公开其他重要的财政信息，如政府性债务、三公经费、政府采购、大额专项资金及重点项目等内容。

用户友好和一站式的原则是从公开方式与服务便捷上提出良好做法的指导。一站式的财政信息公开方式的核心要求是在独立且唯一的公开页面下获得全面、完整的财政信息。用户友好型的公开逻辑和页面设计有助于增加财政公开的效率，要求财政公开页面的系统性和简洁性、信息传达易于提供、理解及使用多样化的数据。

## 第五章 结论

当前，提高政府财政的公开透明程度是改善国家治理体系的重要方面，也是社会公众广泛关注的一个焦点。根据我们对我国地级市政府和直辖市政府的连续跟踪研究，在过去几年中，一些市级政府的财政公开透明情况有了较大的进步，但是，仍有相当部分市政府在这一方面没有明显的改进，甚至有些地方还无所作为，几乎没有变化。为了帮助政府做好财政公开透明的工作，在今天的报告中，课题组提出了政府财政透明度应遵循全口径政府财政信息公开、用户友好发布、一站式财政信息服务的三大原则。而且，通过集中总结各地的好经验，课题组还提出政府财政透明度的良好做法指南，争取提供一种规范化的财政公开格式，向各地政府提供指引和参考。

在去年研究的基础之上，课题组根据财政透明度的三原则提出了修订后的《全口径财政透明指标体系》。它包括三大部分：“纳入财政涵盖范畴的公共部门机构公开”、“市级政府预算与预算执行情况”、“其他财政信息”，三部分指标满分值分别为 50 分、440 分、50 分，总分值共为 540 分。该指标体系涵盖了机构及其职能的公开、“四本账”、部门预算、政府性债务、三公经费、大额专项资金、政府采购等重要的财政信息，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。

课题组通过全国所有的 285 家地级市政府（三沙市除外）和 4 家直辖市政府在窗口期（2014 年 1 月 15 日-6 月 15 日）中财政公开情况的考察，得到以下实证结果。“纳入财政涵盖范畴的公共部门机构公开”部分中，各市政府总体公开情况较好，所有市政府的平均分为 38.14 分，最高分为满分 50 分，共有 50 个城市获得满分。“市级政府预算与预算执行情况”部分是全口径财政透明度指标体系最为重要的部分，在全部 289 个城市中，有 270 个市政府对本市的财政报告有一定程度的公开，这相对于去年来说是一个进步。尽管如此，在该部分中，所有市政府平均得分仅占该部分满分的 28.52%，31 个市政府得分达到该部分满分的 60%，只有 5 个市政府得分达到了该部分满分的 80%；因此，在财政公开最重要的一环上，大多数市政府在公开的全面性上仍亟需加强。值得一提的是，该部分中公共财政预算公开情况最好，政府性基金预算公开情况次之，两者在预算细节

的公开方面都有所提高,但国有资本经营预算和社会保险基金预算的公开仍然落后,这部分的公开应当成为未来一段时间财政公开的工作重点。“其他财政信息”部分的公开情况同样不甚理想,尽管各地在政府采购方面的公开情况较为良好,但是在政府性债务、大额专项资金仍然存在不全、不细的问题。三公经费的公开作为政府财政公开的热点,在2014年预算情况的公开方面有着一定的进展,但从总体上看,公开的信息仍然不完整。

与去年相比,前三名没有发生变化,广州从去年的第三位升至榜首,北京维持在去年的第二位,而上海为第三位。与去年类似,广东省仍然是跻身前三十名地级市数目最多的省份之一,而广西整体进步较明显,从去年仅有一个地级市玉林入围,到今年成为前三十名中入围城市最多的省份。从不同分类城市得分之间的对比可以看出,在公开的全面性上直辖市政府最优,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,这一点延续了去年的情况。按地区划分,东部地区城市公开的总体情况优于中部地区和西部地区,而中部地区和西部地区的公开程度没有明显的差异。

根据政府财政透明的三大原则,并结合今年实证研究的结果,课题组提出了修订更新的《良好做法指南》。该指南结合了课题组对于财政公开流程和界面的设计,以及各地政府的良好做法,对政府在财政公开的做法做出了更为形象的指引,同时希望能够将做的较好的市政府的方法展示给其他市政府,从而促进政府财政公开的完整性,帮助其建立一站式和用户友好的公开界面。

总体而言,今年许多市政府的财政透明度有较大提高,特别是在对公共财政、政府性基金公开的完整性方面有显著进步,一些城市较完整地公布了公共财政、政府性基金、国有资本经营和社会保险基金的信息;但是,仍然有相当高比例的市政府未能公布最基本的公共财务信息,这与中央的要求和社会的期望还有很大的距离。