



2017 年中国市级政府财政透明度研究报告

清华公共管理学院
公共经济、金融与治理研究中心
财政透明度课题组

2017 年 8 月 20 日

课题组负责人：俞乔

课题组成员：向辉、曹胜熙、李乐乐、杨际陶、云旦、李宛译、从晓、刘牧丰、俞之瀚

其他参与人员（按姓氏首字母排序）：陈容、陈侯策、耿紫音、江珊、金斯雯、李豪、全钊、冉孟欣、王德标、王彦哲、魏亦萌、魏钟毓、徐曼迪、杨雨佳、张鹭远、张家铖、张子涵

目录

摘 要.....	1
第一章：前言.....	5
1.1 重要性.....	5
1.1.1 做好财政透明的意义.....	5
1.1.2 国际关于财政透明的经验.....	8
1.1.3 小结.....	9
1.2 中央对财政透明度的要求.....	9
1.3 2012-2016 财政透明度研究回顾.....	11
1.3.1 2012 年财政透明度评估回顾.....	11
1.3.2 2013 年财政透明度评估回顾.....	12
1.3.3 2014 年财政透明度评估回顾.....	15
1.3.4 2015 年财政透明度评估回顾.....	16
1.3.5 2016 年财政透明度评估回顾.....	18
第二章 评价原则及评分标准.....	20
2.1 评价原则.....	20
2.1.1 全口径财政信息公开内容.....	20
2.1.2 一站式财政信息发布方式.....	20
2.1.3 用户友好型财政信息服务界面.....	21
2.2 2017 年中国市级政府财政透明度评分标准.....	21
2.2.1 机构设置公开.....	28
2.2.2 市级政府预算与预算执行.....	29
2.2.3 其它重要的财政信息.....	34
2.2.4 三大原则.....	38
2.3、小结.....	39
第三章：地级及地级以上市政府研究结果.....	40
3.1 实证结果综述.....	40
3.2 机构公开评分结果及分析.....	49

3.3 市级政府预算与预算执行	56
3.3.1 总体情况	57
3.3.2 不同财政年度预算与预算执行的公开情况	64
3.3.3 四类财政预算报告和财政数据的公开情况	64
3.3.4 部门预决算公开情况	66
3.4 其他重要的财政信息	66
3.5 不同城市间的比较分析	69
3.5.1 排名前三十城市的特点	69
3.5.2 不同类型城市比较分析	72
3.5.3 不同区域的结果比较分析	74
3.6 小结	75
第四章：县级市研究结果	76
4.1 实证结果综述	76
4.2 县级城市机构公开评分结果及分析	82
4.3 县级城市政府预算与预算执行	88
4.3.1 总体情况	89
4.3.2 不同财政年度预算与预算执行的公开情况	95
4.3.3 四类财政预算报告和财政数据的公开情况	96
4.3.4 2017 年部门预算公开情况	96
4.4 其他重要的财政信息	97
4.5.1 排名前十和后十的县级城市特点	98
4.5.2 不同区域的结果比较分析	99
4.6 小结	100
第五章：良好做法指南	101
5.1 财政公开的三个原则	101
5.2 财政公开的良好做法	101
5.2.1 总纲	102
5.2.2 纳入财政预算的机构和部门及其职能	103
5.2.3 预算说明	104

5.2.4 财政数据	106
5.2.5 一般公共预算收支	110
5.2.6 政府性基金收支预算	113
5.2.7 国有资本经营预算	116
5.2.8 社会保险基金预算	119
5.2.9 部门预决算信息	122
5.2.10 其他重要财政信息	128
5.3 小结	137
第六章：结 论	101

摘要

十八大以来，以习近平同志为核心的党中央部署全面推进各级政府的政务公开工作。其中，政府的财政公开是一项主要内容。政府财政公开透明是贯彻依法治国的要求，是推动国家治理现代化、提高政府治理能力的重要方面。从2012年开始，我们每年发布《中国市级政府财政透明度研究报告》。本年度的《中国市级政府财政透明度研究报告》涵盖了除海南三沙市之外中国所有的653家城市政府：4家直辖市政府、291家地级市政府、以及358家县级市政府。与此同时，我们还在媒体上发布了“2017年地级及地级以上市政府财政透明度排行榜”和“2017年县级市政府财政透明度排行榜”，分别对我国地级与地级以上市政府和县级市政府的财政公开情况进行了排序。

在本年度市级政府财政透明度研究中，我们对“中国政府财政透明度指标体系”进行了若干调整与补充，并按照全口径、一站式、用户友好的三大原则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）纳入预算的机构。包括党、政、人大、政协、民主党派和工商联、群团、事业单位、国有企业等。（2）市级政府预算与预算执行情况。包括2016年预算执行情况报告、2017年预算草案等情况，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”）。（3）其他重要的财政信息。包括了政府性债务、三公经费、产业基金、政府与社会资本合作（PPP）项目、政府采购公开以及预算编制说明等内容。（4）三大原则。包括政府财政透明度应当遵循的一站式服务、全口径、用户友好三项基本原则。该指标体系共计117个细项，满分为670分。

课题组采用大数据方法，在各市政府网站搜索与采集所有财政公开的相关信息，在此基础上整理加工及定量研究，得出“2017年地级及地级以上市政府财政透明度排行榜”，“2017年县级市政府财政透明度排行榜”。数据采集窗口期截止2017年7月15日。

总的来说，今年各类市级政府财政信息公开情况尤其是预决算部分较往年有了很大的进步。“四本帐”的公开情况较去年有所提升。衡量政府财政透明度的核心指标是市级政府对预算与预算执行情况。今年大部分城市都给出了较为完善的2016年预算执行以及2017年预算报告。地级及地级以上城市财政透明度有明显进步。去年295家地级及地级以上城市的平均得分为44.62分，而今年295家地级及地级

以上城市政府的平均得分为 49.33 分。今年各城市得分在 50~60 之间的最多，有 69 家；其次为得分在 40~50 之间的城市，有 57 家；此外得分位于 30~40 的城市有 40 家；整体得分情况明显优于去年。得分位于 60~70 的城市有 42 家，得分在 60 以上的城市共有 84 家，其中得分超过 80 的市政府共有 5 家，分别是北京、广州、杭州、上海和烟台。在过去几年里，北京、广州、上海在历年财政信息公开工作方面都做处于领先的位置，为其它城市起到良好的示范作用。今年杭州和烟台异军突起，政府财政透明度有了较大的提升，进入了排名前五的城市行列。事实上，排名前十位的城市得分比较接近，差别主要体现在今年新增的“地方政府债务”、“产业投资基金”和“政府与社会资本合作（PPP）”等“其他重要的财政信息”部分。其中，杭州市和烟台市除了详细公布“四本账”外，还对这一部分做了较好的披露。排名靠后的地级市在公开情况较差的原因上也有相似之处，其中排名最后 30 位的城市都没有对本市的 2016 年预算执行和 2017 年预算报告的详细表格进行公开，大部分仅仅在报告正文中对“四本帐”某些项目总额加以介绍，基本细项则无从得知。此外，排名靠后的城市在“其他重要的财政信息”方面也表现不佳，难以达到中央和社会公众对于财政信息公开的要求与期望。

另一方面，县级市政府财政透明度公开情况与去年基本持平且得分普遍低于地级市政府。今年县级市政府财政透明度评价指标体系与地级市政府完全相同。尽管今年县级市的“四本账”公开比去年好，但是 70 分以上的县级市政府仅有 1 家，与地级市相比仍有较大差距。因此，县级市政府的财政公开工作仍有较大的进步空间。中国的县级城市政府仍需提高其治理水平，在机构公开、财政预决算公开和其他信息公开方面做更进一步的工作。

2017 年的财政透明度指标体系在第 3 部分“其他重要的财政信息”中调整与增加了若干项目：包括政府性债务、产业投资基金及政府与社会资本合作（PPP）等的公开情况。政府债务公开指标包括以下具体指标：债务限额及总额、债务类别、具体债务项目、各辖区债务情况。从该指标地级及以上市政府的得分情况看，最低分为 0 分，最高分为 45 分（总分为 80 分），平均分仅为 16 分。债务限额和总额公布情况较好，在 295 个地级及以上市政府中，共有 201 个公布了 2016 年度的债务限额和债务总额，这其中的大多数市政府对专项债务和一般债务两个类别的总额进行了公开。但在具体的债务项目方面则公开情况较差，仅有 37 家市政府对债务的具体使用项目有所公开。县级市政府债务的公开情况则更不尽人意，平均分仅为

12分。358个县级市政府中，有181个公布了2016年度债务总额和债务限额，仅52个对债务具体项目有所公开。

2017年《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（43号文件）明确要求将地方政府债务分门别类纳入全口径预算管理。不过，当前从法律法规上还缺乏对地方政府债务更加明确的定义和口径。2016年政府性债务的公开情况较2015年有所进步，68%的地级市政府公布了省级划定给本市的债务限额和当年的债务余额，但普遍没有对具体的债务结构和项目情况加以说明。此外，从内容上看，我国地方政府的总体债务公布应当包括：地方政府债券、政府具有担保或救助责任的地方政府融资平台公司负债、向金融机构借款等。但是，市级政府公开的债务信息中，多数仅披露政府债券的情况，未能完整、全面与及时地公开所有政府债务。地方政府债务难以公开的主要原因可能是：一、在当前严防地方政府债务引发系统性金融风险的环境下，不当举债可能被问责的压力使地方政府对债务情况十分敏感；二、地方政府融资平台仍然承担大量政府性债务，难以进行披露；三、政府性债务除了直接债务外，还有大量的担保债务，在公开上存在技术困难和缺乏激励机制。要进一步完善政府债务信息公开，除了对本级政府债券的规模进行公开外，对债券的种类、利率、期限、用途等也要进行全方位公布。更为重要的是，应加快权责发生制的政府综合财务报告制度，全面反映政府的资产负债情况。

近年来，地方政府的投资类开支出现了新的特点。随着中央对地方政府融资平台的清理和整顿，产业投资基金和政府与社会资本合作（PPP）作为更规范化的投融资方式越来越受到地方政府的看重。随着中央政府提高对系统性风险的防范和加强对地方债务的管理，产业投资基金和PPP方式逐渐成为地方政府推动地方基础设施建设和区域性产业政策的重要方式，相关的财政资金使用情况同样需要公开。在这一背景下，我们今年的财政透明度指标体系增加了这两部分内容。产业投资基金公开部分由两个具体指标组成：1）在政府门户网站及财政局网站能查询到的产业基金个数；2）是否在政府预决算报告或政府工作报告中公开产业投资基金总额。从地级及以上市政府公开情况上看，只有60个在此项目上得分，其中仅23家城市在政府预决算报告或政府工作报告中有公开本市产业投资基金的规模。PPP公开的指标为在市政府网站（及财政局或发改委网站）上检索到的PPP项目公开数目，包括项目名称和项目金额。从公开情况上看，地级及以上市政府中仍有127个城市没有关于PPP项目的公开信息。在PPP公开环节上表现较好的是广州市，在其财政信息公

开栏目中，与预决算公开一并增设了 PPP 项目公开栏目。由于各地的产业投资基金和 PPP 落地情况不一，评分体系更侧重于对总体公开状况的评估。

此外，地级市财政和其辖区内的县级财政作为两大独立的预算单位分别对本级债务预决算负责，但地级及以上市政府在每年的“两会”上会对全市的整体财政情况做汇报，有义务对全市各县市的债务情况进行统一公开。但据统计，在 295 地级及以上城市中，仅有 63 个城市对市内各辖区、县的债务限额和年度余额进行集中公布。

提高财政资金使用效率的关键在于真正落实依法治国、确立与执行科学的预算制度、建立有效的监督体系。各级政府将每一分财政资金的来源、用途都公示出来有利于不折不扣地贯彻预算制度。而且，通过不断提高公共财政的公开透明程度，也为地方政府融资提供了基本依据，对于防范系统性金融风险有积极作用。

第一章：前言

公共财政公开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。公共财政公开透明的基本目标是向社会公布政府的结构与职能、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。本章简要讨论国内外关于政府财政公开透明的做法，以及当前我国加强政府财政信息透明度的意义。

1.1 重要性

1.1.1 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，我国财政公开透明的现状仍处于较为落后的水平。随着公共财政公开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。

一、提高财政透明度是防止政府腐败，减少代理成本，建立高效政府的有效途径。

在我国，当前政府治理体系存在严重的缺陷、其运行缺乏透明度；在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。从委托代理的角度来看政府和公众之间的关系，公众是委托人，政府是代理人，为克服政府作为政治代理人可能存在的“道德风险”，则必须尽力降低政府与公众之间的信息不对称。受客观条件限制的信息不对称为政治代理人以权谋私提供了庇护，而政府人为造成的信息不对称环境又诱导了政府的“道德风险”行为。经济理论中的道德人假设在现实中难以成立，只要存在委托——代理关系，就有可能出现“委托代理问题”。出于对自身利益的理性考虑，政治代理人难以具备主动提高财政透明度的动力；而为了掩盖自身的政策失误，政府比民营机构拥有更强的隐匿信息的能力。因此，促进政府信息公开、提高政府的财政透明度成为降低信息不对称的重要手段之一。加强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。财政透明有利于使政府与公众的关系归位，回归为本来的委托代理关系，能够促使官员更加负责，履行好公共受托责任；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；财政透明也有利于完善

财政管理、落实财政问责，使公众和立法机关更有效地监督和评价政府，从而促进良好公共治理的建立。

二、财政透明是纳税人知情权、参与权、表达权和监督权得以落实的重要前提。

知情权和监督权是现代文明社会和民主政治中公民最基本的权利，国家征税和公民纳税是一种权利和义务的相互交换，公民有为获得国家保护而纳税的义务，同时亦有对政府行为进行监督，并保障其公民权利不受侵害的权利。而纳税人作为财政资金的提供者，具有参与国家管理的权利，财政预算的程序必须有公众的参与，以最大限度地反映民意、集中民智，充分反映财政预算中的民主价值。纳税人要实施有效监督，财政预算的充分公开是前提条件。只有财政预算充分公开，纳税人才能客观评价政府财政支出是否合理，才能衡量政府的公共服务是否有品质和效率。为防止公民权利不受侵害，就要确保公民的知情权、参与权、监督权等权利，其中知情权是参与权、监督权的基础，而财政透明是保证公众知情权的前提。从世界各国的发展历史来看，赋予公众对政府预算的知情权和参与权，有利于增强公众对政府的信任度，提高公众主动纳税的意愿和遵纪守法的自觉性，提升政府财政资源的动员能力，促使政府自觉控制行政成本、优化行政效能。

三、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，增进财政活动的法制性、公共性和民主性。

法治是公共财政必须遵循的契约原则的规范化和固定化的最佳实现方式。财政作为政府的经济行为，应置于法律的根本约束和相应的规范之下，其活动也必然受到法律和规范的制约。财政的法制化，意味着财政的收支活动要通过相应的法律程序和法律法规来决定、约束和规范。财政权力既要受法律约束，财政行为又须有法律依据。如通过税收法律来约束、规范政府取得财政收入的方式、过程和数量的规模，通过国家立法机关对政府预算报告的审批程序来确定、控制财政的支出规模和支出用途等。因此，财政的法制化是通过社会公众、国家立法机关和相应的法律程序对财政收支的约束。社会公众通过制定反映其意志的法律法规来规范政府财政活动的边界，使公共财政更好地履行提供公共产品的职能。

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。将财政监管提高到立法层次，通过立法程序，将政府行为的目标、途径、监督等内容以法律形式纳入到规范的制度框架中，以约束地

方政府的融资行为。此外，把政务信息公开作为依法行政的重要内容，通过建立财政考核和问责机制，增强政府建设透明财政的动力。

政府通过立法强化自身的信息披露，使得公众可以参与到对政府的管理和监督中来，有助于融洽政府与公众的关系；政府通过提高其透明度，可以得到民众的赞赏，提高公众对现任政府的信赖，提升政府公信力、社会凝聚力等“软实力”，从而巩固其政治正当性地位。

四、政府财政公开透明，既为各级政府参与资本市场提供了条件，也是防范系统性金融风险的前提。

信誉良好的地方政府能够提供更加清晰、透明、规范的财政数据，直接提高金融市场对政府的认可度，从而有利于实现政府通过资本市场为长期公共项目融资的目标，对基础设施投资和地方经济发展均具有良好的促进作用。目前的工业化和城镇化过程伴随着巨大的基础设施投融资需求，以银行体系为主的间接融资在资源配置效率、资金缺口解决等问题上都难以完全满足这一需求，因而通过资本市场的直接融资改善资源错配难题便成为了政府的另一选择。利用资本市场融资可以使得融资成本负担进行代际分摊，符合“代际公平”和“受益者付费”的原则。自2011年我国开始试点部分省市自行发债，这对地方政府的财政透明度状况又提出了进一步的要求。如果缺乏规范、透明的信息披露，投资者面临的不确定性就会增大，继而要求更高的风险溢价来弥补风险，从而提高地方政府的融资成本，并可能增加整个市场的系统性风险。政府债券发行的重要作用之一是化解当前地方政府的隐性债务问题，使得隐性债务显性化。地方公债具有比地方隐性债务及或有债务更透明、更易于监管的特点。通过修订完善《预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见（国发〔2014〕43号）》等相关立法和制度规范文件，将政府举债纳入法制管理，把地方政府债务纳入本级预算管理体系，通过规范的债务机制化解地方政府财政风险。这就要求地方政府使其债务规模和使用情况接受审计监督的同时，将债务信息向社会公众公开，自觉接受社会的监督。实际中，各地政府公布的详细程度具有差异性，有必要推动地方政府财政状况的进一步透明化，以及融入资金专款专用信息的进一步公开化。

此外，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；同时使公共资金使用置于社会监督下，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。

总之，财政透明程度关乎公众是否能够及时、准确、充分地获取政府财政信息，从而正确评价政府公共受托责任的履行情况。提高财政透明，对于降低政府代理成本，减少行政腐败，保障纳税人的各项权利，促进公共财政的法制建设，规范地方政府债务管理，建立高效的治理政府等方面都具有举足轻重的意义。

1.1.2 国际关于财政透明的经验

二战之后，欧盟区国家就将财政透明提上议程，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，并供了评价的基本依据。¹ 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、在操作中确保持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

[1] ¹ IMF, Manual on Fiscal Transparency, (1998 edition, 2007 revised edition).
<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>.

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。

1.1.3 小结

从发达国家的经验来看,政府财政公开透明是民主政治的基本要求,也是国家治理现代化的重要内容。在这一方面世界发达国家长期积累的经验值得我们认真学习与借鉴。中共十八大以来,党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,提出并形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局。这一战略布局为各级政府、特别是直接面对社会公众、并使用主要财政资源的一线市县政府财政公开透明指出了方向,也提出了更高的要求。

公共财政公开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。公共财政公开透明的基本目标是向社会公布政府的结构与职能、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。本章简要讨论国内外关于政府财政公开透明的做法,以及当前我国加强政府财政信息透明度的意义。

1.2 中央对财政透明度的要求

随着我国改革不断深入,建立透明、廉洁、高效的服务型政府已成为政府改革的重要目标,提高财政透明度日益成为我国公众关注的热点和公共财政领域的重要议题。近年来我国在增强财政透明度方面取得了较大的进展,同时也存在许多问题和不足,如忽视公众的信息需求、政府信息公开缺乏可靠性、现有预算会计难以全面反映政府的财务状况和业绩、相关法律法规不健全等。

中共中央十八届三中全会通过的《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。”中共中央十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出：“全面推进政务公开。坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。各级政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。”这体现了中央对于政府财政信息公开的高度重视，并将公开透明原则贯彻在全面推进依法治国，建设社会主义法治国家的过程中。这两个《决定》给出了政府财政公开透明的指导方向，同时也对各级政府提出了更高的要求。

从立法角度来看，2014年8月修订并通过、2015年1月1日开始施行的新《预算法》是我国法律体系中的一部重要法律，它是财政领域的基本法律制度，传递出依法治国、建立现代财政制度的改革方向。此次《预算法》的修订具有以下重大变革：政府的全部收入和支出纳入预算并接受人民监督，预算审核重点转向支出预算和政策，规范财政转移支付制度，“预算公开”入法并形成刚性的法律约束，严格债务管理并防范债务风险，坚持厉行节约、硬化预算支出约束等。新《预算法》的出台是国家法律制度建设的一项重要成果，更是财政制度建设具有里程碑意义的一件大事，标志着我国向建立全面规范、公开透明的现代预算制度迈出了坚实的一步。

党的十八大明确提出，推进权力运行公开化、规范化，完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度，让权力在阳光下运行。近年来我国政府加大了推进政务公开制度建设，完善政务服务体系的工作力度，多次下发文件指示各级政府深化政务公开、加强政务服务，从诸多方面对政务公开工作进行了具体内容指导，并着重强调了财政资金信息公开。如2011年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化政务公开加强政务服务的意见》的通知，全国政务公开领导小组下发了《2012年全国政务公开和政务服务工作要点》的通知，2014年10月2日国务院发布的《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见（国发〔2014〕43号）》，2014年10月8日国务院发布的《国务院关于深化预算管理制度改革的决定（国发〔2014〕45号）》，2015年1月23日国务院发布的《国务院关于实行中期财政规划管理的意见（国发〔2015〕3号）》，2016年2月中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发《关于全面推进政务公开工作的意见》等文件。李克强总理也多次在国务院常务会议等不同场合强调了推进政务公开工作的重要意义，以及国务院办公厅印发的《2016年政务公开

工作要点》通知等。上述指导意见从全局出发提出要求，进一步拓展政务公开领域和内容，使政府信息公开工作更好地服务于经济社会发展，促进法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府建设。

2016年10月27日，财政部印发《地方预决算公开操作规程》（以下简称“操作规程”），对地方预决算信息的公开时间和公开内容做了更为细致的规定。不同与以往的指导意见式的文件，“操作规程”更具有可操作性。我们在2013年《中国市级政府财政透明度研究报告》就首次确立了一整套适合我国具体情况、对政府财政透明度全面考核的指标体系和评价标准，并结合各地实践，提出了财政透明度公开指南，为各地政府改进公共财政的公开与透明提供参照。财政部的“操作规程”将《报告》所提出的财政度指标作为基本要求写入，有助于促进各地方公共财政的公开工作。此外，在“操作规程”中，也特别强调了“一站式”、“用户友好”等预算公开方式的指导思想，这相比与以往的文件是一种较大的进步。

进一步完善我国政府财政公开与透明是一个庞大的系统工程，要充分认识该过程中可能存在的动力因素和阻力因素，正确选择发展路径，着眼于各个层面、通过多方努力才能达到目标。

1.3 2012-2016 财政透明度研究回顾

信息技术革命深刻影响了经济社会的方方面面，大量信息的生产、交换、传播、加工成本越来越低，速度越来越低，这一趋势改变了包括公众与政府关系在内的所有社会网络，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，互联网已经成为政府信息公开最主要的平台。我们对中国市级政府财政透明度的研究就是在互联网与大数据的基础上开展和进行的。本小节将对过去五年（2012-2016年）本课题组关于我国市级政府财政透明度的研究工作进行回顾。²

1.3.1 2012年财政透明度评估回顾

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

²历年的《中国市级政府财政透明度研究报告》详见清华大学公共管理学院网站

<http://www.sppm.tsinghua.edu.cn>。

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。

参考国际货币基金的《财政透明度手册》，2012 年报告设计的八项指标包括：

(1) 公布政府的结构和智能；(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、三公消费情况；(5) 公布 2010 年预算执行情况的报告；(6) 公布 2010 年决算报告；(7) 公布 2010 年预算会计基础以及编制和介绍预算数据所使用的标准。(8) 公布预算外活动、债务和金融资产等。

根据上述指标对 81 个市级政府进行评分，得出的主要结论包括：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 个市级政府无一发布。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个因素。

1.3.2 2013 年财政透明度评估回顾

《2013 年中国市级政府财政透明度研究报告》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、首次建立了“中国政府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。

第二、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。

第三、2013 年报告将研究范围扩展到除三沙市外的全国所有地级市（285 个）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 年报告首次了“中国政府全口径财政透明度指标体系”。它包括四大部分：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 1.1 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）	

根据该指标体系，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政务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政务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。发达地区和欠发达地区的市级政府在政务公开排序前三十位中各占一半。广东省的市级政府在政务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。

1.3.3 2014 年财政透明度评估回顾

《2014 年中国市级政府财政透明度研究报告》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修订与调整。在 2013 年指标体系的基础上，2014 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 2013 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。2014 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³、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提高财政透明度需遵循的重要方面。在 2012、2013 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 2014 年的报告中，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。

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，2014 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。

³ 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。

通过实证研究，课题组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，得出的主要结论包括：

广州市、北京市和上海市分列前三位，且总分较接近，分别为 463.5 分、457 分和 448 分，占总分值的百分比分别为 85.83%、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。

1.3.4 2015 年财政透明度评估回顾

2012、2013、2014 年三年对市级政府财政透明度的研究，让课题组的评价标准渐趋成熟。2015 年的《中国市级政府财政透明度研究报告》在先前研究主题、原则和方法的基础上，进一步扩大了评价范围：涵盖了除海南三沙市之外中国所有的 652 家城市政府：4 家直辖市政府、290 家地级市政府（含刚建市的新疆吐鲁番市、西藏昌都市、林芝市、日喀则市、海南儋州市，但不含三沙市）、以及 358 家县级市政府。在评价上，课题组将地级及地级以上市政府进行比较，将县级市政府财政透明度单独进行比较，分别对我国 294 家地级与地级以上市政府和 358 家县级市政府的财政公开情况进行了排序。

扩大研究范围之外，2015 年的市级政府财政透明度研究对 2013、2014 年构建的“中国政府财政透明度指标体系”进行了若干补充，并按照全口径、一站式、用户友好的三大原则评价对市级政府的财政公开情况。

调整后的指标体系包括三大部分：（1）纳入预算的机构。包括党、政、人大、政协、民主党派和工商联、群团、事业单位、国有企业等，分值为 50 分。（2）市级政府预算与预算执行情况（含 2014 年预算执行情况报告、2015 年预算草案以及

2014 年决算报告三个报告以及 2014 年部门预执行和 2015 年部门预算情况)。市级政府预算与预算执行情况包括以下具体内容：a) “本级公共财政收支情况”、b) “本级政府性基金收支情况”、c) “国有资本经营与国有企业收支情况”、d) “社会保险基金收支情况”（简称政府的“四本帐”）。该部分的分值为 380 分。（3）其他重要的财政信息，包括政府性债务、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等内容，此部分的分值为 170 分。以上三大部分的总分为 600 分。

此外，为了强调了一站式服务、全口径、用户友好这三大原则，对此单独给了 30 分的分值，专门用于对地级和地级以上市政府的评价。因此，2015 年中国地级和地级以上市级政府财政透明度的总分值为 630 分，县级市政府财政透明度的总分值为 600 分。

最后，在考核窗口期上，地级及地级以上市政府数据采集窗口期截止 2015 年 6 月 15 日；考虑到县级市政府的信息采集及发布所需时间，数据窗口期截止 2015 年 6 月 30 日。

与 2014 年比较，2015 年地级与地级以上市政府的财政公开有明显的进步。表现为项目更细化、口径更全面、用户更友好三个方面。在各考察方面比较中，机构公开、政府采购等内容总体表现最佳，公共财政、政府性基金、社保基金、国企经营预算则表现参差不齐，政府债务、三公经费预算执行方面的公开情况最次。

在所有的市级政府中，北京、广州、上海的政府财政信息公开做得最好，得分非常接近，为其他市级政府财政公开起到了标杆与示范作用。其它的前十位城市在财政公开方面也不错，这些城市主要集中在东部沿海。这说明东部沿海城市在经济建设领先的同时，对财政透明度的建设也比较重视；而后十位的城市主要集中在西部及东北地区，他们基本上未披露必要的基本财政数据，这也与当地的经济、治理水平滞后有一定关系。

2015 年，我们首次将全国 358 个县级城市纳入财政透明度的评价体系，拓展了财政透明度的研究范围，使公众能更全面地了解地方财政信息的透明情况。

从实证结果来看，县级城市的财政透明度得分情况普遍低于地级及以上城市：其中前三名分别是浙江省江山市、四川省简阳市和四川省广汉市。全国县级市的排名位列前十名中，浙江省表现最为突出，占有了三个席位；四川省占了两名，并且

分别位列第二、第三名；此外，海南省、河北省、广东省、云南省以及山西省分别有一家城市入围前十之列。

整体来说，县级市政府的财政公开情况比地级及以上城市政府差。若不含三大原则的 30 分加分，地级及以上城市平均分为 251.72 分，换算成百分制为 39.96%；而县级城市平均得分为 141.00 分，换算成百分制为 23.50%。不同地方的县级市政府在财政公开透明方面的差异巨大，个别政府甚至未公开最基本的信息。

2015 年我们完成了对全国 652 家各类市级政府财政透明度的研究。总体而言，在 2015 年中，许多市政府的财政透明度有较大改善，特别是前几年处于后进的一些中西部地区的市政府有显著进步。但是，仍然有相当多的市政府仍然没有公布最基本的公共财务信息，与国家的发展和社会的期望之间存在很大差距。

1.3.5 2016 年财政透明度评估回顾

在 2012 年-2014 年连续四年对中国市级政府财政透明度考察的基础上，2016 年我们对市级公共财政公开的研究也进一步深化。其一，调整了县级城市财政透明度的评价体系，加入了全口径、一站式、用户友好三大原则，也就是说，2016 年的考察对象的评价体系完全一致，城市之间可以进行横向比较。其二，对全口径财政透明度指标体系做了修订调整，给予了政府债务更高的分数，从 40 分增加到 80 分。其三，由于各地决算公布时间普遍较晚，因此删去了 2015 年决算这一项，此外，2016 年的评分中增加了大额专项资金的分值，同时针对“预算编制说明”这个区分度不大的指标，我们进行了调低分值的处理。最后，继续集中总结各地的好经验，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，供各地政府参考。最后，课题组对全国 295 个地级与地级以上市政府（4 个直辖市政府和 291 个地级市政府，包括新建的西藏山南市）的财政透明度情况进行了详细研究，得出了“2016 年地级及地级以上市政府财政透明度排行榜”。

地级与地级以上市政府在 2016 年度的财政透明度建设上较 2015 年有了比较明显的进步。在“四本帐”方面，2016 年的明细科目公开情况要明显好于去年；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。在“其它重要财政信息”方面，政府采购的公开情况最优，大额专项资金、三公经费、预算编制说明次之，政府性债务的公开情况较去年有较大改观，37 个直辖市、省会城市和计划单列市中，有 23 个城市部分公开了政府债务。除此之外，在

258 个地级市政府中有 96 个城市部分公开了政府性债务的存量和使用情况。报告还对县级市政府债务公开情况进行评估,从结果来看县级市债务公开情况普遍低于地级市政府。在 358 个县级市中,有 82 个城市部分公开了政府性债务的存量和使用情况。

在所有的市级政府中,北京、广州、上海的政府财政信息公开做的最好,得分非常接近,为其他市级政府财政公开起到了标杆与示范作用。排名前十的城市主要集中在东部沿海,反映了东部沿海城市在经济建设领先的同时,对财政透明度建设也比较重视。后十位的城市主要集中在西部地区,基本上未披露必要的基本财政数据,这也与当地的经济、政治发展水平滞后有一定关系。

总的来看,与 2015 年相比,2016 年地级与地级以上市政府的财政公开情况有较大进步。但仍有许多方面需要进一步改善,比如各个城市对其负债状况的披露情况均较差;此外,不同市政府在财政公开透明方面的差异仍然很大,有不少市级政府甚至未公开最基本的财政信息。因此需要继续积极推进全国各级政府的财政透明度建设,以适应“四个全面”的新要求,更好地推动我国财政税收体制改革。

2016 年首次在县级市政府评分标准中加入了一站式服务、全口径、用户友好这三大原则的附加 30 分,即 2016 年其总分为 650 分。我们从实证研究结果中总结出了“2016 年县级市政府财政透明度排行榜”。

县级城市的财政透明度得分情况普遍低于地级及以上城市:其中前三名分别是云南省大理市、广东省乐昌市和江苏省江阴市。东部城市的表现优于中西部城市。地级及地级以上城市平均分为 290.03 分,换算成百分制为 44.62%;而县级城市平均得分为 197.07 分,换算成百分制为 30.32%。中国的县级城市政府财政透明公开水平差距很大,甚至有基本信息未公开的情况,需要加大对其公共财政的公开。

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相应的调整和补充。本章讨论并公布这些原则与标准。此外，今年的财政透明度评分方法为程序自动计分，避免人工计算误差。

2.1 评价原则

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。在现阶段，中国各级政府的财政透明工作应当遵循的原则有三个：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。在今年的市级政府财政透明度研究中，我们增加了对产业投资基金和 PPP 项目公开的要求，并且进一步明确了对其的评价方法。

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、市级部门的部门预算报告及明细表。全口径公开内容的第三部分是其其他财政公开内容，包括预算说明、产业投资基金、PPP、政府性债务、三公经费、政府采购、大额专项资金使用，等等。第四部分是三大原则，三大原则包括，全口径、一站式服务、用户友好。

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⁴。

此处所定义的用户包括市民、立法监督机构、纳税人、其他政府部门、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、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 2017 年中国市级政府财政透明度评分标准

⁴资料来源：<http://wenku.baidu.com/link?url=p5PAXkN0ccjDOQiMNC8TkJURE9iu5sa-VnzdwZpijAvBvfWiv40GCj3UQwaPkRE8MQziNFj2hhl23sQ6RR40apjYxUZ60j--u4YrY4CKGzi>

本研究报告根据“全口径、一站式、用户友好的中国政府财政透明度指标体系”评价市级政府的财政公开情况。该指标体系包括四大部分：（1）机构设置部分，具体分值情况如表 2.1 所示，第一部分总分为 50 分。（2）市级政府预算与预算执行情况，包括 2016 年预算执行情况报告、2017 年预算草案以及 2017 年部门预算情况，涵盖“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 2.1 所示，第二部分总分为 340 分。（3）其他重要的财政信息，包括政府性债务、三公经费、产业投资基金、PPP、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，具体分值情况如表 2.1 所示，第三部分总分为 250 分。（4）三大原则，包括了一站式服务、全口径、用户友好这三大原则的重要性，具体情况如表 2.1 所示，第四部分总分为 30 分。因此，2017 年中国政府财政透明度指标体系的总分为 670 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。表 2.1 给出了各部分各项目的具体分值。

表 2.1 2017 年中国城市政府财政透明度指标体系分值表

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)
市属企、事业单位 (5)					
财务报告和数据 (340)	2016 预算执行 (160) 按报告或表中最全的给分， 无表打 5 折	公共财政 (40)	收入 (20)	地方性收入 (15)	23 款 (10 分，按项得分 0.5)
					总数 (3)
					税收收入总额 (1)
					非税收入总额 (1)
					总数 (1)

			转移性收入 (5)	或有项目 (3)	
				返还性、一般性、专项 (1)	
			支出 (20)	地方性支出 (15)	22 款 (10 分, 按项得分 0.5, 除预备费、国防)
					总数 (5)
				转移性支出 (5)	总数 (1)
					或有项目 (3)
			返还性、一般性、专项 (1)		
		政府 性基 金 (40)	收入 (20)	地方性收入 (15)	15 项 (12 分, 12 项及以上满 分, 按项得分 1)
					总数 (3)
				转移性收入 (5)	总数 (1)
					或有项目 (3)
				上解、下划 (1)	
			支出 (20)	类别支出 (15)	情况 1: 11 款 (10 分, 每款 1 分)
					情况 2: 15 项 (12 分, 12 项及 以上满分, 按项得分 1)
					总数 (3)
转移性支出 (5)	总数 (1)				
	或有项目 (3)				
	上解、下划 (1)				
国有 资本 经营	收入 (20)		总数 10%, 2 分		
		项级科目 40%, 8 分			

		(40)			目级科目 50%, 10 分
			支出 (20)		总数 10%, 2 分
					款级科目 40%, 8 分,
					项级科目 50%, 10 分,
		社保基金 (40)	收入 (20)		总数 10%, 2 分
					每项总数 5%, 9 项共 9 分
					每项的细项 5%, 9 项共 9 分 (保费、利息、补贴三项都有给满分)
			支出 (20)		总数 10%, 2 分
					每项总数 10%, 9 项共 18 分
2017 预算草案 (160) 按报告或表中最全的给分, 无表打 5 折	公共财政 (40)	收入 (20)	地方性收入 (15)	23 款 (10 分, 按项得分 0.5)	
				总数 (3)	
				税收 (1)	
				非税 (1)	
			转移性收入 (5)	总数 (1)	
				或有项目 (3)	
				返还性、一般性、专项 (1)	

			支出 (20)	地方性支出 (15)	22 款 (10 分, 按项得分 0.5, 除预备费、国防)
					总数 (5)
				转移性支出 (5)	总数 (1)
					或有项目 (3)
					返还性、一般性、专项 (1)
				政府 性基 金 (40)	收入 (20)
		总数 (3)			
	转移性收入 (5)	总数 (1)			
		或有项目 (3)			
		上解、下划 (1)			
	支出 (20)	类别支出 (15)	情况 1: 11 款 (10 分, 每款 1 分)		
			情况 2: 15 项 (12 分, 12 项及 以上满分, 按项得分 1)		
总数 (3)					
转移性支出 (5)		总数 (1)			
		或有项目 (3)			
		上解、下划 (1)			
	收入 (20)	总数 10%, 2 分			

	国有资本 经 (40)		项级科目 40%, 8 分
			目级科目 50%, 10 分
			总数 10%, 2 分
		支出 (20)	款级科目 40%, 8 分,
			项级科目 50%, 10 分,
			总数 10%, 2 分
	社保基金 (40)	收入 (20)	每项总数 5%, 9 项共 9 分
			每项的细项 5%, 9 项共 9 分 (保费、利息、补贴三项都有给满分)
			总数 10%, 2 分
		支出 (20)	每项总数 10%, 9 项共 18 分
2017 年部门预算公开 (满分得 20, 没有表打 5 折)	2017 年 预 算	除财政局外, 公布 2017 年预算的每个部门得 5 分, 最多 20 分。	
其他 (250) (连 续两年, 2016 和 2017)	政府性债务 (80) 按北京的原则, 来源: 使用: 土地使用	2016 年 (40)	总数, 15 分
			细项, 15 分 (政府负有偿还责任的债务、 负有担保责任的债务、可能承担 一定救助责任的债务)

交通 利息负债		债务类别, 5分 (如专项债务、一般债务)	
		各辖区债务, 5分	
	2017年 (40)	总数, 15分	
		细项, 15分 (政府负有偿还责任的债务、 负有担保责任的债务、可能承担 一定救助责任的债务)	
		债务类别, 5分 (如专项债务、一般债务)	
		各辖区债务, 5分	
	三公经费 (20)	2017年预 算 (20)	总数, 8分
			部门, 12分 每个部门3分
产业投资基金 (30)	2016年 (15)	总数, 6分	
		细项, 9分 每项分数待定	
	2017年 (15)	总数, 6分	
		细项, 9分 每项分数待定	
PPP项目 (30分)	2016年 (15)	每项1分	
	2017年 (15)	每项1分	
大额专项资金 (30)	2016年 (15)	每项1分	
	2017年 (15)	每项1分	

	政府采购 (30)	2016 年 (15)	招标 (7.5) 每项 0.5 分	
			中标 (7.5) 每项 0.5 分	
		2017 年 (15)	招标 (7.5) 每项 0.5 分	
			中标 (7.5) 每项 0.5 分	
		预算编制说明 (30) 酌情给分	编制原则 (15) (基本思路、工作重点、机动财力、每项 5 分)	
			重要说明 (7.5)	
名词解释 (7.5)				
共分 (640)				
三大原则 30	一站式服务	10	按照客观分数排名区间评分, 详见表 2.7	
	全口径	10	按照客观分数排名区间评分, 详见表 2.7	
	用户友好	10	按照客观分数排名区间评分, 详见表 2.7	
总分 (670)				

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, 也包括使用财政资金的共产党市委、市人大、市政协、民主党派和工商联、群众团体、直属企事业单位等机构, 同时将地方财政具有出资人责任、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、统战部等重要的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上或政协网站上公开了民主党派和工商联的列表，并公布一个得1分，最多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。
市属企、事业单位（5）	公开市属企、事业单位，任意公开一个得1分，企业和事业单位加起来超过5个得5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2016年预算执行情况、2017年预算情况各占160分，2017年部门预算公开为20分，共340分。

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

公共财政预算收入	
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
公共财政预算支出	
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0.5。

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
政府性基金预算支出	
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

国有资本经营预算收入	
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，利润的5分，其余每项1分，以8分为上限
	以公布的“目”级科目完整程度评价，共10分
国有资本经营预算支出	
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“款”级科目完整程度评价，以8分为上限
	以公布的“项”级科目完整程度评价，以10分为上限
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。⁵具体的评分规则见表 2.6:

表 2.6 社会保险基金预算评分规则

社会保险基金预算收入	
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 9 分为上限
	每项的细项，每一个细项 1 分，以 9 分为上限
社会保险基金预算支出	
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 2 分，以 18 分为上限
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	

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

⁵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.

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 2017 年预算情况，每一期各部门预算草案以列表或其他集成式方式公开，1 个部门公开以 5 分计，每一期以 25 分为上限。

2.2.3 其它重要的财政信息

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 2016 年和 2017 年的政府性债务总额、债务类别、债务结构和各辖区债务。分值分别为 40 分，共 80 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 20 分，考察范围包括 2017 年的三公经费预算的信息公开情况，总数分值分别为 20 分，其中公开当年市级三公经费总数为 8 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 3 分计，以 12 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 30 分，我们考察 2016 年和 2017 年的大额专项资金的信息公开情况，分值分别为 15 分，其中有公开当年的 1 项大额专项资金的项目和金额记 1 分，以 15 分为上限。

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。⁶

在政府采购项下，总分为 30 分，我们考察 2016 年和 2017 年的政府采购的信息公开情况，分值分别为 15 分，其中有公开当年的采购目录或招标 1 项记 0.5 分，以 7.5 分为上限，公开当年中标公告 1 项记 0.5 分，以 7.5 分为上限。

产业投资基金

产业投资基金起源于以美国为主导的私募股权投资基金，专注于未上市企业的股权投资，并参与到被投资企业的运行管理，以其所投资企业发育成熟后通过各种退出方式实现资本增值，进行新一轮的股权投资。而我国各级政府设立或参与的产业投资基金有不同程度的财政资金或其他政府资金投入，其目的以促进某个区域的产业发展。在募集过程中，往往有当地的大型国有企业、社保基金参与。2016 年国家发展改革委制定了《政府出资产业投资基金管理暂行办法》，自 2017 年 4 月 1 日起执行。

在产业投资基金项目下，我们考察 2016 年和 2017 年政府产业投资基金的公开情况，分值分别为 15 分。其中在预决算报告或政府工作报告中公开当年产业基金总额记 6 分，在政府门户网站或财政局网站上公开的产业投资基金 1 项记 1 分，以 9 分为上限。

政府和社会资本合作项目

政府和社会资本合作项目（Public-Private Partnership, PPP）又称 PPP 模式，指的是政府和社会资本合作投资建设项目，是公共基础设施中的一种项目运作模式。在 PPP 模式下，鼓励民营资本与私营企业与政府进行合作，参与公共基础设施的建设。2017 年 1 月 23 日，财政部发布了《政府和社会资本合作（PPP）综合信息平台信息公开管理暂行办法》，明确了 PPP 的信息公开要求。

在 PPP 项目下，我们考察 2016 年和 2017 年 PPP 的公开情况，分值分别为 15 分，其中公开当年 PPP1 项记 1 分，以 15 分为上限。

⁶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

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：预算编制说明包含编制原则、重要说明、名词解释，分值为 30 分。编制原则分值为 15 分，其中基本思路、工作重点、机动财力、分别为 5 分；重要说明分值为 7.5 分；名词解释为 7.5 分。

2.2.4 三大原则

三大原则包括一站式服务、全口径、用户友好，分值为30分。三大原则采用按机构公开、四本账与其他重要财政信息公开得分情况进行分段打分。地级及地级以上城市和县级市的三大原则得分情况如表2.7所示。

表 2.7 三大原则打分标准

地级及地级以上城市		县级市	
排名区间	得分	排名区间	得分
1-10	24分	1-20	20分
11-20	23分	21-40	19分
21-30	22分	41-60	18分
31-50	21分	61-80	17分
51-70	20分	81-100	16分
71-90	19分	101-120	15分
91-110	18分	121-140	14分
111-130	17分	141-170	13分
131-150	16分	171-200	12分
151-170	15分	201-230	11分
171-190	14分	231-250	10分
191-220	13分	251-270	9分
221-250	12分	271-290	8分
251-280	11分	291-310	7分
281-295	10分	311-330	6分
		331-350	5分
		351-358	4分

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。此外，我们扩大了对政府财政透明度的评评估范围，增加了产业投资基金和 PPP 的评价指标。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，但计分的基本原则和去年保持一致。

在去年的基础上，今年的财政透明度评分方法的一个重要改进是通过计算机程序自动计分。由于政府财政信息的公开尚缺乏统一的标准格式，我们还必须通过人工在不同的政府网站页面对 117 个各级政府需公开的项目进行收集、整理及统计。在人工获取相关细项之后，我们编制了自动计分程序，按照制定的评分标准进行自动打分。这样，计算机程序计分可以避免人工计算误差，同时大大加快工作效率。

第三章：地级及地级以上市政府研究结果

本章根据调整后的全口径财政透明度指标体系，对地级和地级以上市政府财政公开情况进行综合分析，以全面反映目前地级及以上市政府财政公开的状况。本章将按照如下的次序展开：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“中国政府全口径财政透明度指标体系”对 291个地级市政府和 4个直辖市政府在2017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，北京市、广州市和杭州市分列前三位，分别为567分、555分和 550分，占总分值的百分比分别为 84.63%、82.84%和 82.09%。在第一部分中，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，北京、广州和杭州都做得较好。在第三部分中，政府性债务信息公开方面，广州、杭州在细项方面有缺失，北京市在债务公开方面做得较好；“三公经费”公开方面，三个市在16年预算执行信息有缺失。

在总排序上，上海市为第四位，得分为543分，占总分值的百分比81.04%；烟台市为第五位，得分为538分(80.30%)；天津市排在第六位，得分为530分(占总分79.10%)。得分469分(占总分70%)以上的城市还有：成都、珠海、南宁、武汉、嘉兴、深圳、聊城、绵阳、合肥、温州、桂林、乐山、青岛、黄石、保山、舟山、东营、郴州、清远、乌鲁木齐、巴中、江门、南京、济南、日照、钦州、临沂、滨州、广元、沈阳、内江、玉溪、淄博、梧州、宁波、泰安。在总分排名前三十的城市中，包括了北京、上海和天津三个直辖市，此外广东、浙江、四川、广西、湖北、安徽、新疆、江苏的省会城市也位列其中。

表 3.1 2017 全口径财政透明度体系评价中国市级政府总得分与排序

排序	城市	所属省份或 自治区	总分	百分制 得分	排序	城市	所属省份或 自治区	总分	百分制 得分
1	北京市	北京市	567	84.63	2	广州市	广东省	555	82.84
3	杭州市	浙江省	550	82.09	4	上海市	上海市	543	81.04
5	烟台市	山东省	538	80.3	6	天津市	天津市	530	79.1
7	成都市	四川省	529	78.96	8	珠海市	广东省	523	78.06
9	南宁市	广西壮族自 治区	520.5	77.69	10	武汉市	湖北省	515	76.87
11	嘉兴市	浙江省	512	76.42	11	深圳市	广东省	512	76.42
13	聊城市	山东省	508.5	75.9	13	绵阳市	四川省	508.5	75.9
15	合肥市	安徽省	508	75.82	16	温州市	浙江省	506.5	75.6
16	桂林市	广西壮族自 治区	506.5	75.6	18	乐山市	四川省	506	75.52
19	青岛市	山东省	505	75.37	19	黄石市	湖北省	505	75.37
21	保山市	云南省	499	74.48	22	舟山市	浙江省	497.5	74.25
23	东营市	山东省	497	74.18	24	郴州市	湖南省	496	74.03
25	清远市	广东省	495	73.88	26	乌鲁木齐 市	新疆维吾尔 族自治区	493.5	73.66
27	巴中市	四川省	491.5	73.36	28	江门市	广东省	491	73.28
29	南京市	江苏省	490	73.13	30	济南市	山东省	489.5	73.06
31	日照市	山东省	489	72.99	32	钦州市	广西壮族自 治区	485	72.39

33	临沂市	山东省	484	72.24	34	滨州市	山东省	482	71.94
35	广元市	四川省	481.5	71.87	36	沈阳市	辽宁省	481	71.79
37	内江市	四川省	477	71.19	38	玉溪市	云南省	475	70.9
39	淄博市	山东省	473.5	70.67	39	梧州市	广西壮族自治区	473.5	70.67
41	宁波市	浙江省	470	70.15	42	泰安市	山东省	469	70
43	晋城市	山西省	467	69.7	44	遂宁市	四川省	466.5	69.63
45	潍坊市	山东省	466	69.55	46	襄樊市	湖北省	461	68.81
47	达州市	四川省	459	68.51	48	昆明市	云南省	458.5	68.43
49	宜昌市	湖北省	458	68.36	49	重庆市	重庆市	458	68.36
51	肇庆市	广东省	453.5	67.69	52	莱芜市	山东省	453	67.61
53	南通市	江苏省	447.5	66.79	54	临沧市	云南省	447	66.72
55	崇左市	广西壮族自治区	444	66.27	55	承德市	河北省	444	66.27
57	攀枝花市	四川省	441	65.82	57	枣庄市	山东省	441	65.82
59	渭南市	陕西省	440	65.67	60	贵阳市	贵州省	436	65.07
61	柳州市	广西壮族自治区	435	64.93	61	吴忠市	宁夏回族自治区	435	64.93
63	来宾市	广西壮族自治区	434	64.78	64	济宁市	山东省	433	64.63
65	徐州市	江苏省	427	63.73	65	汕尾市	广东省	427	63.73
67	德州市	山东省	425	63.43	67	无锡市	江苏省	425	63.43

67	沧州市	河北省	425	63.43	70	眉山市	四川省	423.5	63.21
71	贵港市	广西壮族自治区	420	62.69	72	扬州市	江苏省	415	61.94
73	南充市	四川省	413.5	61.72	73	河源市	广东省	413.5	61.72
75	鞍山市	辽宁省	412.5	61.57	75	呼和浩特市	内蒙古自治区	412.5	61.57
77	赣州市	江西省	409	61.04	78	盐城市	江苏省	408	60.9
78	泸州市	四川省	408	60.9	80	湖州市	浙江省	404.5	60.37
81	镇江市	江苏省	403.5	60.22	81	中山市	广东省	403.5	60.22
83	贺州市	广西壮族自治区	403	60.15	84	德阳市	四川省	402	60
85	吉林市	吉林省	401	59.85	85	河池市	广西壮族自治区	401	59.85
87	苏州市	江苏省	400.5	59.78	88	防城港市	广西壮族自治区	399.5	59.63
89	大同市	山西省	398.5	59.48	89	阳江市	广东省	398.5	59.48
91	泰州市	江苏省	396	59.1	92	常州市	江苏省	395	58.96
93	海口市	海南省	393.5	58.73	94	保定市	河北省	393	58.66
94	玉林市	广西壮族自治区	393	58.66	94	西安市	陕西省	393	58.66
97	咸宁市	湖北省	392	58.51	97	吐鲁番市	新疆维吾尔自治区	392	58.51
99	太原市	山西省	391	58.36	100	益阳市	湖南省	388	57.91

100	威海市	山东省	388	57.91	102	梅州市	广东省	387.5	57.84
103	张家口市	河北省	386.5	57.69	104	雅安市	四川省	384.5	57.39
105	葫芦岛市	辽宁省	383.5	57.24	106	遵义市	贵州省	382.5	57.09
107	六盘水市	贵州省	381.5	56.94	108	朝阳市	辽宁省	380	56.72
109	石家庄市	河北省	378.5	56.49	110	广安市	四川省	378	56.42
111	秦皇岛市	河北省	375	55.97	112	铜陵市	安徽省	374.25	55.86
113	营口市	辽宁省	374	55.82	114	临汾市	山西省	373	55.67
115	宝鸡市	陕西省	371	55.37	115	云浮市	广东省	371	55.37
117	固原市	宁夏回族自治区	370.5	55.3	118	厦门市	福建省	370	55.22
119	六安市	安徽省	369.75	55.19	120	宿迁市	江苏省	369	55.07
120	荆门市	湖北省	369	55.07	122	毕节市	贵州省	367.5	54.85
122	衡水市	河北省	367.5	54.85	124	台州市	浙江省	366.5	54.7
125	安康市	陕西省	365	54.48	125	黄山市	安徽省	365	54.48
127	咸阳市	陕西省	364.5	54.4	128	辽阳市	辽宁省	362.5	54.1
129	韶关市	广东省	361.5	53.96	130	泉州市	福建省	360.5	53.81
131	九江市	江西省	358.5	53.51	131	新乡市	河南省	358.5	53.51
133	三明市	福建省	357.5	53.36	133	绍兴市	浙江省	357.5	53.36
135	邯郸市	河北省	356.5	53.21	136	荆州市	湖北省	356	53.13
137	阜新市	辽宁省	355	52.99	138	阳泉市	山西省	354	52.84
139	林芝市	西藏自治区	353	52.69	140	郑州市	河南省	351.5	52.46
141	池州市	安徽省	349.5	52.16	141	淮安市	江苏省	349.5	52.16

143	大连市	辽宁省	348.25	51.98	144	亳州市	安徽省	347.5	51.87
145	榆林市	陕西省	346	51.64	146	山南市	西藏自治区	345.5	51.57
147	铜仁市	贵州省	345	51.49	148	三亚市	海南省	344.5	51.42
149	长沙市	湖南省	343.75	51.31	150	资阳市	四川省	342	51.04
151	抚州市	江西省	338	50.45	151	宁德市	福建省	338	50.45
153	淮北市	安徽省	337.5	50.37	153	海东市	青海省	337.5	50.37
155	新余市	江西省	334	49.85	156	运城市	山西省	332.5	49.63
157	朔州市	山西省	330	49.25	158	白城市	吉林省	329	49.1
159	金华市	浙江省	328.75	49.07	160	白银市	甘肃省	328.5	49.03
161	滁州市	安徽省	328	48.96	162	宿州市	安徽省	327.5	48.88
163	开封市	河南省	327	48.81	164	盘锦市	辽宁省	326.25	48.69
165	芜湖市	安徽省	325	48.51	166	大庆市	黑龙江省	324	48.36
167	延安市	陕西省	322	48.06	167	哈尔滨市	黑龙江省	322	48.06
169	吕梁市	山西省	321	47.91	170	鹤壁市	河南省	320.5	47.84
171	汉中市	陕西省	318.5	47.54	172	抚顺市	辽宁省	315	47.01
173	南昌市	江西省	314.5	46.94	174	宜宾市	四川省	314	46.87
175	三门峡市	河南省	312.5	46.64	176	揭阳市	广东省	311.5	46.49
177	漯河市	河南省	311	46.42	178	平顶山市	河南省	310	46.27
179	铜川市	陕西省	309	46.12	179	长春市	吉林省	309	46.12
181	娄底市	湖南省	303	45.22	182	龙岩市	福建省	300.5	44.85
183	阜阳市	安徽省	300	44.78	184	商洛市	陕西省	297	44.33

185	自贡市	四川省	296	44.18	185	丹东市	辽宁省	296	44.18
187	宜春市	江西省	295.5	44.1	188	松原市	吉林省	293.5	43.81
189	佳木斯市	黑龙江省	293	43.73	190	唐山市	河北省	292.5	43.66
191	焦作市	河南省	290.5	43.36	192	邵阳市	湖南省	290.25	43.32
193	菏泽市	山东省	289.5	43.21	194	南平市	福建省	286.5	42.76
195	宣城市	安徽省	284.5	42.46	196	北海市	广西壮族自治区	284.25	42.43
197	辽源市	吉林省	283	42.24	197	邢台市	河北省	283	42.24
199	岳阳市	湖南省	282.25	42.13	200	廊坊市	河北省	282	42.09
201	洛阳市	河南省	281	41.94	202	南阳市	河南省	275.5	41.12
203	衡阳市	湖南省	274.75	41.01	204	兰州市	甘肃省	274	40.9
205	银川市	宁夏回族自治区	273	40.75	206	鸡西市	黑龙江省	271.5	40.52
206	湘潭市	湖南省	271.5	40.52	208	濮阳市	河南省	270	40.3
209	永州市	湖南省	268.5	40.07	210	通化市	吉林省	268	40
211	铁岭市	辽宁省	267.5	39.93	212	安庆市	安徽省	266.5	39.78
212	百色市	广西壮族自治区	266.5	39.78	214	信阳市	河南省	263.5	39.33
215	天水市	甘肃省	260	38.81	215	中卫市	宁夏回族自治区	260	38.81
217	晋中市	山西省	258.5	38.58	218	庆阳市	甘肃省	258	38.51
219	东莞市	广东省	257.5	38.43	220	四平市	吉林省	257	38.36

221	长治市	山西省	253.25	37.8	222	双鸭山市	黑龙江省	252.5	37.69
223	马鞍山市	安徽省	249	37.16	224	拉萨市	西藏自治区	248	37.01
225	齐齐哈尔市	黑龙江省	247	36.87	226	安阳市	河南省	246	36.72
227	汕头市	广东省	244.5	36.49	228	黄冈市	湖北省	242.5	36.19
229	七台河市	黑龙江省	241.5	36.04	230	蚌埠市	安徽省	241.25	36.01
231	随州市	湖北省	240.5	35.9	232	张家界市	湖南省	240.25	35.86
233	嘉峪关市	甘肃省	240	35.82	234	伊春市	黑龙江省	239	35.67
235	衢州市	浙江省	235.25	35.11	236	绥化市	黑龙江省	233	34.78
237	酒泉市	甘肃省	230	34.33	238	鹰潭市	江西省	228.5	34.1
239	佛山市	广东省	228.25	34.07	240	平凉市	甘肃省	226	33.73
240	定西市	甘肃省	226	33.73	242	忻州市	山西省	225	33.58
243	茂名市	广东省	224	33.43	244	本溪市	辽宁省	218.25	32.57
245	十堰市	湖北省	215.25	32.13	246	乌兰察布市	内蒙古自治区	211.5	31.57
247	福州市	福建省	206.5	30.82	248	常德市	湖南省	204	30.45
249	曲靖市	云南省	203.5	30.37	250	株洲市	湖南省	202	30.15
251	孝感市	湖北省	197.5	29.48	252	潮州市	广东省	196	29.25
253	石嘴山市	宁夏回族自治区	192	28.66	254	淮南市	安徽省	190	28.36
255	包头市	内蒙古自治区	188.75	28.17	256	巴彦淖尔市	内蒙古自治区	186.5	27.84

257	鹤岗市	黑龙江省	183.5	27.39	258	牡丹江市	黑龙江省	183	27.31
259	普洱市	云南省	182	27.16	260	西宁市	青海省	180	26.87
261	惠州市	广东省	166.5	24.85	262	日喀则市	西藏自治区	163.75	24.44
263	锦州市	辽宁省	162.5	24.25	264	上饶市	江西省	160	23.88
265	通辽市	内蒙古自治区	157.25	23.47	266	鄂尔多斯市	内蒙古自治区	156	23.28
267	吉安市	江西省	153.25	22.87	268	鄂州市	湖北省	151	22.54
269	赤峰市	内蒙古自治区	149	22.24	270	湛江市	广东省	147	21.94
271	武威市	甘肃省	142.5	21.27	272	漳州市	福建省	140.5	20.97
273	呼伦贝尔市	内蒙古自治区	134.75	20.11	274	儋州市	海南省	134	20
275	丽江市	云南省	131.75	19.66	276	莆田市	福建省	122.75	18.32
277	黑河市	黑龙江省	121.5	18.13	278	乌海市	内蒙古自治区	119.25	17.8
279	周口市	河南省	118.75	17.72	280	昭通市	云南省	118	17.61
281	安顺市	贵州省	110.25	16.46	282	白山市	吉林省	108.75	16.23
283	怀化市	湖南省	106.5	15.9	284	连云港市	江苏省	92	13.73
285	张掖市	甘肃省	91	13.58	286	昌都市	西藏自治区	90	13.43
287	丽水市	浙江省	86	12.84	288	克拉玛依市	新疆维吾尔自治区	68	10.15
289	陇南市	甘肃省	66	9.85	290	景德镇市	江西省	61	9.1
290	萍乡市	江西省	61	9.1	292	许昌市	河南省	56.75	8.47

293	商丘市	河南省	51	7.61	294	驻马店市	河南省	44.5	6.64
295	金昌市	甘肃省	40.5	6.04					

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 50-60%之间的城市最多，有 71 家；其次为 40-50%的城市，有 55 家；得分比例在 60-70%之间的城市有 42 家；得分比例位于 30-40%的城市则有 41 家；得分比例位于 20-30%的城市则有 23 家；得分比例位于 0-20%之间的城市有 22 家。50%以上区间包含的城市数依次递减。60%以上的城市共有 84 家，其中超过 70%的城市有 42 家，超过 80% 的城市有 5 家，分别是北京、广州、杭州、上海以及烟台。总体来说，295 个城市政府在财政透明度上的表现有较明显的进步，其中得分在 20-40%区间的城市明显变少，得分在 50-70%之间的城市明显变大。

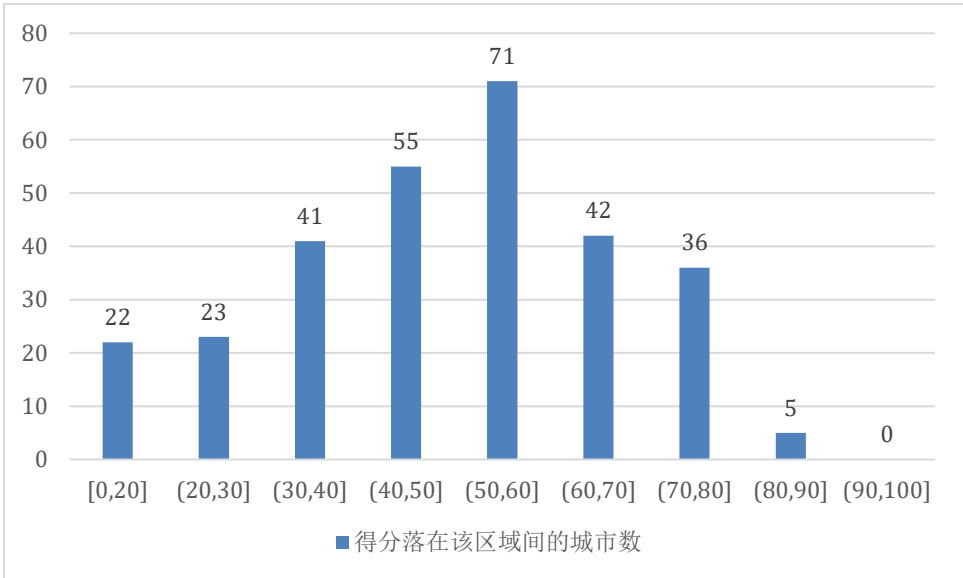


图 3.1 市级政府全口径财政透明度总得分结果分布图

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、市属企事业单位。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 地级及以上市级政府纳入预算机构和部门公开的得分情况

排序	所属省份或自治区	城市	得分	排序	所属省份或自治区	城市	得分
1	重庆市	重庆市	50	1	浙江省	杭州市	50
1	云南省	玉溪市	50	1	云南省	临沧市	50
1	云南省	普洱市	50	1	天津市	天津市	50
1	四川省	绵阳市	50	1	四川省	眉山市	50
1	上海市	上海市	50	1	陕西省	渭南市	50
1	陕西省	榆林市	50	1	山西省	阳泉市	50
1	山东省	烟台市	50	1	山东省	日照市	50
1	山东省	泰安市	50	1	山东省	潍坊市	50
1	山东省	莱芜市	50	1	山东省	枣庄市	50
1	宁夏回族自治区	吴忠市	50	1	宁夏回族自治区	石嘴山市	50
1	江苏省	南京市	50	1	湖北省	武汉市	50
1	湖北省	襄樊市	50	1	湖北省	宜昌市	50
1	湖北省	咸宁市	50	1	湖北省	荆门市	50
1	湖北省	荆州市	50	1	湖北省	黄冈市	50
1	湖北省	十堰市	50	1	湖北省	孝感市	50
1	湖北省	鄂州市	50	1	广西壮族自治区	南宁市	50
1	广东省	广州市	50	1	广东省	珠海市	50
1	广东省	深圳市	50	1	广东省	江门市	50
1	广东省	肇庆市	50	1	广东省	汕尾市	50
1	广东省	河源市	50	1	广东省	中山市	50
1	广东省	茂名市	50	1	广东省	惠州市	50
1	北京市	北京市	50	1	安徽省	合肥市	50
1	安徽省	铜陵市	50	1	安徽省	六安市	50
1	安徽省	淮北市	50	1	安徽省	芜湖市	50

1	安徽省	宣城市	50	1	安徽省	安庆市	50
1	安徽省	马鞍山市	50	1	安徽省	蚌埠市	50
53	山西省	晋城市	49	53	山西省	太原市	49
53	山东省	威海市	49	53	江苏省	无锡市	49
53	江苏省	淮安市	49	53	安徽省	亳州市	49
53	安徽省	宿州市	49	60	浙江省	宁波市	48
60	山东省	青岛市	48	60	山东省	滨州市	48
60	山东省	淄博市	48	60	山东省	菏泽市	48
60	宁夏回族自治区	固原市	48	60	湖北省	随州市	48
60	海南省	海口市	48	60	海南省	三亚市	48
60	贵州省	遵义市	48	60	安徽省	池州市	48
71	四川省	成都市	47	71	山东省	济南市	47
71	江苏省	常州市	47	71	河北省	石家庄市	47
71	广东省	清远市	47	76	浙江省	嘉兴市	46
76	浙江省	温州市	46	76	浙江省	湖州市	46
76	浙江省	台州市	46	76	浙江省	绍兴市	46
76	陕西省	西安市	46	76	陕西省	安康市	46
76	陕西省	铜川市	46	76	山东省	东营市	46
76	江西省	赣州市	46	76	江苏省	连云港市	46
76	贵州省	贵阳市	46	76	广东省	东莞市	46
76	广东省	佛山市	46	76	甘肃省	庆阳市	46
76	安徽省	滁州市	46	92	浙江省	舟山市	45
92	云南省	保山市	45	92	四川省	德阳市	45
92	陕西省	咸阳市	45	92	山西省	临汾市	45
92	山东省	临沂市	45	92	青海省	海东市	45
92	江西省	宜春市	45	92	江苏省	扬州市	45
92	江苏省	宿迁市	45	92	吉林省	松原市	45
92	湖南省	常德市	45	92	贵州省	六盘水市	45

92	广西壮族自治区	桂林市	45	92	广西壮族自治区	玉林市	45
92	安徽省	阜阳市	45	108	陕西省	延安市	44
108	山东省	聊城市	44	108	山东省	济宁市	44
108	内蒙古自治区	包头市	44	108	江苏省	南通市	44
108	江苏省	镇江市	44	108	江苏省	苏州市	44
108	河北省	廊坊市	44	116	吉林省	长春市	43
116	河北省	唐山市	43	116	贵州省	安顺市	43
119	江苏省	盐城市	42	119	吉林省	吉林市	42
119	湖南省	郴州市	42	119	黑龙江省	齐齐哈尔市	42
119	贵州省	铜仁市	42	119	福建省	厦门市	42
125	四川省	内江市	41	125	湖北省	黄石市	41
125	黑龙江省	鸡西市	41	125	河南省	平顶山市	41
125	安徽省	黄山市	41	130	云南省	昆明市	40
130	四川省	攀枝花市	40	130	四川省	雅安市	40
130	陕西省	商洛市	40	130	山西省	长治市	40
130	山东省	德州市	40	130	青海省	西宁市	40
130	内蒙古自治区	巴彦淖尔市	40	130	内蒙古自治区	通辽市	40
130	辽宁省	丹东市	40	130	江西省	鹰潭市	40
130	江苏省	徐州市	40	130	江苏省	泰州市	40
130	黑龙江省	大庆市	40	130	黑龙江省	佳木斯市	40
130	黑龙江省	牡丹江市	40	130	河南省	安阳市	40
130	广西壮族自治区	贵港市	40	130	广西壮族自治区	北海市	40
130	广东省	揭阳市	40	130	广东省	湛江市	40
151	山西省	晋中市	39	151	辽宁省	朝阳市	39
151	江西省	新余市	39	151	吉林省	白山市	39
151	湖南省	株洲市	39	151	河南省	郑州市	39
151	河北省	张家口市	39	158	陕西省	汉中市	38
158	山西省	运城市	38	158	山西省	朔州市	38

158	辽宁省	大连市	38	158	湖南省	衡阳市	38
158	河北省	秦皇岛市	38	158	贵州省	毕节市	38
158	甘肃省	平凉市	38	166	山西省	大同市	37
166	湖南省	岳阳市	37	166	湖南省	湘潭市	37
166	甘肃省	陇南市	37	170	浙江省	丽水市	36
170	新疆维吾尔自治区	乌鲁木齐市	36	170	山西省	吕梁市	36
170	辽宁省	阜新市	36	170	江西省	景德镇市	36
170	江西省	萍乡市	36	170	湖南省	长沙市	36
170	黑龙江省	哈尔滨市	36	170	广东省	阳江市	36
179	云南省	曲靖市	35	179	四川省	巴中市	35
179	四川省	资阳市	35	179	内蒙古自治区	鄂尔多斯市	35
179	内蒙古自治区	赤峰市	35	179	辽宁省	沈阳市	35
179	辽宁省	鞍山市	35	179	辽宁省	盘锦市	35
179	辽宁省	铁岭市	35	179	江西省	九江市	35
179	江西省	南昌市	35	179	江西省	上饶市	35
179	江西省	吉安市	35	179	湖南省	怀化市	35
179	河南省	商丘市	35	179	河北省	保定市	35
179	广西壮族自治区	钦州市	35	179	广西壮族自治区	梧州市	35
179	广西壮族自治区	防城港市	35	179	广东省	云浮市	35
179	广东省	潮州市	35	179	福建省	泉州市	35
179	福建省	宁德市	35	202	宁夏回族自治区	中卫市	34
202	吉林省	辽源市	34	202	广东省	汕头市	34
205	云南省	昭通市	33	205	陕西省	宝鸡市	33
205	吉林省	通化市	33	205	河北省	沧州市	33
205	甘肃省	天水市	33	210	新疆维吾尔自治区	克拉玛依市	32
210	辽宁省	抚顺市	32	210	河北省	承德市	32
210	河北省	邢台市	32	210	海南省	儋州市	32

215	四川省	乐山市	31	215	内蒙古自治区	呼和浩特市	31
215	吉林省	四平市	31	215	广东省	韶关市	31
215	甘肃省	酒泉市	31	215	甘肃省	定西市	31
215	福建省	三明市	31	222	西藏自治区	日喀则市	30
222	宁夏回族自治区	银川市	30	222	内蒙古自治区	乌兰察布市	30
222	辽宁省	葫芦岛市	30	222	江西省	抚州市	30
222	湖南省	益阳市	30	222	黑龙江省	双鸭山市	30
222	河南省	新乡市	30	222	河南省	开封市	30
222	河南省	漯河市	30	222	河南省	焦作市	30
222	河南省	洛阳市	30	222	广西壮族自治区	崇左市	30
222	广东省	梅州市	30	222	甘肃省	白银市	30
222	福建省	南平市	30	222	福建省	福州市	30
222	安徽省	淮南市	30	240	湖南省	娄底市	29
240	河北省	衡水市	29	240	河北省	邯郸市	29
243	云南省	丽江市	28	243	新疆维吾尔自治区	吐鲁番市	28
243	四川省	遂宁市	28	243	四川省	宜宾市	28
243	吉林省	白城市	28	248	浙江省	金华市	27
248	四川省	泸州市	27	248	内蒙古自治区	乌海市	27
248	河南省	鹤壁市	27	248	广西壮族自治区	河池市	27
248	福建省	漳州市	27	254	内蒙古自治区	呼伦贝尔市	26
254	辽宁省	营口市	26	254	辽宁省	锦州市	26
254	黑龙江省	绥化市	26	258	浙江省	衢州市	25
258	西藏自治区	林芝市	25	258	四川省	广元市	25
258	四川省	自贡市	25	258	辽宁省	辽阳市	25
258	湖南省	永州市	25	258	黑龙江省	七台河市	25
258	黑龙江省	伊春市	25	258	河南省	信阳市	25
258	广西壮族自治区	贺州市	25	258	广西壮族自治区	百色市	25
258	福建省	龙岩市	25	270	四川省	南充市	24

270	黑龙江省	黑河市	24	270	甘肃省	张掖市	24
270	福建省	莆田市	24	274	甘肃省	嘉峪关市	23
275	甘肃省	武威市	21	276	西藏自治区	拉萨市	20
276	西藏自治区	昌都市	20	276	四川省	广安市	20
276	山西省	忻州市	20	276	辽宁省	本溪市	20
276	湖南省	邵阳市	20	276	湖南省	张家界市	20
276	黑龙江省	鹤岗市	20	276	河南省	三门峡市	20
276	河南省	南阳市	20	276	河南省	濮阳市	20
276	河南省	周口市	20	276	河南省	许昌市	20
276	河南省	驻马店市	20	276	广西壮族自治区	来宾市	20
276	甘肃省	兰州市	20	276	甘肃省	金昌市	20
293	西藏自治区	山南市	15	294	广西壮族自治区	柳州市	10
295	四川省	达州市	2				

从评价结果来看，全国295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38.23分，但平均分比去年有所下降。共有52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20个。表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98.20%；市人大、市政协的公布情况也较好，其平均值分别为满分的73.76%和70.10%；企事业单位平均值为满分的65.73%；群众团体平均值为满分的58.44%；共产党市委平均值为满分的52.27%。

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	19.64	98.20%	292	286
中国共产党市委员会	2.61	52.27%	201	123
市人民代表大会	3.69	73.76%	220	217
市政协协商委员会	3.51	70.10%	210	206

民主党派和工商联	2.14	42.78%	150	114
群众团体	2.92	58.44%	201	141
市属企、事业单位	3.29	65.73%	230	151
第一部分总计	38.23	76.46%	295	52

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91个；大于35分小于等于40分的城市数量次之，共有49个；大于30分小于等于35的城市有43个，仅有20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。

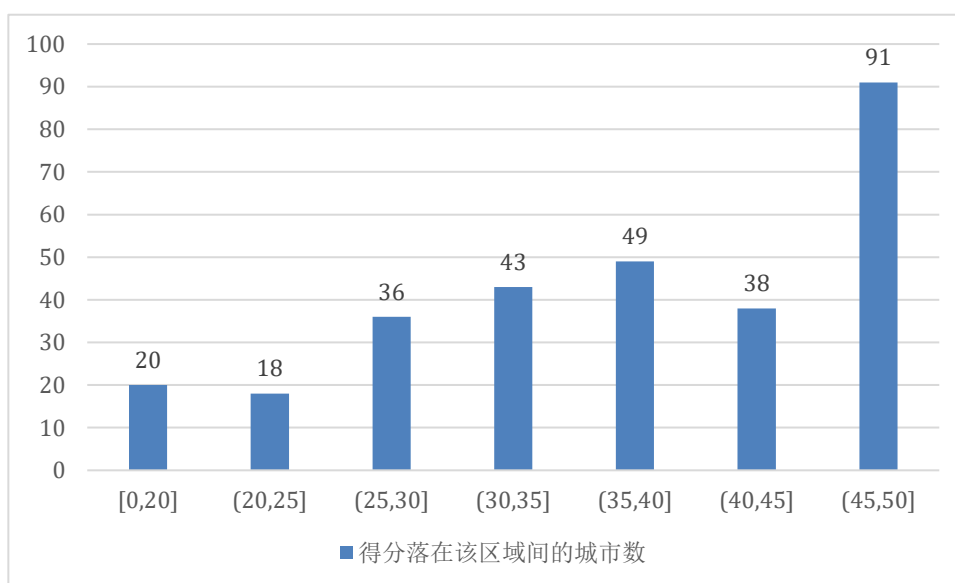


图 3.2 所有城市机构公开分数的直方分布图

2017年地市级政府机构公开的情况与2016年相比基本持平，其中市级政府机构公开有较大改善。许多市政府网站有政府机构列表和机构职能介绍之外，还有其他部门如党委、人大、政协、群团等的列表或网站链接。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2016年预算执行、2017年预算草案的财政报告和数据公开情况，各计160分。此外，若公开部门预算，每个部门得5分，满分20分。财政报告和数据部分的分值共计340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	城市	所属省份或自治区	总分	排序	城市	所属省份或自治区	总分
1	玉溪市	云南省	340	2	上海市	上海市	336
3	珠海市	广东省	334	4	乌鲁木齐市	新疆维吾尔自治区	327
5	巴中市	四川省	323	6	烟台市	山东省	321
7	钦州市	广西壮族自治区	320	8	北京市	北京市	318
9	天津市	天津市	318	10	嘉兴市	浙江省	317
11	广州市	广东省	316	12	聊城市	山东省	316
13	杭州市	浙江省	311	14	内江市	四川省	311
15	清远市	广东省	310	16	成都市	四川省	308
17	济南市	山东省	307	18	桂林市	广西壮族自治区	306
19	保山市	云南省	306	20	昆明市	云南省	305.5
21	广元市	四川省	305	22	武汉市	湖北省	302
23	黄石市	湖北省	301	24	柳州市	广西壮族自治区	301
25	东营市	山东省	300	26	梧州市	广西壮族自治区	300

27	达州市	四川省	300	28	临沧市	云南省	300
29	郴州市	湖南省	298	30	临沂市	山东省	296
31	遂宁市	四川省	296	32	南充市	四川省	294
33	深圳市	广东省	293	34	合肥市	安徽省	292
35	滨州市	山东省	292	36	乐山市	四川省	290
37	江门市	广东省	288	38	河池市	广西壮族自治区	288
39	沈阳市	辽宁省	287	40	南宁市	广西壮族自治区	286
41	襄樊市	湖北省	286	42	来宾市	广西壮族自治区	286
43	淄博市	山东省	285.5	44	宁波市	浙江省	285
45	肇庆市	广东省	283	46	攀枝花市	四川省	281
47	青岛市	山东省	280	48	日照市	山东省	280
49	泰安市	山东省	279	50	贺州市	广西壮族自治区	279
51	温州市	浙江省	278.5	52	沧州市	河北省	277
53	林芝市	西藏自治区	277	54	眉山市	四川省	276
55	潍坊市	山东省	275	56	莱芜市	山东省	274
57	湖州市	浙江省	271.5	58	绵阳市	四川省	269
59	南京市	江苏省	269	60	舟山市	浙江省	268.5
61	崇左市	广西壮族自治区	267	62	枣庄市	山东省	267
63	承德市	河北省	265	64	重庆市	重庆市	264
65	泸州市	四川省	264	66	济宁市	山东省	263
67	阳江市	广东省	263	68	咸宁市	湖北省	261
69	韶关市	广东省	261	70	保定市	河北省	260
71	西安市	陕西省	260	72	葫芦岛市	辽宁省	260
73	九江市	江西省	258.5	74	鞍山市	辽宁省	257
75	吴忠市	宁夏回族自治区	254	76	汕尾市	广东省	254
77	贵阳市	贵州省	253	78	宜昌市	湖北省	249

79	辽阳市	辽宁省	249	80	晋城市	山西省	248
81	玉林市	广西壮族自治区	248	82	太原市	山西省	248
83	宝鸡市	陕西省	248	84	呼和浩特市	内蒙古自治区	247.5
85	扬州市	江苏省	247	86	梅州市	广东省	247
87	抚州市	江西省	247	88	金华市	浙江省	244.75
89	张家口市	河北省	244.5	90	德州市	山东省	244
91	贵港市	广西壮族自治区	244	92	新余市	江西省	243
93	石家庄市	河北省	241.5	94	衡水市	河北省	241.5
95	益阳市	湖南省	241	96	云浮市	广东省	240
97	吉林市	吉林省	237	98	新乡市	河南省	236
99	南昌市	江西省	236	100	绍兴市	浙江省	235.5
101	徐州市	江苏省	235	102	大同市	山西省	234
103	营口市	辽宁省	234	104	广安市	四川省	233
105	三明市	福建省	232	106	邯郸市	河北省	231.5
107	赣州市	江西省	231	108	白城市	吉林省	231
109	南通市	江苏省	229.5	110	河源市	广东省	229.5
111	无锡市	江苏省	229	112	泉州市	福建省	229
113	山南市	西藏自治区	227	114	吐鲁番市	新疆维吾尔自治区	225
115	郑州市	河南省	225	116	威海市	山东省	224
117	安康市	陕西省	223.5	118	荆门市	湖北省	223
119	咸阳市	陕西省	223	120	常州市	江苏省	220
121	阜阳市	安徽省	220	122	盐城市	江苏省	216
123	防城港市	广西壮族自治区	216	124	哈尔滨市	黑龙江省	216
125	抚顺市	辽宁省	215.5	126	毕节市	贵州省	214.5
127	临汾市	山西省	214	128	三门峡市	河南省	214
129	运城市	山西省	213	130	朝阳市	辽宁省	212
131	揭阳市	广东省	212	132	龙岩市	福建省	211
133	宁德市	福建省	210.5	134	宿迁市	江苏省	210

135	渭南市	陕西省	209	136	厦门市	福建省	208.5
137	秦皇岛市	河北省	208	138	镇江市	江苏省	206.5
139	漯河市	河南省	205.5	140	苏州市	江苏省	203.5
141	固原市	宁夏回族自治区	202	142	台州市	浙江省	201.5
143	遵义市	贵州省	201	144	泰州市	江苏省	200
145	池州市	安徽省	199.5	146	六盘水市	贵州省	199
147	宜春市	江西省	198	148	大连市	辽宁省	196.75
149	德阳市	四川省	195	150	中山市	广东省	194.5
151	黄山市	安徽省	194	152	开封市	河南省	193
153	汉中市	陕西省	191.5	154	鹤壁市	河南省	190
155	铜川市	陕西省	189.5	156	白银市	甘肃省	181
157	商洛市	陕西省	181	158	雅安市	四川省	180.5
159	平顶山市	河南省	180.5	160	荆州市	湖北省	180
161	嘉峪关市	甘肃省	180	162	资阳市	四川省	178
163	延安市	陕西省	177.5	164	焦作市	河南省	177
165	铜陵市	安徽省	176.25	166	盘锦市	辽宁省	175.75
167	淮北市	安徽省	174.5	168	南平市	福建省	174
169	兰州市	甘肃省	174	170	铜仁市	贵州省	173
171	吕梁市	山西省	172.5	172	濮阳市	河南省	172.5
173	阳泉市	山西省	169.5	174	海东市	青海省	169.5
175	晋中市	山西省	166.5	176	大庆市	黑龙江省	166
177	自贡市	四川省	166	178	邢台市	河北省	163
179	宿州市	安徽省	162.5	180	南阳市	河南省	162.5
181	朔州市	山西省	162	182	宜宾市	四川省	162
183	信阳市	河南省	162	184	六安市	安徽省	160.75
185	长沙市	湖南省	160.75	186	洛阳市	河南省	160.5
187	通化市	吉林省	160	188	淮安市	江苏省	159.5
189	银川市	宁夏回族自治区	159	190	海口市	海南省	158.5

191	丹东市	辽宁省	158	192	岳阳市	湖南省	157.25
193	长春市	吉林省	156	194	辽源市	吉林省	156
195	唐山市	河北省	155.5	196	阜新市	辽宁省	155
197	榆林市	陕西省	153	198	三亚市	海南省	152.5
199	铁岭市	辽宁省	152	200	衢州市	浙江省	151.25
201	四平市	吉林省	151	202	忻州市	山西省	151
203	亳州市	安徽省	145.5	204	廊坊市	河北省	145
205	双鸭山市	黑龙江省	145	206	随州市	湖北省	145
207	平凉市	甘肃省	144	208	芜湖市	安徽省	143
209	湘潭市	湖南省	143	210	滁州市	安徽省	142
211	定西市	甘肃省	142	212	齐齐哈尔市	黑龙江省	141.5
213	宣城市	安徽省	135.5	214	松原市	吉林省	134.5
215	天水市	甘肃省	133	216	邵阳市	湖南省	131.25
217	娄底市	湖南省	131	218	安阳市	河南省	130.5
219	佳木斯市	黑龙江省	130	220	中卫市	宁夏回族自治区	128
221	永州市	湖南省	127.5	222	鸡西市	黑龙江省	127
223	张家界市	湖南省	124.25	224	安庆市	安徽省	122.5
225	鹤岗市	黑龙江省	122	226	长治市	山西省	121.25
227	马鞍山市	安徽省	120.5	228	庆阳市	甘肃省	120
229	七台河市	黑龙江省	119	230	衡阳市	湖南省	117.75
231	潮州市	广东省	116.5	232	拉萨市	西藏自治区	116
233	伊春市	黑龙江省	114	234	福州市	福建省	114
235	酒泉市	甘肃省	107	236	菏泽市	山东省	106.5
237	绥化市	黑龙江省	102	238	东莞市	广东省	101
239	汕头市	广东省	101	240	黄冈市	湖北省	95.5
241	日喀则市	西藏自治区	93.75	242	鹰潭市	江西省	92
243	北海市	广西壮族自治区	85.25	244	百色市	广西壮族自治区	84

245	十堰市	湖北省	81.25	246	赤峰市	内蒙古自治区	77
247	乌兰察布市	内蒙古自治区	74.5	248	淮南市	安徽省	73.5
249	巴彦淖尔市	内蒙古自治区	73	250	武威市	甘肃省	72.5
251	本溪市	辽宁省	71.25	252	孝感市	湖北省	69.5
253	乌海市	内蒙古自治区	69.25	254	包头市	内蒙古自治区	68.75
255	通辽市	内蒙古自治区	61.75	256	佛山市	广东省	60.75
257	吉安市	江西省	60.75	258	曲靖市	云南省	54
259	西宁市	青海省	54	260	丽江市	云南省	52.75
261	石嘴山市	宁夏回族自治区	51	262	普洱市	云南省	51
263	惠州市	广东省	51	264	鄂尔多斯市	内蒙古自治区	50
265	呼伦贝尔市	内蒙古自治区	49.75	266	莆田市	福建省	49.25
267	上饶市	江西省	48.5	268	黑河市	黑龙江省	46.5
269	茂名市	广东省	46	270	株洲市	湖南省	46
271	鄂州市	湖北省	46	272	湛江市	广东省	46
273	漳州市	福建省	42	274	牡丹江市	黑龙江省	40
275	昌都市	西藏自治区	40	276	锦州市	辽宁省	38.5
277	蚌埠市	安徽省	38.25	278	常德市	湖南省	37
279	周口市	河南省	36.25	280	儋州市	海南省	35
281	昭通市	云南省	28	282	白山市	吉林省	24.75
283	张掖市	甘肃省	24	284	丽水市	浙江省	21.5
285	许昌市	河南省	19.75	286	景德镇市	江西省	15
287	安顺市	贵州省	14.75	288	金昌市	甘肃省	10.5
289	怀化市	湖南省	9.5	290	驻马店市	河南省	9.5
291	连云港市	江苏省	5	292	克拉玛依市	新疆维吾尔自治区	0.5
293	陇南市	甘肃省	0	294	萍乡市	江西省	0
295	商丘市	河南省	0				

图 3.3 反映了 295 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 288 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，139 家城市得分达到总分的 60%，56 家城市得分达到了总分的 80%。该部分的平均得分占该部分满分的 54.52%，比去年提升 11.04%，提升较为明显，但仍然较低。这说明今年 295 个市级政府在财政年度市级政府预算与预算执行情况的公布上有明显的好转，但仍然有较大的改进空间。

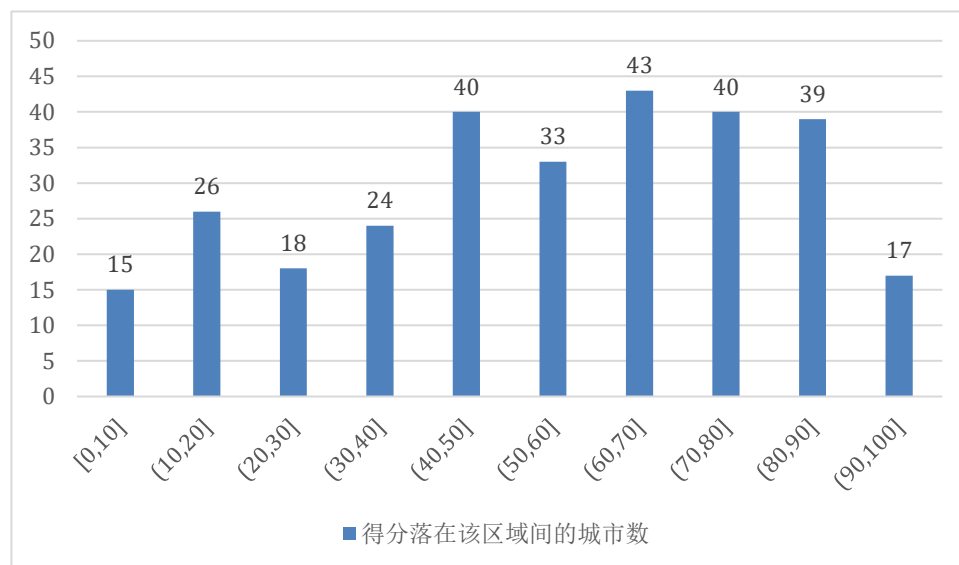


图 3.3 市级政府预算与预算执行公开得分分布

今年市级政府公共财政预算和预算执行公开的评价标准与去年基本一致。今年有 288 家城市公布了政府预算与预算执行情况，有 139 家城市取得了得分 60% 以上的成绩，比去年增加了 51 个；得分达到 80% 的城市有 56 个，比去年多了 34 个；平均得分比去年多 11.04 个百分点；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。

2016 预算执行情况的平均得分达到满分的 45.20%，相比来说，各城市对 2017 年预算的公开情况更好，得分达到满分的 60.04%。在“四本账”中，公共财政预算的公开情况最好，今年有 286 个城市公开了公共财政预算的情况。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 253 个市政府公布了政府性基金收支情况，而今年则有 280 个市政府对该内容进行了公布。在国有资本经营预算的公开方

面，去年共有225个市政府公开了其国有资本经营预算，今年则有255个市政府公开了其国有资本经营预算信息。社保基本方面，去年有236个城市公开了其社保基金的预算情况，而今年则有271个市对该内容进行了公布。总体上，“四本账”的公开情况比往年情况有明显的进步。

3.3.2 不同财政年度预算与预算执行的公开情况

从过往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，其均值占该部分满分的33.75%，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。但也有一些指标随年份回落，如2012-2013年财政年度的“有分数城市数”高于2013-2014财政年度。但从今年的情况来看，各种指标都优于往年，平均得分占该部分满分60.04%也比2013年的情况有了很大的提高。表3.5为2016预算执行与2017年预算公开情况得分总体情况的统计。

表 3.5 2016 预算执行与2017 年预算公开情况得分总体情况

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
2016 预算执行情况	72.33	45.20%	288	37	123
2017 预算情况	96.06	60.04%	284	51	182

从两个预算年度有分数的城市数量来看，接近98%的城市2016年的预算执行情况数据，接近96%的城市公开了2017年的预算情况数据，相较于去年的公布信息城市个数而言，有了明显的提高。与去年的情况一样，2016年预算执行公开情况不及2017年预算公开情况完整。

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，国有资本经营预算在四类报告数据中的公开的完整性相对最差。与去年的情况相比较，预算的四个部分的得分有明显的提高。尤其政府性基金预算、公共财政

预算和社会保险基金预算得分占满分百分比较去年分别提高了10.86%、12.52%和13.41%。

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	占满分 85%以上城市数	占满分 60%以上城市数
公共财政预算	30.63	76.58%	282	186	233
政府性基金预算	26.44	66.10%	280	109	212
国有资本经营预算	15.20	38.00%	255	21	78
社会保险基金预算	23.80	59.49%	271	114	155

表 3.7 是四个部分的2016 预算执行与2017 年预算公开情况汇总。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要相对较少。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 四个部分的2016 预算执行与2017 年预算公开情况汇总

统计\指标		均值	均值为该部分满分%
2016 年预算执行情况	公共财政预算	23.66	59.15%
	政府性基金预算	20.11	50.28%
	国有资本经营预算	11.20	28.00%
	社会保险基金预算	17.40	43.50%
2017 年预算情况	公共财政预算	30.63	76.58%
	政府性基金预算	26.44	66.10%
	国有资本经营预算	15.20	38.00%
	社会保险基金预算	23.80	59.49%

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。

公共 财政预算和政府性基金预算的公开情况的情况一直相对较好，从趋势上看，在 2012年预算执行、2013和2014年预算中并没有明显的变动趋势，今年不管是预 算执行还是预算中都有较明显的进步。虽然今年在社会保险基金预算公开情况方面也有明显进步，但其改进幅度没有其他两部分大，国有资本经营预算甚至略微有降幅，总体而言，这两个部分在未来需要大幅度的改进。

3.3.4 部门预决算公开情况

考虑到由于技术因素使地方政府部门决算公开的时间滞后，很难在考察窗口期内公布，今年的财政透明度评分删去了对部门决算公开的要求。就得分情况而言，在部门预决算方面259个市政府公开了部门预算信息得分平均值为16.97（该部分满分为20分），占该部分满分的84.85%。

表 3.8为市级政府的部门预决算公开情况。2017 年部门预算公开情况较好。今年有分数的城市数量为259家，取得满分 50%以上的城市有 250 个，比去年有很大进步，这反映了部门预决算情况公布质量的提升。

表 3.8 2017 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	得分超过满 分 50%的城市
部门预决算公开	16.97	84.85%	259	250

3.4 其他重要的财政信息

这一部分讨论其他重要的财政信息公开情况。它们主要涉及政府性债务 80 分、三公经费 20 分、大额专项资金 30 分、PPP30 分、产业投资基金 30 分、政府采购 30 分、预算编制说明 30 分等内容，共计 250 分。

表 3.9 为其他重要的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，三公经费和预算编制说明最优，政府采购、大额专项资金、PPP、政府性债务次之，产业投资基金最差。

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	16.07	20.01%	212	0	4
三公经费	14.31	71.55%	256	171	200
产业投资基金	1.29	4.3%	60	0	0
PPP	7.55	25.17%	168	29	48
大额专项资金	9.31	31.00%	142	62	78
政府采购	20.91	69.70%	251	181	196
预算编制说明	21.5	71.67%	272	131	196

公布政府采购的市政府数占总数的 85%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，且整体上 2017 年大额专项资金公开情况比 2016 年的要有所退步，存在的问题与政府采购也有一定相似性，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，今年的得分比去年情况有较大的进步。但存在的问题与以往一致，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。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；对于预算编制原则的公开程度则相对较好，大部分城市都能对基本思路、工作重点、机动财力进行公开，但是在完整性方面仍然有待加强；预算编制重要说明的公开方面也有待进一步的加强。三公经费公开情况有了较大提高，许多市政府公布了 2017 年全市三公经费的预算和各部门三公经费预算，但 2016 年三公经费预算执行情况公开情况较差。

政府债务方面，今年比起去年情况有一定的进步，但整体公开情况仍然差，大部分城市都没有公开；即使公开了，完整性方面也做的不够，整体上政府债务公开方面仍需进一步的加强。政府债务公开指标包括以下具

体指标：债务限额及总额、债务类别、具体债务项目、各辖区债务情况。从该指标地级及以上市政府的得分情况看，最低分为 0 分，最高分为 45 分（总分为 80 分），平均分仅为 16 分。债务限额和总额公布情况较好，在 295 个地级及以上市政府中，共有 201 个公布了 2016 年度的债务限额和债务总额，这其中的大多数市政府对专项债务和一般债务两个类别的总额进行了公开。但在具体的债务项目方面则公开情况较差，仅有 37 家市政府对债务的具体使用项目有所公开。县级市政府债务的公开情况则更不尽人意，平均分仅为 12 分。358 个县级市政府中，有 181 个公布了 2016 年度债务总额和债务限额，仅 52 个对债务具体项目有所公开。

今年《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（43 号文件）明确要求将地方政府债务分门别类纳入全口径预算管理。不过，当前从法律法规上还缺乏对地方政府债务更加明确的定义和口径。2016 年政府性债务的公开情况较 2015 年有所进步，68% 的地级市政府公布了省级划定给本市的债务限额和当年的债务余额，但普遍没有对具体的债务结构和项目情况加以说明。此外，从内容上看，我国地方政府的总体债务公布应当包括：地方政府债券、政府具有担保或救助责任的政府融资平台公司负债、向金融机构借款等。但是，市级政府公开的债务信息中，多数仅披露政府债券的情况，未能完整、全面与及时地公开所有政府债务。地方政府债务难以公开的主要原因可能是：一、在当前严防地方政府债务引发系统性金融风险的环境下，不当举债可能被问责的压力使地方政府对债务情况十分敏感；二、地方政府融资平台仍然承担大量政府性债务，难以进行披露；三、政府性债务除了直接债务外，还有大量的担保债务，在公开上存在技术困难和缺乏激励机制。要进一步完善政府债务信息公开，除了对本级政府债券的规模进行公开外，对债券的种类、利率、期限、用途等也要进行全方位公布。更为重要的是，应加快权责发生制的政府综合财务报告制度，全面反映政府的资产负债情况。

近年来，地方政府的投资类开支出现了新的特点。随着中央对地方政府融资平台的清理和整顿，产业投资基金和政府与社会资本合作（PPP）作为更规范化的投融资方式越来越受到地方政府的看重。随着中央政府提高对系统性风险的防范和加强对地方债务的管理，产业投资基金和 PPP 方式逐渐成为地方政

府推动地方基础设施建设和区域性产业政策的重要方式，相关的财政资金使用情况同样需要公开。

在这一背景下，我们今年的财政透明度指标体系增加了这两部分内容。产业投资基金公开部分由两个具体指标组成：1）在政府门户网站及财政局网站能查询到的产业基金个数；2）是否在政府预决算报告或政府工作报告中公开产业投资基金总额。从地级及以上市政府公开情况上看，只有 60 个在此项目上得分，其中仅 23 家城市在政府预决算报告或政府工作报告中有公开本市产业投资基金的规模。PPP 公开的指标为在市政府网站（及财政局或发改委网站）上检索到的 PPP 项目公开数目，包括项目名称和项目金额。从公开情况上看，地级及以上市政府中仍有 127 个城市没有关于 PPP 项目的公开信息。在 PPP 公开环节上表现较好的是广州市，在其财政信息公开栏目中，与预决算公开一并增设了 PPP 项目公开栏目。由于各地的产业投资基金和 PPP 落地情况不一，评分体系更侧重于对总体公开状况的评估。

3.5 不同城市间的比较分析

本节对不同类型的城市政府财政透明度加以比较分析。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 排名前三十城市的特点

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普遍很高，平均得分接近总分 50 分中的 46 分。而且，这些市政府几乎都给出了较为完善的 2016 年预算执行以及 2017 年预算报告，财政收支预决算公开到了较细的项目，所有前三十名城市的财政报告和数据平均得分达到 89%。今年排名前三十名的城市债务公开情况比去年情况有较大进步，其中有 28 个城市公布了政府性债务和举债资金使用情况。此外，比起 2016 年的情况，前三十名的城市的预算编制说明更为完善。在部门预决算公开方面，所有前三十名的城市都公开了 2017 年部门预算，但 2016 部门预算

执行只有成都、珠海、嘉兴、合肥和温州进行了完整地公开。

表 3.10 2017 年排名前 30 的城市

2017 年排名	省份	城市	得分	2016 年排名
1	北京市	北京市	567	1
2	广东省	广州市	555	2
3	浙江省	杭州市	550	6
4	上海市	上海市	543	3
5	山东省	烟台市	538	209
6	天津市	天津市	530	7
7	四川省	成都市	529	9
8	广东省	珠海市	523	4
9	广西壮族自治区	南宁市	520.5	14
10	湖北省	武汉市	515	5
11	浙江省	嘉兴市	512	12
11	广东省	深圳市	512	53
13	山东省	聊城市	508.5	87
13	四川省	绵阳市	508.5	64
15	安徽省	合肥市	508	52
16	浙江省	温州市	506.5	10
16	广西壮族自治区	桂林市	506.5	29
18	四川省	乐山市	506	188
19	山东省	青岛市	505	19
19	湖北省	黄石市	505	164
21	云南省	保山市	499	28
22	浙江省	舟山市	497.5	256
23	山东省	东营市	497	26
24	湖南省	郴州市	496	21
25	广东省	清远市	495	8
26	新疆维吾尔自治区	乌鲁木齐市	493.5	249
27	四川省	巴中市	491.5	67
28	广东省	江门市	491	159
29	江苏省	南京市	490	94
30	山东省	济南市	489.5	20

与去年相比较，前两座城市和排序不变，为北京、广州、此外杭州、深圳、聊城、绵阳、合肥、乐山、黄石、舟山、乌鲁木齐、巴中、江门、南京的进步较大，其排序大幅度上升。值得一提的是，今年四川省财政公开情况进步较明显，与 2016 年只有成都进入前 30 相比，今年前三十位中占到 4 个，分别为成都、绵阳、乐山和巴中。

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。前两位依然是北京和广州。与去年情况一样，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。去年表现较好的山东省今年有所退步。此外其他省份的一些城市如厦门、承德、龙岩、荆州、西安、威海等排名也出现退步。

表 3.11 2016 年排名前 30 的城市

2016 排序	城市	所属省份	2016 得分	2017 排名
1	北京市	北京市	561	1
2	广州市	广东省	556	2
3	上海市	上海市	532	4
4	珠海市	广东省	521	8
5	武汉市	湖北省	515	10
6	杭州市	浙江省	511	3
7	天津市	天津市	502	6
8	清远市	广东省	496	31
9	成都市	四川省	495	7
10	温州市	浙江省	491	16
11	宁波市	浙江省	483	41
11	嘉兴市	浙江省	479	11
13	厦门市	福建省	478.5	118
14	南宁市	广西壮族自治区	472	9
15	滨州市	山东省	471.5	34
16	承德市	河北省	470	62
17	龙岩市	福建省	467	182

18	临沂市	山东省	464	33
19	青岛市	山东省	463	19
20	济南市	山东省	459.5	30
21	郴州市	湖南省	459	24
22	荆州市	湖北省	458	136
23	济宁市	山东省	457	64
24	枣庄市	山东省	455	57
25	西安市	陕西省	452	94
26	东营市	山东省	450	23
27	重庆市	重庆市	448	49
28	保山市	云南省	445	21
29	桂林市	广西省	444	16
30	威海市	山东省	443.5	100

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。下表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。这四类不同城市如下：

直辖市：北京市、上海市、天津市、重庆市。

计划单列市：大连市、青岛市、宁波市、厦门市、深圳市。

省会城市：石家庄市、太原市、沈阳市、长春市、哈尔滨市、南京市、杭州市、合肥市、福州市、南昌市、济南市、郑州市、广州市、长沙市、武汉市、海口市、成都市、贵阳市、昆明市、西安市、兰州市、西宁市、呼和浩特市、南宁市、拉萨市、银川市、乌鲁木齐市。

表 3.12 不同类型城市得分情况

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	524.5	81.95%	4	3	4
计划单列市	441.5	68.98%	5	0	3
省会城市	400.6	62.5%	27	5	16
其他地级市	319.10	49.84%	264	3	82

从总体上看，政府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。与去年不同，在 2017 年不同类型城市政府透明度得分情况中，计划单列市与省会城市的分数也拉大。在 4 个直辖市中，北京、上海、天津都占总分数的 80%以上，重庆得分较低，且较 2016 年的情况有所退步。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，宁波、厦门、青岛、深圳的得分超过了总分值的 60%，而大连市的财政公开情况较差。从整体来看，与去年情况相同，计划单列市得分明显高于省会城市的平均得分。在省会城市中，广州、武汉、杭州、成都、南宁和合肥是财政公开情况最好的城市，得分均超过或接近总分值的 80%。今年在省会城市政府中仅有西宁得分不超过 30%，拉低了省会城市政府整体的政府公开水平；可以明显看出，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 43 个城市的总得分在总分中占比占比不足 30%，但此数据与上年同比减少 18 个；其他地级市中烟台、珠海、嘉兴的得分较高，达到了总分的 75%。

表 3.13 给出了不同类性城市政府在财政透明度各部分得分的情况。根据统计结果，在机构公开方面，直辖市、计划单列市、省会市的呈现出一定的差距，直辖市最高，其次是计划单列市和省会城市，而其他地级市的分数则较低。在财政报告和数据的公开方面，不同类别的城市差别明显，得分最高的是直辖市，得分最低的是其他地级市，其在总分中的占比的差别最高达三十五个百分点之上，该部分对城市透明度的整体得分影响

最大；除此之外，在其他重要财政信息的公开方面，直辖市和计划单列市的情况明显好于其他城市。

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	均值与总分之比 (%)
机构公开	直辖市	50	100%
	计划单列市	45.2	90.20%
	省会城市	40.81	81.56%
	其他地级市	37.65	75.3%
预算与预算执行情况	直辖市	309	90.88%
	计划单列市	252.65	78.95%
	省会城市	234.52	73.28%
	其他地级市	176.71	55.22%
其他重要财政信息	直辖市	142.25	56.9%
	计划单列市	123.2	49.28%
	省会城市	107	42.8%
	其他地级市	87.66	35.06%

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，西部地区今年进步较大，超过了中部地区。东部地区共有 102 个地级及地级以上城市，其得分均值占总分值的 58.80%，其中得分超过总分值 60% 的达到 53 个，得分超过 80% 的有 9 个，远高于中部地区和西部地区地级市的得分。西部地区得分均值为 26.97，中部地区得分均值为 289.31，

西部地区领先中部地区接近 6 个百分点。

表 3.14 不同区域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	376.38	58.80%	102	9	53
中部地区	289.31	45.20%	99	1	13
西部地区	326.97	51.08%	93	2	38

3.6 小结

本章按照修订后的全口径财政透明度指标体系，对 291 个地级市政府和 4 个直辖市政府在 2016 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，尤其在财政报告和数据公开方面提高更加明显，但不同市政府在财政公开透明方面的差异仍然很大，相同城市不同年份的得分波动也较大。此外，在财政公开的内容上有着很多需要改进的地方，特别是在政府性债务、PPP、产业投资基金方面需加大公开的力度，在公开方式上也有很多可以改进的空间。

第四章：县级市研究结果

今年我们再次将全国 358 个县级城市纳入财政透明度的评价体系，使公众能更完整了解一线市级政府财政信息的公布情况。本章根据今年修订后的中国政府全口径财政透明度指标体系，对县级市政府进行综合分析，力图反映目前县级市政府财政公开的全面状况。

4.1 实证结果综述

课题组根据今年新修订的“中国政府全口径财政透明度指标体系”对 358 个县级城市在 2017 年的财政公开情况进行了研究，今年我们对县级市的打分采取与地级市完全一样的标准，即 2017 年中国县级城市政府财政透明度指标体系的总分值同样为 670 分，这样更有利于地级市和县级市的横向比较。

表 4.1 给出了对各个县级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。从实证结果来看，县级城市的财政透明度得分情况普遍低于地级及以上城市：其中前三名分别是浙江省余姚市、浙江省瑞安市和湖北省安陆市，百分比得分分别为 72.39 分、68.96 分和 67.91 分；第四名到第十名的县级市分别是浙江省临海市、浙江省泰兴市、浙江省奉化市、湖北省枣阳市、新疆维吾尔自治区奎屯市、江苏省张家港市和江苏省江阴市，百分比得分在 64.78 分到 67.84 分之间。与去年相比，前十名的城市大多易主，得分维持去年水平，无显著增长。

与去年相比，排名为倒数第一百名的县级市的百分比得分由 15.85 分上升至 24.48 分，虽然分数仍然较低，但体现出以往工作较差的县级市在财政公开透明方面仍有一定进步；值得注意的是，排名最后的县级市百分比得分几近于个位数，这反映出个别县级市仍然未能充分认识到财政公开工作的重要性。

表 4.1 2017 年全口径财政透明度体系评价中国县级城市政府的总得分与排序

排名	省份	城市	总分	百分制得分	排名	省份	城市	总分	百分制得分
1	浙江省	余姚市	485	72.39	2	浙江省	瑞安市	462	68.96
3	湖北省	安陆市	455	67.91	4	浙江省	临海市	454.5	67.84
5	浙江省	泰兴市	450.5	67.24	6	浙江省	奉化市	448.5	66.94
7	湖北省	枣阳市	443	66.12	8	新疆维吾尔自治区	奎屯市	439	65.52

9	江苏省	张家港市	434	64.78	9	江苏省	江阴市	434	64.78
11	江苏省	常熟市	432.5	64.55	12	山东省	章丘市	425	63.43
13	湖北省	仙桃市	421	62.84	13	新疆维吾尔自治区	喀什市	421	62.84
15	湖北省	大冶市	420.5	62.76	16	浙江省	海宁市	416.5	62.16
16	江苏省	兴化市	416.5	62.16	18	江苏省	海门市	416	62.09
19	广东省	开平市	413	61.64	20	浙江省	永康市	410	61.19
21	江苏省	昆山市	405	60.45	22	浙江省	义乌市	403	60.15
23	江苏省	靖江市	401	59.85	24	广东省	南雄市	400	59.7
25	浙江省	兰溪市	398	59.4	26	浙江省	江山市	397	59.25
27	湖南省	韶山市	396.5	59.18	28	贵州省	福泉市	394	58.81
28	江苏省	如皋市	394	58.81	30	四川省	西昌市	392.5	58.58
31	新疆维吾尔自治区	塔城市	390	58.21	32	福建省	晋江市	389.5	58.13
33	云南省	宣威市	389	58.06	34	新疆维吾尔自治区	阿拉山口市	387	57.76
35	新疆维吾尔自治区	阿勒泰市	386.5	57.69	36	江苏省	太仓市	385.5	57.54
37	辽宁省	北镇市	384	57.31	37	浙江省	慈溪市	384	57.31
39	广西壮族自治区	桂平市	381.5	56.94	39	广东省	连州市	381.5	56.94
41	山东省	临清市	380.5	56.79	41	福建省	南安市	380.5	56.79
43	云南省	大理市	379	56.57	44	浙江省	乐清市	376	56.12
45	云南省	文山市	375.5	56.04	46	云南省	景洪市	375	55.97
47	安徽省	巢湖市	374	55.82	48	广东省	四会市	372.5	55.6
49	内蒙古自治区	霍林郭勒市	372	55.52	49	湖北省	麻城市	372	55.52
49	广东省	普宁市	372	55.52	52	山东省	安丘市	370	55.22
53	江苏省	句容市	369.5	55.15	54	浙江省	平湖市	369	55.07
55	江苏省	东台市	368.5	55	56	广东省	乐昌市	367	54.78
57	湖南省	耒阳市	366.5	54.7	58	浙江省	龙泉市	366	54.63
59	江苏省	仪征市	364.5	54.4	60	浙江省	桐乡市	363.5	54.25
61	山东省	寿光市	362	54.03	62	贵州省	都匀市	361.5	53.96
63	江西省	樟树市	359.5	53.66	64	新疆维吾尔自治区	哈密市	359	53.58
65	浙江省	临安市	358.5	53.51	66	广东省	恩平市	356.75	53.25
67	湖北省	武穴市	355.5	53.06	67	黑龙江省	五大连池市	355.5	53.06
69	广东省	英德市	355	52.99	70	贵州省	赤水市	354.5	52.91
71	湖南省	浏阳市	353.5	52.76	71	浙江省	温岭市	353.5	52.76
73	山东省	莱州市	353	52.69	74	河北省	三河市	352	52.54
75	新疆维吾尔自治区	伊宁市	351.5	52.46	76	广西壮族自治区	北流市	350	52.24
76	湖南省	津市市	350	52.24	76	广东省	鹤山市	350	52.24

79	新疆维吾尔自治区	乌苏市	349.5	52.16	80	山东省	诸城市	348.5	52.01
81	山东省	海阳市	346	51.64	81	黑龙江省	肇东市	346	51.64
83	湖北省	恩施市	343	51.19	84	山东省	平度市	342	51.04
85	山西省	介休市	341.5	50.97	86	黑龙江省	宁安市	340.5	50.82
87	吉林省	和龙市	338	50.45	88	吉林省	公主岭市	336.5	50.22
88	海南省	琼海市	336.5	50.22	90	湖南省	湘乡市	335	50
91	云南省	香格里拉市	333.5	49.78	92	河北省	冀州市	332	49.55
92	山东省	滕州市	332	49.55	94	安徽省	界首市	330.5	49.33
95	山东省	荣成市	326	48.66	96	湖北省	天门市	324.5	48.43
97	浙江省	嵊州市	322.5	48.13	98	河南省	沁阳市	322	48.06
99	吉林省	延吉市	321.5	47.99	100	贵州省	兴义市	321	47.91
101	山东省	乳山市	320	47.76	102	河南省	邓州市	319.5	47.69
102	广东省	高州市	319.5	47.69	104	新疆维吾尔自治区	阿克苏市	318.5	47.54
105	福建省	长乐市	318	47.46	106	江苏省	启东市	316.5	47.24
107	山东省	招远市	315.5	47.09	108	湖北省	当阳市	314.5	46.94
108	山西省	河津市	314.5	46.94	110	江西省	井冈山市	314	46.87
111	云南省	个旧市	313.5	46.79	112	河南省	汝州市	311.5	46.49
113	云南省	开远市	311	46.42	114	湖北省	宜城市	309	46.12
115	山东省	莱阳市	308	45.97	116	湖北省	宜都市	307.5	45.9
117	河北省	南宫市	305	45.52	118	辽宁省	凌源市	302.25	45.11
119	安徽省	宁国市	302	45.07	120	山东省	即墨市	301	44.93
121	四川省	广汉市	298	44.48	121	湖北省	潜江市	298	44.48
123	江苏省	邳州市	297	44.33	124	福建省	建瓯市	296.5	44.25
125	山西省	霍州市	295.5	44.1	126	江西省	德兴市	295	44.03
126	黑龙江省	尚志市	295	44.03	128	云南省	蒙自市	293.5	43.81
129	山东省	新泰市	292.5	43.66	130	河南省	巩义市	292	43.58
131	安徽省	天长市	291.75	43.54	132	新疆维吾尔自治区	双河市	291.5	43.51
132	河南省	卫辉市	291.5	43.51	134	辽宁省	新民市	291	43.43
135	山东省	乐陵市	290	43.28	135	广东省	兴宁市	290	43.28
137	河北省	河间市	289.5	43.21	137	新疆维吾尔自治区	霍尔果斯市	289.5	43.21
139	山东省	邹城市	288.25	43.02	140	山东省	龙口市	288	42.99
141	广东省	廉江市	285	42.54	142	山西省	潞城市	284.5	42.46
143	广东省	陆丰市	282	42.09	144	河北省	霸州市	281.5	42.01
145	山东省	禹城市	280.5	41.87	146	新疆维吾尔自治区	阿图什市	280	41.79
146	河北省	辛集市	280	41.79	148	四川省	峨眉山市	278	41.49
149	安徽省	桐城市	277.5	41.42	150	辽宁省	普兰店市	277.25	41.38
151	河北省	安国市	276.5	41.27	151	广西壮族自治区	凭祥市	276.5	41.27

153	辽宁省	兴城市	275.5	41.12	154	黑龙江省	绥芬河市	275	41.04
155	吉林省	图们市	274.75	41.01	156	山东省	昌邑市	272.5	40.67
156	吉林省	德惠市	272.5	40.67	158	山西省	古交市	272	40.6
158	河南省	新郑市	272	40.6	160	湖南省	吉首市	271.5	40.52
161	湖南省	资兴市	268.5	40.07	161	吉林省	桦甸市	268.5	40.07
163	山东省	青州市	267.75	39.96	164	吉林省	蛟河市	265.5	39.63
165	河南省	登封市	265	39.55	165	四川省	邛崃市	265	39.55
167	内蒙古自治区	乌兰浩特市	264.5	39.48	168	四川省	绵竹市	264	39.4
169	江西省	丰城市	262.5	39.18	169	吉林省	琿春市	262.5	39.18
171	湖南省	常宁市	259	38.66	172	新疆维吾尔自治区	库尔勒市	258	38.51
172	黑龙江省	穆棱市	258	38.51	174	黑龙江省	讷河市	255.5	38.13
175	江西省	高安市	253.5	37.84	175	河北省	新乐市	253.5	37.84
177	河南省	项城市	253	37.76	177	福建省	漳平市	253	37.76
179	福建省	福安市	252.75	37.72	180	河南省	林州市	252.5	37.69
181	新疆维吾尔自治区	博乐市	250	37.31	182	广东省	吴川市	247.5	36.94
183	河南省	舞钢市	246.5	36.79	184	河南省	孟州市	246	36.72
185	四川省	江油市	245.5	36.64	186	贵州省	凯里市	243.5	36.34
186	湖北省	利川市	243.5	36.34	186	海南省	文昌市	243.5	36.34
189	福建省	石狮市	243	36.27	189	辽宁省	瓦房店市	243	36.27
191	内蒙古自治区	根河市	242.75	36.23	192	福建省	福清市	241.75	36.08
193	陕西省	韩城市	241.5	36.04	194	黑龙江省	北安市	241	35.97
194	山东省	高密市	241	35.97	196	湖北省	石首市	240.25	35.86
197	江西省	乐平市	240	35.82	198	福建省	邵武市	237.5	35.45
199	甘肃省	敦煌市	236	35.22	200	海南省	东方市	234.5	35
201	河北省	泊头市	233	34.78	202	福建省	福鼎市	232.5	34.7
203	内蒙古自治区	扎兰屯市	232	34.63	204	辽宁省	盖州市	231.5	34.55
205	海南省	万宁市	231.25	34.51	206	湖南省	汨罗市	229.5	34.25
207	黑龙江省	铁力市	228.75	34.14	208	四川省	崇州市	227.5	33.96
208	内蒙古自治区	锡林浩特市	227.5	33.96	210	广东省	雷州市	227	33.88
211	江苏省	溧阳市	226.25	33.77	212	湖南省	醴陵市	223	33.28
213	山西省	孝义市	221	32.99	214	河北省	武安市	217.5	32.46
215	新疆维吾尔自治区	铁门关市	217	32.39	215	河北省	遵化市	217	32.39
217	湖北省	钟祥市	213.75	31.9	218	黑龙江省	虎林市	213.5	31.87
219	辽宁省	调兵山市	212	31.64	220	陕西省	华阴市	208	31.04
221	吉林省	敦化市	206.25	30.78	222	辽宁省	东港市	204.5	30.52
222	湖南省	冷水江市	204.5	30.52	222	吉林省	榆树市	204.5	30.52

225	宁夏回族自治区	灵武市	202.5	30.22	225	吉林省	磐石市	202.5	30.22
227	四川省	简阳市	202	30.15	228	四川省	什邡市	200	29.85
229	吉林省	洮南市	199.25	29.74	230	广东省	台山市	199	29.7
231	内蒙古自治区	二连浩特市	194.75	29.07	232	黑龙江省	同江市	194.5	29.03
233	河北省	迁安市	193.5	28.88	234	辽宁省	海城市	192.75	28.77
235	内蒙古自治区	满洲里市	192.5	28.73	236	新疆维吾尔自治区	阜康市	191.75	28.62
237	内蒙古自治区	丰镇市	190	28.36	238	湖北省	枝江市	189.5	28.28
239	河南省	荥阳市	188	28.06	240	江苏省	新沂市	187.5	27.99
241	江西省	共青城市	187.25	27.95	242	福建省	武夷山市	187	27.91
243	河南省	永城市	185.5	27.69	244	山西省	高平市	184.75	27.57
245	河北省	高碑店市	183.5	27.39	246	内蒙古自治区	阿尔山市	182	27.16
247	黑龙江省	密山市	181.5	27.09	248	四川省	阆中市	180	26.87
249	青海省	德令哈市	179.75	26.83	250	青海省	玉树市	179.5	26.79
251	江苏省	大丰市	176.75	26.38	252	黑龙江省	海伦市	175	26.12
253	湖北省	广水市	168.5	25.15	254	山东省	胶州市	167	24.93
255	青海省	格尔木市	165.75	24.74	256	湖北省	武冈市	165	24.63
257	浙江省	东阳市	164.25	24.51	258	内蒙古自治区	牙克石市	164	24.48
259	山东省	莱西市	163	24.33	260	辽宁省	凤城市	162.75	24.29
261	四川省	彭州市	161.5	24.1	262	新疆维吾尔自治区	昌吉市	161	24.03
263	新疆维吾尔自治区	五家渠市	160.5	23.96	264	广西壮族自治区	宜州市	160	23.88
265	山西省	侯马市	157.75	23.54	266	浙江省	建德市	157	23.43
267	吉林省	梅河口市	155.5	23.21	268	江苏省	丹阳市	153.5	22.91
268	黑龙江省	富锦市	153.5	22.91	268	甘肃省	玉门市	153.5	22.91
271	山东省	肥城市	152	22.69	272	江西省	瑞昌市	151	22.54
273	辽宁省	北票市	147	21.94	274	四川省	万源市	146.25	21.83
275	甘肃省	临夏市	145	21.64	276	河南省	济源市	144	21.49
277	广西壮族自治区	合山市	143	21.34	278	贵州省	清镇市	141.5	21.12
279	山西省	永济市	141	21.04	280	湖北省	松滋市	140	20.9
281	河北省	晋州市	137	20.45	282	安徽省	明光市	132.5	19.78
283	宁夏回族自治区	青铜峡市	131	19.55	284	湖北省	老河口市	128	19.1
285	河南省	长葛市	127.5	19.03	286	湖北省	应城市	126	18.81
287	湖北省	汉川市	125.25	18.69	288	四川省	都江堰市	122.5	18.28

289	云南省	安宁市	121	18.06	289	广西壮族自治区	岑溪市	121	18.06
291	湖北省	丹江口市	116	17.31	292	新疆维吾尔自治区	石河子市	114	17.01
293	吉林省	临江市	113.5	16.94	294	吉林省	集安市	113	16.87
295	江西省	贵溪市	112	16.72	295	广东省	化州市	112	16.72
297	吉林省	扶余市	107	15.97	298	河北省	黄烨市	106.5	15.9
298	湖北省	洪湖市	106.5	15.9	300	新疆维吾尔自治区	阿拉尔市	105	15.67
301	湖南省	洪江市	103.5	15.45	302	云南省	芒市	99	14.78
303	江苏省	高邮市	97	14.48	304	广东省	信宜市	96.75	14.44
305	山东省	栖霞市	96	14.33	306	江苏省	宜兴市	95	14.18
307	福建省	永安市	94.5	14.1	308	吉林省	大安市	94.25	14.07
309	四川省	华蓥市	93.75	13.99	310	辽宁省	庄河市	92	13.73
311	辽宁省	灯塔市	90.5	13.51	312	河北省	深州市	90.25	13.47
313	海南省	五指山市	89.5	13.36	314	湖北省	赤壁市	89	13.28
315	贵州省	仁怀市	88.5	13.21	316	河南省	禹州市	86	12.84
317	浙江省	诸暨市	85.5	12.76	318	湖南省	涟源市	84	12.54
319	辽宁省	开原市	83	12.39	319	河南省	新密市	83	12.39
321	陕西省	兴平市	74	11.04	322	广西壮族自治区	东兴市	69.5	10.37
322	云南省	瑞丽市	69.5	10.37	324	黑龙江省	五常市	67	10
325	辽宁省	大石桥市	66.5	9.93	326	黑龙江省	海林市	66	9.85
326	云南省	弥勒市	66	9.85	326	河北省	任丘市	66	9.85
329	广东省	阳春市	64.5	9.63	330	山西省	汾阳市	63	9.4
331	辽宁省	凌海市	60	8.96	332	云南省	楚雄市	56.75	8.47
333	湖南省	临湘市	56	8.36	333	吉林省	龙井市	56	8.36
333	山东省	曲阜市	56	8.36	336	新疆维吾尔自治区	可克达拉市	52	7.76
337	新疆维吾尔自治区	北屯市	50	7.46	338	广东省	罗定市	49	7.31
339	河北省	定州市	47	7.01	340	河南省	义马市	45	6.72
340	山西省	原平市	45	6.72	340	河北省	涿州市	45	6.72
343	河南省	灵宝市	44.5	6.64	344	河北省	沙河市	42	6.27
345	内蒙古自治区	额尔古纳市	39.5	5.9	346	江苏省	扬中市	36	5.37
346	河南省	偃师市	36	5.37	348	甘肃省	合作市	31	4.63
349	湖南省	沅江市	30	4.48	350	新疆维吾尔自治区	和田市	25	3.73
351	福建省	龙海市	24	3.58	351	江西省	瑞金市	24	3.58
351	吉林省	舒兰市	24	3.58	351	吉林省	双辽市	24	3.58
351	新疆维吾尔自治区	图木舒克市	24	3.58	356	河南省	辉县市	23	3.43

357	山东省	蓬莱市	14	2.09	358	黑龙江省	安达市	11	1.64
-----	-----	-----	----	------	-----	------	-----	----	------

图 4.1 给出了得分占总分值的相对比例的分布情况（即百分比得分）。从该图中可以看到，将全国的县级城市总分换算成百分制的分数后，得分在 40-50 分之间的县级市政府最多，有 72 家，其次为 50-60 分与 30-40 分之间的的县级市，分别为 68 家与 65 家；与去年相比，全国 358 个县级城市中超过六成的城市百分制得分在 30 分以上，而 2016 年百分制得分超过 30 分的城市不足四成。与去年相比，我国县级市政府财政公开透明工作整体趋好。

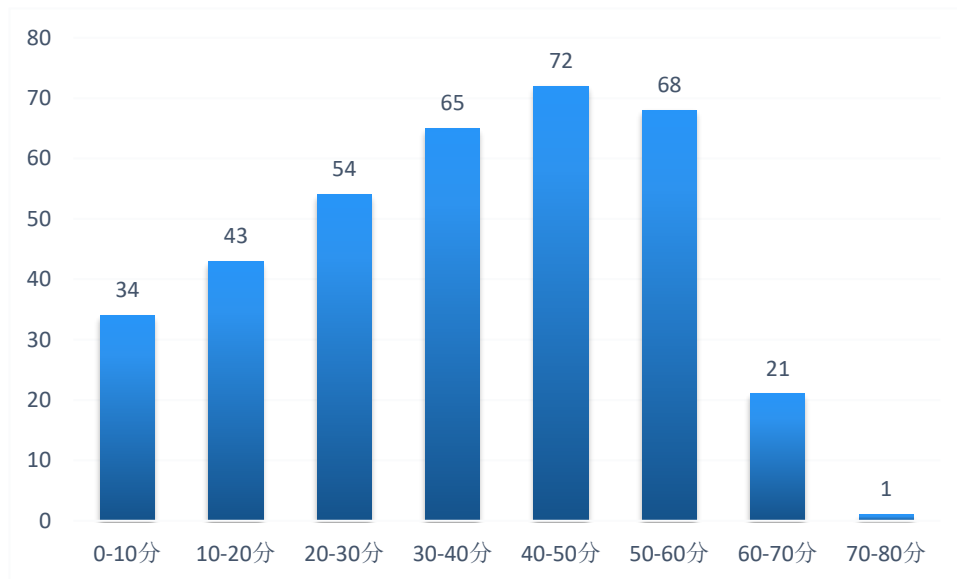


图 4.1 2017 年全口径财政透明度体系评价中国县级城市政府百分制得分分布柱状图

4.2 县级城市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，该部分的满分为 50 分。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、市属企事业单位等七项内容。财政公开透明要求公布这些主体的结构和职能。表 4.2 给出了这一部分的结果。

表 4.2 县级市级政府纳入预算机构和部门公开的得分情况

排名	省份	城市	机构公开得分	排名	省份	城市	机构公开得分
1	浙江省	泰兴市	50	1	广东省	开平市	50
1	江苏省	仪征市	50	1	广东省	英德市	50
1	海南省	琼海市	50	1	云南省	香格里拉市	50
1	山东省	滕州市	50	1	浙江省	嵊州市	50

1	山东省	邹城市	50	1	河北省	迁安市	50
1	江苏省	大丰市	50	1	湖北省	汉川市	50
1	云南省	安宁市	50	1	浙江省	临海市	50
1	浙江省	义乌市	50	1	广东省	恩平市	50
1	江苏省	启东市	50	1	湖南省	吉首市	50
1	四川省	邛崃市	50	1	湖北省	老河口市	50
1	河北省	黄烨市	50	22	江苏省	江阴市	49
23	广东省	台山市	48	24	辽宁省	凌源市	47
25	广西壮族自治区	桂平市	45	25	湖北省	恩施市	45
25	广东省	廉江市	45	25	广东省	陆丰市	45
25	福建省	晋江市	45	25	江苏省	太仓市	45
25	浙江省	慈溪市	45	25	广东省	连州市	45
25	湖南省	湘乡市	45	25	湖北省	宣城市	45
25	辽宁省	瓦房店市	45	25	黑龙江省	海伦市	45
25	湖北省	应城市	45	38	浙江省	余姚市	44
38	湖北省	丹江口市	44	38	浙江省	永康市	44
38	山西省	潞城市	44	38	辽宁省	东港市	44
43	江苏省	张家港市	43	43	湖南省	津市市	43
43	广东省	化州市	43	46	广东省	鹤山市	42
46	广东省	兴宁市	42	48	云南省	文山市	41
48	山东省	海阳市	41	48	山西省	介休市	41
48	吉林省	和龙市	41	48	山西省	霍州市	41
48	辽宁省	大石桥市	41	48	江苏省	海门市	41
48	贵州省	福泉市	41	48	浙江省	平湖市	41
48	黑龙江省	北安市	41	48	海南省	东方市	41
48	江苏省	新沂市	41	48	山西省	高平市	41
48	云南省	楚雄市	41	62	湖北省	枣阳市	40
62	江苏省	昆山市	40	62	江苏省	靖江市	40
62	云南省	大理市	40	62	安徽省	巢湖市	40
62	山东省	招远市	40	62	安徽省	宁国市	40
62	安徽省	天长市	40	62	吉林省	德惠市	40
62	福建省	福安市	40	62	吉林省	扶余市	40
62	辽宁省	开原市	40	62	新疆维吾尔自治区	奎屯市	40
62	山东省	章丘市	40	62	江苏省	丹阳市	40
62	湖北省	松滋市	40	62	吉林省	集安市	40
79	广东省	乐昌市	39	79	新疆维吾尔自治区	哈密市	39
79	吉林省	榆树市	39	79	广东省	罗定市	39
83	四川省	江油市	38	83	河南省	灵宝市	38
83	浙江省	瑞安市	38	83	广东省	南雄市	38
83	山东省	平度市	38	83	黑龙江省	绥芬河市	38

83	内蒙古自治区	阿尔山市	38	83	黑龙江省	海林市	38
91	江苏省	常熟市	37	91	新疆维吾尔自治区	五家渠市	37
91	黑龙江省	五大连池市	37	91	黑龙江省	宁安市	37
91	黑龙江省	讷河市	37	96	江苏省	兴化市	36
96	吉林省	延吉市	36	96	河南省	登封市	36
96	内蒙古自治区	满洲里市	36	96	黑龙江省	富锦市	36
101	湖北省	安陆市	35	101	湖北省	仙桃市	35
101	湖北省	武穴市	35	101	湖南省	浏阳市	35
101	新疆维吾尔自治区	伊宁市	35	101	新疆维吾尔自治区	乌苏市	35
101	江苏省	邳州市	35	101	湖北省	麻城市	35
101	湖北省	天门市	35	101	山东省	龙口市	35
101	云南省	芒市	35	112	江苏省	如皋市	34
112	四川省	彭州市	34	112	黑龙江省	肇东市	34
112	四川省	崇州市	34	112	安徽省	明光市	34
117	内蒙古自治区	根河市	33	117	新疆维吾尔自治区	石河子市	33
119	河南省	项城市	32	119	新疆维吾尔自治区	铁门关市	32
119	宁夏回族自治区	灵武市	32	119	浙江省	奉化市	32
119	广西壮族自治区	宜州市	32	119	江苏省	宜兴市	32
125	山东省	临清市	31	125	广东省	普宁市	31
125	内蒙古自治区	乌兰浩特市	31	125	河北省	定州市	31
125	广东省	四会市	31	125	河北省	三河市	31
125	河北省	冀州市	31	125	广西壮族自治区	岑溪市	31
133	黑龙江省	尚志市	30	133	河南省	新郑市	30
133	江苏省	溧阳市	30	133	浙江省	东阳市	30
133	安徽省	界首市	30	133	河南省	沁阳市	30
133	江西省	井冈山市	30	133	河北省	霸州市	30
133	辽宁省	盖州市	30	133	河北省	武安市	30
133	四川省	什邡市	30	133	江西省	瑞昌市	30
133	河南省	济源市	30	133	新疆维吾尔自治区	阿拉尔市	30
133	河北省	任丘市	30	148	山东省	寿光市	29
148	湖南省	洪江市	29	148	云南省	景洪市	29
148	浙江省	桐乡市	29	148	江西省	德兴市	29

148	广西壮族自治区	凭祥市	29	148	四川省	万源市	29
155	福建省	武夷山市	28	155	河北省	深州市	28
155	湖北省	赤壁市	28	158	江苏省	句容市	27
158	江苏省	东台市	27	158	山东省	新泰市	27
158	河南省	荥阳市	27	158	福建省	永安市	27
158	浙江省	江山市	27	158	贵州省	赤水市	27
158	浙江省	温岭市	27	158	山东省	即墨市	27
158	湖北省	潜江市	27	158	四川省	峨眉山市	27
158	福建省	福鼎市	27	158	吉林省	大安市	27
171	海南省	五指山市	26	171	新疆维吾尔自治区	阿克苏市	26
171	广东省	雷州市	26	171	广西壮族自治区	东兴市	26
171	甘肃省	合作市	26	176	湖北省	大冶市	25
176	新疆维吾尔自治区	塔城市	25	176	云南省	宣威市	25
176	广东省	高州市	25	176	四川省	广汉市	25
176	山东省	禹城市	25	176	山东省	青州市	25
176	湖南省	常宁市	25	176	山东省	高密市	25
176	湖北省	钟祥市	25	176	辽宁省	调兵山市	25
176	湖北省	广水市	25	176	青海省	格尔木市	25
176	山西省	侯马市	25	176	辽宁省	北票市	25
176	江西省	贵溪市	25	176	湖北省	洪湖市	25
176	云南省	瑞丽市	25	176	云南省	弥勒市	25
176	浙江省	乐清市	25	176	山东省	安丘市	25
176	新疆维吾尔自治区	霍尔果斯市	25	176	山西省	古交市	25
176	吉林省	珲春市	25	176	福建省	漳平市	25
176	广东省	吴川市	25	176	福建省	邵武市	25
176	湖南省	汨罗市	25	176	新疆维吾尔自治区	昌吉市	25
176	四川省	都江堰市	25	176	辽宁省	庄河市	25
176	山西省	汾阳市	25	176	新疆维吾尔自治区	可克达拉市	25
209	湖南省	耒阳市	24	209	安徽省	桐城市	24
209	福建省	石狮市	24	209	黑龙江省	密山市	24
209	广西壮族自治区	北流市	24	214	河南省	永城市	23
214	广东省	阳春市	23	214	辽宁省	新民市	23
214	新疆维吾尔自治区	阜康市	23	214	湖南省	涟源市	23
219	河北省	南宫市	22	219	吉林省	梅河口市	22

219	新疆维吾尔自治区	喀什市	22	219	河南省	邓州市	22
219	湖北省	枝江市	22	219	四川省	阆中市	22
219	河南省	新密市	22	226	浙江省	兰溪市	21
226	新疆维吾尔自治区	阿勒泰市	21	226	辽宁省	兴城市	21
226	内蒙古自治区	扎兰屯市	21	226	内蒙古自治区	二连浩特市	21
226	江西省	共青城市	21	226	山西省	永济市	21
226	山东省	栖霞市	21	226	山东省	曲阜市	21
226	贵州省	都匀市	21	226	吉林省	蛟河市	21
226	四川省	绵竹市	21	226	河南省	孟州市	21
239	湖南省	韶山市	20	239	内蒙古自治区	霍林郭勒市	20
239	浙江省	临安市	20	239	山东省	荣成市	20
239	山东省	乳山市	20	239	福建省	长乐市	20
239	山东省	莱阳市	20	239	河南省	卫辉市	20
239	山东省	乐陵市	20	239	河北省	辛集市	20
239	河北省	安国市	20	239	吉林省	图们市	20
239	湖南省	资兴市	20	239	江西省	丰城市	20
239	江西省	高安市	20	239	湖北省	利川市	20
239	甘肃省	敦煌市	20	239	海南省	万宁市	20
239	黑龙江省	铁力市	20	239	四川省	简阳市	20
239	吉林省	洮南市	20	239	山东省	莱西市	20
239	山东省	肥城市	20	239	河南省	长葛市	20
239	吉林省	临江市	20	239	浙江省	诸暨市	20
239	辽宁省	凌海市	20	239	湖南省	临湘市	20
239	河南省	偃师市	20	239	福建省	龙海市	20
239	吉林省	舒兰市	20	239	浙江省	海宁市	20
239	四川省	西昌市	20	239	新疆维吾尔自治区	阿拉山口市	20
239	福建省	南安市	20	239	吉林省	公主岭市	20
239	贵州省	兴义市	20	239	河南省	汝州市	20
239	福建省	建瓯市	20	239	河南省	巩义市	20
239	新疆维吾尔自治区	阿图什市	20	239	辽宁省	普兰店市	20
239	山东省	昌邑市	20	239	吉林省	桦甸市	20
239	河北省	新乐市	20	239	河南省	林州市	20
239	海南省	文昌市	20	239	湖南省	醴陵市	20
239	河北省	遵化市	20	239	黑龙江省	虎林市	20
239	青海省	玉树市	20	239	山东省	胶州市	20
239	浙江省	建德市	20	239	甘肃省	玉门市	20
239	贵州省	清镇市	20	239	广东省	信宜市	20

239	河南省	禹州市	20	239	河南省	义马市	20
239	河北省	涿州市	20	239	新疆维吾尔自治区	和田市	20
239	江西省	瑞金市	20	239	吉林省	双辽市	20
301	云南省	个旧市	19	301	河南省	辉县市	19
303	山西省	河津市	18	303	吉林省	龙井市	18
305	辽宁省	北镇市	17	305	青海省	德令哈市	17
307	陕西省	兴平市	16	307	吉林省	磐石市	16
309	湖北省	当阳市	15	310	新疆维吾尔自治区	北屯市	14
310	山东省	诸城市	14	312	河南省	舞钢市	12
312	宁夏回族自治区	青铜峡市	12	314	湖北省	武冈市	11
315	黑龙江省	穆棱市	10	315	陕西省	韩城市	10
315	湖南省	冷水江市	10	315	江苏省	高邮市	10
315	湖南省	沅江市	10	315	山东省	蓬莱市	10
315	福建省	福清市	10	315	江苏省	扬中市	10
323	内蒙古自治区	锡林浩特市	9	324	山东省	莱州市	8
324	河北省	河间市	8	324	内蒙古自治区	牙克石市	8
327	吉林省	敦化市	7	327	河北省	沙河市	7
327	黑龙江省	安达市	7	330	贵州省	凯里市	6
331	新疆维吾尔自治区	博乐市	5	331	新疆维吾尔自治区	图木舒克市	5
331	湖北省	石首市	5	334	河北省	泊头市	4
334	山西省	孝义市	4	336	山西省	原平市	3
337	河北省	高碑店市	2	337	陕西省	华阴市	2
337	黑龙江省	同江市	2	340	云南省	开远市	1
341	江西省	樟树市	0	341	江西省	乐平市	0
341	内蒙古自治区	丰镇市	0	341	甘肃省	临夏市	0
341	广西壮族自治区	合山市	0	341	河北省	晋州市	0
341	四川省	华蓥市	0	341	辽宁省	灯塔市	0
341	贵州省	仁怀市	0	341	内蒙古自治区	额尔古纳市	0
341	浙江省	龙泉市	0	341	湖北省	宜都市	0
341	云南省	蒙自市	0	341	新疆维吾尔自治区	双河市	0
341	新疆维吾尔自治区	库尔勒市	0	341	辽宁省	海城市	0
341	辽宁省	凤城市	0	341	黑龙江省	五常市	0

从结果来看，全国 358 个县级市政府的机构公开情况差异较大，机构公开所有城市的平均分为 27.06 分，共有 21 个市政府获得该部分满分 50 分。所有城市机构公开的分数 20 分以下（不含 20 分）的城市共 58 个，其中得 0 分的城市有 18 个。表 5.3 为各个细项的统计结果。就该部分中每项指标得分来说，县级市政府机构的公开情况最好，其平均值达到 17.06 分（满分 20 分）；市人大、市政协、企事业单位与共产党市委平均值均较低。

表 4.3 第一部分各项指标得分的统计情况

统计\指标	均值	有分数城市数	满分的城市数
市级政府机构	17.06	324	291
中国共产党市委员会	1.89	177	104
市人民代表大会	2.01	161	138
市政协协商委员会	1.71	139	114
民主党派和工商联	0.66	80	35
群众团体	1.72	171	85
市直属非盈利企事业单位	3.54	163	97
第一部分总计	27.06	340	21

4.3 县级城市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县级市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 2016 年预算执行、2017 年预算草案的财政报告和数据的公开情况，各计 160 分，共 320 分。此外，若公开部门预算，满分 20 分，得分规定为除财政局外，若有 8 个及以上部门公布 2016 年预算则再得 15 分；若除财政局外公布在一起的为 1-4 个，则每个得 2.5 分。财政报告和数据的分值共计 340 分。分值在去年的基础上稍有调整。

4.3.1 总体情况

表 4.4 给出了县级城市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，占的分值较大；因此，该部分的得分决定了各市政府的总排序。

表 4.4 县级城市政府预算与预算执行公开的得分与排序

排名	省份	城市	机构公开得分	排名	省份	城市	机构公开得分
1	韶山市	湖南省	330	2	枣阳市	湖北省	312
3	喀什市	新疆维吾尔自治区	300	4	龙泉市	浙江省	298
5	江山市	浙江省	297	6	余姚市	浙江省	296.5
7	永康市	浙江省	284	7	阿勒泰市	新疆维吾尔自治区	284
9	普宁市	广东省	281	10	北镇市	辽宁省	278
11	塔城市	新疆维吾尔自治区	274	12	张家港市	江苏省	273
12	奎屯市	新疆维吾尔自治区	273	14	景洪市	云南省	269
15	兴化市	江苏省	268.5	15	乐清市	浙江省	268.5
17	宣威市	云南省	268	18	临海市	浙江省	267.5
19	奉化市	浙江省	267	19	太仓市	江苏省	267
21	瑞安市	浙江省	266	21	桐乡市	浙江省	266
23	连州市	广东省	259	24	安陆市	湖北省	258
25	西昌市	四川省	256	25	津市市	湖南省	256
27	海宁市	浙江省	254	28	樟树市	江西省	253
29	章丘市	山东省	252	29	南安市	福建省	252
31	北流市	广西壮族自治区	244.5	32	常熟市	江苏省	244
33	大冶市	湖北省	243	33	三河市	河北省	243
35	泰兴市	浙江省	242.5	36	寿光市	山东省	242
37	福泉市	贵州省	239	38	仙桃市	湖北省	238
39	南雄市	广东省	237	40	赤水市	贵州省	236.5
41	伊宁市	新疆维吾尔自治区	235	42	临清市	山东省	234.5
43	霍林郭勒市	内蒙古自治区	234	44	肇东市	黑龙江省	233
44	海门市	江苏省	233	44	蒙自市	云南省	233

47	双河市	新疆维吾尔自治区	232.5	48	武穴市	湖北省	231.5
49	冀州市	河北省	230	50	开平市	广东省	227
50	高州市	广东省	227	50	江阴市	江苏省	227
50	莱州市	山东省	227	54	临安市	浙江省	226
54	湘乡市	湖南省	226	54	义乌市	浙江省	226
54	英德市	广东省	226	58	河间市	河北省	225
59	四会市	广东省	224.5	60	海阳市	山东省	224
61	平湖市	浙江省	223	61	滕州市	山东省	223
63	靖江市	江苏省	221	63	个旧市	云南省	221
63	香格里拉市	云南省	221	66	诸城市	山东省	220.5
67	五大连池市	黑龙江省	220	67	开远市	云南省	220
69	如皋市	江苏省	219.5	70	耒阳市	湖南省	219
71	东台市	江苏省	218	72	昆山市	江苏省	217
73	温岭市	浙江省	216	74	乌苏市	新疆维吾尔自治区	215
75	晋江市	福建省	213.5	76	莱阳市	山东省	213
76	文山市	云南省	213	78	宜都市	湖北省	212.5
79	兰溪市	浙江省	210	79	乳山市	山东省	210
79	鹤山市	广东省	210	79	乐陵市	山东省	210
83	启东市	江苏省	209.5	84	公主岭市	吉林省	209
84	麻城市	湖北省	209	86	安丘市	山东省	208
87	仪征市	江苏省	206	87	沁阳市	河南省	206
89	宁安市	黑龙江省	205	89	建瓯市	福建省	205
91	恩平市	广东省	204.75	92	河津市	山西省	204
92	都匀市	贵州省	204	94	安国市	河北省	203
95	辛集市	河北省	202	96	句容市	江苏省	201.5
97	乐昌市	广东省	200	98	漳平市	福建省	199
98	巢湖市	安徽省	199	100	哈密市	新疆维吾尔自治区	196
100	阿拉山口市	新疆维吾尔自治区	196	100	介休市	山西省	196
103	泊头市	河北省	195.5	104	大理市	云南省	194
104	禹城市	山东省	194	104	慈溪市	浙江省	194
104	陆丰市	广东省	194	108	尚志市	黑龙江省	192.5
109	和龙市	吉林省	192	110	南宫市	河北省	191
110	平度市	山东省	191	110	新泰市	山东省	191
113	桂平市	广西壮族自治区	190.5	113	浏阳市	湖南省	190.5
115	长乐市	福建省	190	116	嵊州市	浙江省	189.5
117	巩义市	河南省	188	118	兴宁市	广东省	186.5

119	邓州市	河南省	186	119	桦甸市	吉林省	186
121	凭祥市	广西壮族自治区	185	122	延吉市	吉林省	183.5
123	招远市	山东省	183	124	霍尔果斯市	新疆维吾尔自治区	181
125	霍州市	山西省	180	125	新民市	辽宁省	180
125	卫辉市	河南省	180	128	汝州市	河南省	179.5
129	井冈山市	江西省	179	130	阿图什市	新疆维吾尔自治区	178
130	恩施市	湖北省	178	132	利川市	湖北省	176.5
133	广汉市	四川省	175	134	荣成市	山东省	172
135	潜江市	湖北省	171	136	兴城市	辽宁省	170
137	吴川市	广东省	168.5	138	峨眉山市	四川省	168
139	德惠市	吉林省	167	139	资兴市	湖南省	167
141	石首市	湖北省	166.25	142	丰城市	江西省	166
143	即墨市	山东省	164	143	珲春市	吉林省	164
145	兴义市	贵州省	163	146	桐城市	安徽省	162
147	高安市	江西省	161.5	148	琼海市	海南省	160.5
149	凌源市	辽宁省	160.25	150	石狮市	福建省	160
151	廉江市	广东省	159.5	152	霸州市	河北省	158
152	龙口市	山东省	158	154	常宁市	湖南省	156
155	阿克苏市	新疆维吾尔自治区	155	155	穆棱市	黑龙江省	155
155	古交市	山西省	155	155	乐平市	江西省	155
159	普兰店市	辽宁省	154.75	160	当阳市	湖北省	154
161	新郑市	河南省	153.5	162	图们市	吉林省	152.75
163	宜城市	湖北省	152	164	天门市	湖北省	151.5
165	德兴市	江西省	151	166	新乐市	河北省	149
166	讷河市	黑龙江省	149	166	锡林浩特市	内蒙古自治区	149
169	潞城市	山西省	148	169	昌邑市	山东省	148
171	青州市	山东省	146.75	172	天长市	安徽省	146.25
173	高密市	山东省	146	174	蛟河市	吉林省	145.5
175	界首市	安徽省	144.5	175	雷州市	广东省	144.5
177	绥芬河市	黑龙江省	144	177	遵化市	河北省	144
179	乌兰浩特市	内蒙古自治区	143.5	180	项城市	河南省	139
181	邳州市	江苏省	138.5	182	醴陵市	湖南省	138
183	邹城市	山东省	137.75	184	灵武市	宁夏回族自治区	137
185	登封市	河南省	135	185	绵竹市	四川省	135
187	盖州市	辽宁省	134.5	188	孝义市	山西省	134
189	万宁市	海南省	133.25	190	洮南市	吉林省	132.75

191	东方市	海南省	132	192	虎林市	黑龙江省	130.5
193	福安市	福建省	130.25	194	密山市	黑龙江省	130
194	孟州市	河南省	130	196	福清市	福建省	129.75
197	舞钢市	河南省	129	198	库尔勒市	新疆维吾尔自治区	128
198	吉首市	湖南省	128	198	汨罗市	湖南省	128
201	邛崃市	四川省	127	201	邵武市	福建省	127
203	韩城市	陕西省	124	204	敦煌市	甘肃省	123
204	江油市	四川省	123	206	福鼎市	福建省	122.5
207	同江市	黑龙江省	122	208	根河市	内蒙古自治区	120.25
209	丰镇市	内蒙古自治区	120	210	武夷山市	福建省	119
210	北安市	黑龙江省	119	212	海城市	辽宁省	118.25
213	调兵山市	辽宁省	117.5	214	林州市	河南省	116
215	铁力市	黑龙江省	115.75	216	崇州市	四川省	115.5
217	凯里市	贵州省	115	218	博乐市	新疆维吾尔自治区	114
218	宁国市	安徽省	114	218	文昌市	海南省	114
221	高碑店市	河北省	113	222	荥阳市	河南省	109
223	榆树市	吉林省	107.5	224	玉树市	青海省	107
225	磐石市	吉林省	106.5	226	溧阳市	江苏省	105.25
227	昌吉市	新疆维吾尔自治区	104.5	228	冷水江市	湖南省	104
229	钟祥市	湖北省	103.25	230	瓦房店市	辽宁省	102.5
231	敦化市	吉林省	99.25	232	铁门关市	新疆维吾尔自治区	98
233	华阴市	陕西省	96.5	234	扎兰屯市	内蒙古自治区	95
235	合山市	广西壮族自治区	94	236	什邡市	四川省	91
237	简阳市	四川省	89	238	凤城市	辽宁省	88.75
239	侯马市	山西省	87.25	240	阜康市	新疆维吾尔自治区	86.25
241	枝江市	湖北省	85.5	242	五家渠市	新疆维吾尔自治区	84.5
243	共青城市	江西省	83.75	244	东港市	辽宁省	83.5
245	阿尔山市	内蒙古自治区	80.5	246	胶州市	山东省	79.5
247	大丰市	江苏省	79.25	248	阆中市	四川省	79
248	迁安市	河北省	79	250	晋州市	河北省	77
250	彭州市	四川省	77	252	广水市	湖北省	76.5
253	梅河口市	吉林省	75	254	玉门市	甘肃省	72.5
255	宜州市	广西壮族自治区	71.5	255	永济市	山西省	71.5
257	永城市	河南省	68.5	258	高平市	山西省	64.25
259	武安市	河北省	64	260	万源市	四川省	63.75

261	二连浩特市	内蒙古自治区	63.25	262	满洲里市	内蒙古自治区	63
263	东阳市	浙江省	62.75	264	临夏市	甘肃省	62
264	牙克石市	内蒙古自治区	62	266	格尔木市	青海省	61.75
267	武冈市	湖北省	61	268	北票市	辽宁省	60
268	建德市	浙江省	60	270	莱西市	山东省	59
270	台山市	广东省	59	272	济源市	河南省	57.5
273	德令哈市	青海省	56.75	274	华蓥市	四川省	56.25
275	海伦市	黑龙江省	52.5	276	岑溪市	广西壮族自治区	51.5
277	瑞昌市	江西省	50	277	栖霞市	山东省	50
279	肥城市	山东省	49.5	279	青铜峡市	宁夏回族自治区	49.5
281	清镇市	贵州省	48	282	诸暨市	浙江省	47.5
283	石河子市	新疆维吾尔自治区	46	283	集安市	吉林省	46
285	新沂市	江苏省	45.5	286	灯塔市	辽宁省	45
287	丹阳市	江苏省	43.5	288	汉川市	湖北省	42.75
289	富锦市	黑龙江省	40.5	290	高邮市	江苏省	40
290	松滋市	湖北省	40	290	庄河市	辽宁省	40
293	大安市	吉林省	37.75	294	原平市	山西省	37
295	长葛市	河南省	35	295	新密市	河南省	35
297	五常市	黑龙江省	32	298	信宜市	广东省	31.25
299	额尔古纳市	内蒙古自治区	29.5	300	瑞丽市	云南省	26.5
300	宜兴市	江苏省	26.5	300	凌海市	辽宁省	26.5
303	深州市	河北省	26.25	304	都江堰市	四川省	24.5
305	五指山市	海南省	21.5	306	龙井市	吉林省	21
307	明光市	安徽省	20	307	丹江口市	湖北省	20
307	洪湖市	湖北省	20	307	洪江市	湖南省	20
307	永安市	福建省	20	307	开原市	辽宁省	20
307	汾阳市	山西省	20	307	扬中市	江苏省	20
307	安宁市	云南省	20	307	化州市	广东省	20
307	阿拉尔市	新疆维吾尔自治区	20	307	芒市	云南省	20
307	仁怀市	贵州省	20	307	兴平市	陕西省	20
307	涿州市	河北省	20	322	扶余市	吉林省	19.5
323	阳春市	广东省	18.5	324	大石桥市	辽宁省	14.5
325	临江市	吉林省	11	325	偃师市	河南省	11
325	定州市	河北省	11	328	赤壁市	湖北省	10
329	义马市	河南省	5	330	楚雄市	云南省	4.75
331	老河口市	湖北省	0	331	贵溪市	江西省	0

331	禹州市	河南省	0	331	东兴市	广西壮族自治区	0
331	弥勒市	云南省	0	331	临湘市	湖南省	0
331	可克达拉市	新疆维吾尔自治区	0	331	罗定市	广东省	0
331	沙河市	河北省	0	331	沅江市	湖南省	0
331	龙海市	福建省	0	331	舒兰市	吉林省	0
331	图木舒克市	新疆维吾尔自治区	0	331	蓬莱市	山东省	0
331	应城市	湖北省	0	331	黄烨市	河北省	0
331	涟源市	湖南省	0	331	海林市	黑龙江省	0
331	任丘市	河北省	0	331	曲阜市	山东省	0
331	北屯市	新疆维吾尔自治区	0	331	灵宝市	河南省	0
331	合作市	甘肃省	0	331	和田市	新疆维吾尔自治区	0
331	瑞金市	江西省	0	331	双辽市	吉林省	0
331	辉县市	河南省	0	331	安达市	黑龙江省	0

从结果来看，该部分除个别城市外得分情况较好，全国县级市政府的平均分 134.56 分，其中 200 分以上的城市有 97 家。图 4.3 反映了 358 个县级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。所有县级城市平均得分换算成百分制后仅 39.58%，但相较于 2016 年只有 17 个城市得分达到总分的 70% 以上，今年有 38 个城市在总分的 70% 以上，得分在该部分总分 85% 以上的城市有 6 家，分别是韶山市、枣阳市、喀什市、龙泉市、江山市和余姚市。第二部分的百分制平均分低于全口径财政透明其余两大部分的平均分，这说明 358 个县级市政府总体在连续财政年度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。

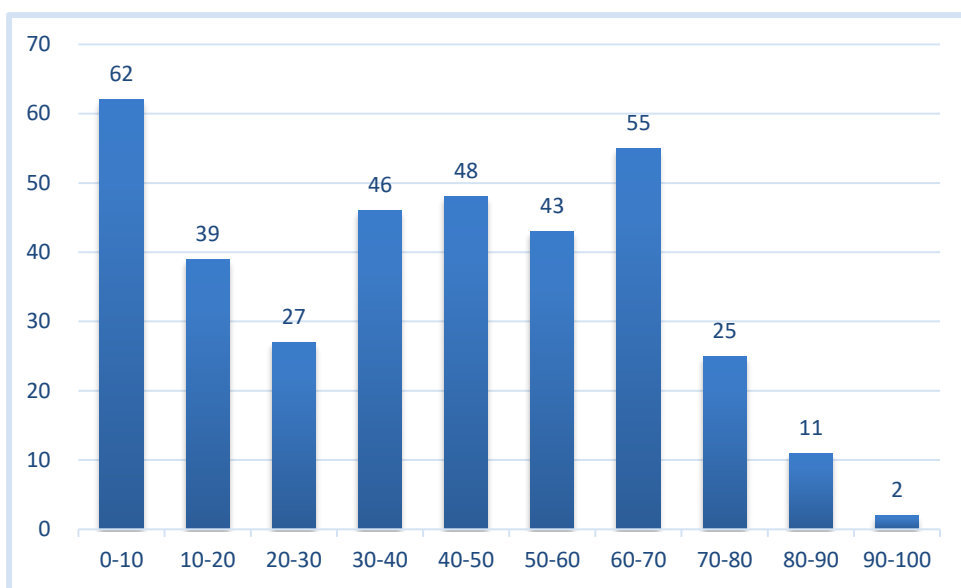


图 4.3 县级城市政府预算与预算执行公开得分分布图 (百分制)

值得指出的是，一些县级市政府除了公布自己的财务报告外，还通过报表的形式列出了详细的收支明细；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。这样的做法值得其他县级市政府学习。

4.3.2 不同财政年度预算与预算执行的公开情况

表 4.5 给出了县级城市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。该表主要从均值、均值为该部分满分的百分比、有分数城市数、占总分 80%以上城市数以及占总分 60%以上城市数这几个方面分析 2016 预算执行情况和 2017 预算情况。

表 4.5 县级市场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 80%以上城市数	占总分 60%以上城市数
2016 预算执行情况	48.17	30.1%	288	12	78
2017 预算情况	71.07	44.42%	309	30	131

从 2016 和 2017 年预算年度有分数的城市数量来看，超过 60%的城市公开了财政报告和财政数据。值得注意的是，2016 年预算执行公开的情况不及 2017 预

算公开的情况，其得分不论是均值还是有分数的城市数量，都少于 2016 预算公开情况。在部门预算公开中，公布 2016 年部门预算执行的城市数量也远小于公布 2017 年预算的城市。

4.3.3 四类财政预算报告和财政数据的公开情况

表 4.6 给出了县级城市政府在 2016 年预算执行和 2017 年预算两方面的不同子项得分统计情况。虽然多数县级市公开了公共财政和政府性基金的预算及预算执行，但公开国有资本经营和社会保险基金预算及预算执行的地方政府数量则较少，与公共财政预算和政府性基金预算相比，其完整性仍有较大的差距。尤其国有资本经营的公开情况，公开的城市数量低于县级样本城市总数的一半。特别是在 2016 年预算执行中，国有资本经营预算公布情况得分均值仅为 4.59 分，均值占该部分满分的百分比仅 11.47%。

表 4.6 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%	有分数城市数
2016 年预算执行情况	公共财政预算	18.66	46.65%	287
	政府性基金预算	14.89	37.22%	272
	国有资本经营预算	4.59	11.47%	147
	社会保险基金预算	10.03	25.09%	230
2017 年预算情况	公共财政预算	25.78	64.46%	309
	政府性基金预算	21.57	53.94%	300
	国有资本经营预算	7.72	19.30%	186
	社会保险基金预算	16.00	40.00%	262

4.3.4 2017 年部门预算公开情况

在部门预算公开的 20 分方面，有 278 个县级市政府公开了 2017 年部门预算信息，得分平均值为 15.21，占该部分满分的 76.08%。其中，在该部分得满分的城市有 271 个。

表 4.7 2017 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
2017 年部门预算	15.21	76.08%	278	272

4.4 其他重要的财政信息

今年其它重要的财政信息部分较去年有些变化，主要是增加了产业投资基金以及 PPP 项目公开情况的考察。该部分总分为 250 分，包括政府性债务 80 分、三公经费 20 分、产业投资基金 30 分、大额专项资金 30 分、PPP 项目 30 分、政府采购 30 分以及预算编制说明 30 分七个子项。

在其他财政信息部分中，全国县级城市的平均分为 67.20 分，其中 100 分以上的城市有 57 家。七个子项中，产业投资基金的公开情况最差，平均分仅为 0.63 分，换算成百分制后仅 2.10%，远低于其余各子项得分；PPP 和政府性债务部分，县级市的平均得分分别为 2.27 分和 12.03 分，换算成百分制后分别占各自部分总分的 7.57%和 15.04%，同样不理想。

表 4.8 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，三公经费与政府采购公开情况最优，对政府采购进行公布的县级市政府数量占总数的 209 家，且多数县级市政府公布的招投标、中标信息的完整性和规范性程度较高。政府采购、预算编制说明次之，再次是大额专项资金、政府性债务，PPP 与产业投资基金公开情况最差。

表 4.8 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 50%以上城市数	占总分 30%以上城市数
政府性债务	12.03	15.04%	198	2	58
三公经费	12.96	63.45%	286	160	192
产业投资基金	0.63	2.10%	41	2	10
PPP	2.27	7.57%	129	17	31
大额专项资金	5.16	17.20%	101	54	68
政府采购	17.30	57.67%	266	186	203
预算编制说明	17.12	57.07%	300	233	281

在预算编制说明方面，共有 73 个县级市政府得到满分 30 分，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。在对预算编制进行说明时，

名词解释的相关说明，有 101 个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，其余城市的名词解释均为 0 分；而对于预算编制的原则和预算执行的重要说明两方面的公开程度则相对较好，分别有 297 个和 211 个城市在这两项上得分，但这两项的完整性方面仍待加强。

在其它财政信息部分，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。导致政府性债务和三公经费得分偏低的主要原因在于：一、绝大部分地方政府通过下属的投融资平台公司来承担政府性债务，市政府并未在国有资本经营中公布这些平台公司的相关情况，也未公开地方国有企业财务情况。二、县级市政府自身可能具有较高的负债水平，主动进行披露的动机不强。三、政府性债务除了直接债务外，还有大量的担保债务，在公开上存在客观困难和缺乏激励机制。四、三公经费由于属于非单独的操作科目，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争议；主观上，也存在难以完全披露的一些现实考虑。但是，控制地方政府的借债规模，完善对地方政府债务的监管，增强地方政府债务的公开度和透明度，这本身就是改善政府治理体系的重要内容，也是今后需要地方政府改进的方面。

4.5 不同城市间的比较分析

本节这种对不同的县级市政府财政透明度加以比较与分析。我们将讨论今年财政透明度排名前十名和后十名县级市政府的特点。

4.5.1 排名前十和后十的县级城市特点

全国范围内县级市的排名位列前十名的城市中，浙江省表现最为突出，占有了五个席位；湖北省、江苏省的表现也较为抢眼，均在前十名的城市里占了两名，湖北省安陆市、枣阳市分别位列第三、第七名，江苏省张家港市、江阴市并列第九名；此外，有新疆维吾尔自治区奎屯市入围前十之列（见表 4.9）。

表 4.9 2015 年财政透明度排名前十的县级市政府

	城市	省份	百分制(%)
1	余姚市	浙江省	72.39
2	瑞安市	浙江省	68.96
3	安陆市	湖北省	67.91
4	临海市	浙江省	67.84

5	泰兴市	浙江省	67.24
6	奉化市	浙江省	66.94
7	枣阳市	湖北省	66.12
7	奎屯市	新疆维吾尔自治区	65.52
9	张家港市	江苏省	64.78
10	江阴市	江苏省	64.78

表 4.10 列出了全国县级市财政透明度得分排名位于后十名的城市。由表 4.10 可见，后十名的城市中新疆维吾尔自治区、吉林省各占了两个席位。

表 4.10 全国县级城市总分后十名的排名

排名	城市	省份	百分制(%)
349	沅江市	湖南省	4.48
350	和田市	新疆维吾尔自治区	3.73
351	龙海市	福建省	3.58
351	瑞金市	江西省	3.58
351	舒兰市	吉林省	3.58
351	双辽市	吉林省	3.58
351	图木舒克市	新疆维吾尔自治区	3.58
356	辉县市	河南省	3.43
357	蓬莱市	山东省	2.09
358	安达市	黑龙江省	1.64

4.5.2 不同区域的结果比较分析

本节对位于东、中、西三大区域的县级市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河北、辽宁、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 4.11 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好于中部地区和西部地区，而西部地区略好于中部地区，但无显著差异。东部地区共有 145 个县级城市，其得分均值为 267.76 分，均值占总分值的 39.96%；中部地区共有 125 个县级城市，其得分均值为 221.63 分，均值占总分值的 33.08%；西部地区共有 72 个县级城市，其得分均值为 223.30 分，均值占总分值的 33.33%。

表 4.11 不同区域城市政府财政透明度得分的统计情况

统计\指标	均值为总分%	有分数城市数	占总分 70% 以上城市数	占总分 60% 以上城市数
东部地区	39.96	145	1	16
中部地区	33.08	125	0	4
西部地区	33.33	72	0	2

4.6 小结

本章按照 2017 年新修改的全口径财政透明度指标体系，对 358 个县级城市在 2016 年-2017 年的财政透明度进行了实证研究。总的来说，与地级及以上市政府比较，县级市政府的财政公开情况仍然存在较大差距。在评分指标体系完全一致的情况下，地级及以上城市平均分换算成百分制为 49.33 分；而县级城市平均得分为 35.98 分。在县级城市的财政信息搜集过程中，我们发现不少城市的多项信息都没有公开，而且不同县级市政府在财政公开透明方面的差异很大，个别地方政府甚至未公开最基本的信息。县级城市政府需在公共机构、财政预算和其他财政信息的公开方面做出努力，在下年度中改变这种局面。

第五章：良好做法指南

从 2016-2017 年财政公开的情况来看，地市级政府的财政公开工作已显著好于前三个财政年度，而且在数据的可得性、获得数据的便利性、数据的全面性和可读性方面均有所提高。值得一提的是，在政府性债务、PPP 和产业基金等方面公开的城市有所增加，说明许多市政府认识到了债务、PPP 和产业基金公开的重要性。尽管如此，不同的市政府之间在财政公开上仍然存在很大的距离。为此，本章将选择符合财政公开原则和逻辑的良好范例，并尽可能的解释其依据，并与其他一些公开的例子做出对比，以此提出本年度财政透明的良好做法指南。

5.1 财政公开的三个原则

财政公开应当以全口径政府财政信息公开、用户友好发布、一站式服务作为基本原则。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。关于三大原则的细节，在前文中已经有了细致的表述，这里不再赘言。去年的报告中，课题组关于三大原则的内涵和良好做法的范例曾做出详细的解读和描述。但随着国家法律和中央政策要求的提高，政府财政公开三原则的内涵和具体做法也需发生着一定的变化。从课题组本年度财政透明度评价体系的制定也可以看出，除了一如既往地重视全口径的财政信息公开外，我们还更加关注在用户友好发布、一站式服务方面的做法。本章在往年报告的基础上，对满足三大原则的具体做法和这些做法的内涵做出了进一步的阐述，力求更加完整的展示财政公开的良好做法。

5.2 财政公开的良好做法

在去年的报告中，课题组根据连续年财政透明度研究的经验，提出一套系统的公开方式，并辅以地方政府在财政公开的具体实例加以说明。在今年报告中，课题组将在去年提出的良好做法基础上，对一些重点领域深入剖析，并对财政公开中的薄弱环节进行深入分析。而对于去年已经涉及的相对成熟的财政公开做法，在本期研究中则不再赘述。

5.2.1 总纲

财政透明是一个统一的整体，应当包含财政资金使用主体的公开、财政资金使用过程的公开。财政资金使用主体就是财政供养的广义政府部门，而财政资金使用过程就是预算制定和预算执行；前者由机构公开来反映，后者由预算说明、财政数据和其他重要的财政信息反映。公开的过程应当遵循统一、全面的原则，其目的是帮助其他主体更好的监督财政过程。去年我们曾提及，“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。”一些城市政府在这方面有好的做法，其中，广州市将大部分的公开内容集中在政府网站主页一个页面上，对于使用者来说是非常方便的。



图 5.1 广州市政务公开主菜单设计



图 5.2 广州市财政数据的一站式公开

5.2.2 纳入财政预算的机构和部门及其职能

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、事业单位等。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。下图是广州市和杭州市机构公开做法的示范。



图 5.3 广州市机构公开做法示例 1

应急管理	· 广州市审计局	· 广州市人民政府外事办公室（市政府港澳事务办公室）
廉洁广州	· 广州市人民政府国有资产监督管理委员会	· 广州市城市管理委员会
	· 广州市工商行政管理局	· 广州市质量技术监督局
	· 广州市体育局	· 广州市安全生产监督管理局
	· 广州市食品药品监督管理局（市食品安全委员会）	· 广州市统计局
	· 广州市知识产权局	· 广州市旅游局
	· 广州市来穗人员服务管理局	· 广州市人民政府研究室
	· 广州市人民政府侨务办公室	· 广州市人民政府法制办公室
	· 广州市金融工作局	· 广州市城市更新局

图 5.4 广州市机构公开做法示例 2



图 5.5 杭州市机构公开做法示例

5.2.3 预算说明

预算说明是整个预算公开的重要环节，涵盖了**预算执行情况说明**和**预算编制情况说明**两部分，前者是对预算执行情况的总结和对财政数据的补充说明，后者是预算编制的依据。新《预算法》在预算编制方面做出了如下规定：

“各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年
年度预算平衡的需要，参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本
年度收支预测，按照规定程序征求各方面意见后，进行编制。

各级政府依据法定权限作出决定或者制定行政措施，凡涉及增加或者减少
财政收入或者支出的，应当在预算批准前提出并在预算草案中作出相应安排。

各部门、各单位应当按照国务院财政部门制定的政府收支分类科目、预算支出标准和要求，以及绩效目标管理等预算编制规定，根据其依法履行职能和事业发展的需要以及存量资产情况，编制本部门、本单位预算草案。”

根据新《预算法》的要求，预算编制是为满足经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要，实现相应目标的财政政策以及对应的各个预算项目的支出。因此**预算编制情况说明**的首要任务是阐明地方政府面对着什么样的经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要，因此财政政策作出什么样的倾向，进而得到在哪些领域需要哪些支出。在此基础上，相对于上一年的预算执行情况，本年预算的调整必须做出适当的说明，以及该调整用于实现哪些特定的财政目标。为了使读者能够清晰的了解预算报告的脉络，还需要将其中涉及的财政名词做出解释。而**预算执行情况说明**则是根据对应财政年度的预算编制情况说明，重述地方政府面对经济社会发展目标，财政政策及其执行情况，预算执行情况与上年预算执行情况以及本年预算的差别及其解释说明，并附注财政报告中所涉及的专有名词的解释说明。

综合上述考虑，预算执行情况说明的要点应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。

《天津市 2016 年预算执行情况及 2017 年预算草案说明及附表》（下称《说明》）是对《关于天津市 2016 年预算执行情况及 2017 年预算草案的报告》的说明。该说明满足了上述论述中对**预算执行情况说明**和**预算编制情况说明**内容的大部分要求，因此本节将其作为范例详细剖析。

该《说明》首先对预算编制的范围做出了界定，按照新《预算法》的要求，将一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算纳入到统一的预算公开范畴中，并对公开的方式、细致程度和具体内容给出了详细的指引。



图 5.6 天津市财政局 2016 年“三公”经费预算情况说明



图 5.7 天津市财政局 2016 年预算编制说明

5.2.4 财政数据

我国的财政预算体系仍处于不断的演化中。新《预算法》的生效确立了在新的财政发展阶段实行的一套预算体系，即以一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算等四本预算组成的预算体系。所有纳入预算的资金支出的数据是财政公开的核心，是财政监督的重点。财政数据反映了财政资金的正当使用与准确流向，本年度财政透明度良好做法要求财政

数据需要根据新《预算法》的要求全面的公开整个预算体系的收入支出情况，预算执行情况需要与上年预算执行情况和本年预算情况做出比较分析，预算编制情况需要与上年预算执行情况做出比较分析。

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，新《预算法》在公开时点上的规定是“**在批准后二十日内**”，负责财政公开的主体是“**本级政府财政部门**”，公开的内容是“**预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表**”，“**本级政府财政转移支付安排、执行的情况以及举借债务的情况等重要事项**”。

为满足财政公开的规定，在公开形式上，对于每一本预算，应当呈现报告和附表的形式。当前比较好的公开做法有三种，一种是在财政报告中直接附注表格，与财政报告的陈述衔接，或者在财政报告后附页，并在财政报告中引注具体的表格位置或序号，如天津市做法；另一种是在财政报告公开页面的页尾处或者单独的公开页面中提供财政报表的下载链接，点开后可直接获得集成四本预算报告的 Excel 文件，如武汉市做法；还有一种是完全将财政报告和财政报表单独公开，并在公开页面上注明每个报告和报表的标题，访问者可直接对应点开链接并获取财政数据，如上海市做法。尽管目前财政数据公开的选择方式较多，但其核心应当满足财政公开的三原则。

武汉市2017年全市一般公共预算收入预算表

表一 单位：万元

项 目	2017年预算数	2016年同口径完成数	2017年预算数比2016年同口径完成数+,-%	备注
一般公共预算收入	13612517	12604182	8.0	从2016年5月1日起，国家实施“营改增”和增值税收入划分过渡方案，为保持可比性，将2016年收入换算为2017年相同口径比较。
1、税收收入	11208140	10302226	8.8	
其中：增值税	4465286	4354986	2.5	
企业所得税	2112736	1859534	13.6	
个人所得税	679953	596450	14.0	
资源税	878	878		
城市维护建设税	978396	815330	20.0	
房产税	360667	327879	10.0	
印花税	196076	178251	10.0	
城镇土地使用税	165144	150131	10.0	
土地增值税	1173832	1029677	14.0	
车船税	99257	88623	12.0	
耕地占用税	146207	146207		
契税	829708	754280	10.0	
2、非税收入	2404377	2301956	4.4	
其中：专项收入	826657	795486	3.9	
排污费收入	7969	7969		
教育费附加收入	423286	384806	10.0	
地方教育附加收入	150000	190358	-21.2	
残疾人就业保障金收入	28000	25665	9.1	
教育资金收入	130624	111621	17.0	
农田水利建设资金收入	86000	74289	15.8	
其他专项收入	778	778		
行政事业性收费收入	461613	423498	9.0	
罚没收入	165161	155812	6.0	
国有资源（资产）有偿使用收入	827087	785707	5.3	
政府住房基金收入	117000	123404	-5.2	
其他收入	6859	18049	-62.0	

图 5.8 武汉市财政数据的一站式公开

武汉市2017年全市一般公共预算支出预算表

表二

单位：万元

项 目	2017年预算数	2016年执行数	2017年预算数比2016年执行数+,-%	备注
一般公共预算支出	16497028	15246791	8.2	
1、一般公共服务支出	1447097	1265135	14.4	
2、国防和公共安全支出	927255	891174	4.0	
3、教育支出	2468316	2310728	6.8	
4、科学技术支出	915634	864219	5.9	
5、文化体育与传媒支出	226880	210665	7.7	
6、社会保障和就业支出	2498691	2356166	6.0	
7、医疗卫生与计划生育支出	1439190	1340321	7.4	
8、节能环保支出	305407	284613	7.3	
9、城乡社区支出	2503854	2448005	2.3	
10、农林水支出	930140	891397	4.3	
11、交通运输支出	686636	665881	3.1	
12、资源勘探信息等支出	762536	767664	-0.7	
13、商业服务业等支出	97017	97364	-0.4	
14、金融支出	22961	16567	38.6	
15、援助其他地区支出	7148	8675	-17.6	
16、国土海洋气象等支出	67159	35784	87.7	
17、住房保障支出	503889	486990	3.5	
18、粮油物资储备支出	20535	37815	-45.7	
19、预备费	143634			
20、其他支出	64867	63859	1.6	
21、债务付息支出	458075	196894	132.7	
22、债务发行费用支出	106	6875		

图 5.9 武汉市财政数据的一站式公开



图 5.10 杭州市财政数据的一站式公开

5.2.5 一般公共预算收支

一般公共预算总收入由两部分构成，包括归属于地方财力的一般公共预算收入（下称“地方一般公共预算收入”）和转移性一般公共预算收入。地方一般公共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，是地方一般公共预算收入最主要的来源。税收收入和非税收入占地方一般公共预算收入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一般公共预算收入总数的同时，必须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，要公布地方一般公共预算收入总额，以及收入“类”级科目的具体数额，以及“款”级科目的具体数额。针对一般公共预算收支的执行情况，财政透明度要求按照财政和税收部门初步统计结果公开；针对一般公共预算收支预算情况，应当按照对经济发展情况的预测公开预计数。

转移性一般公共预算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。⁷转移性公共财政的透明需要地方政府公开转移性一般公共预算收入的总额，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。财政透明度良好做法要求转移性一般公共预算收入应当按照财政部规定的统一标准公开，便于观察理解和比较。财政收入明细的公开的核心是对其结构进行展示，其根据应当是具备不同支出目的性质的收入。返还性、一般性和专项的转移支付有不同的性质和用途，新《预算法》中明确指出，一般性转移支付“为均衡地区间基本财力、由下级政府统筹安排使用”，而专项转移支付“用于办理特定事项”，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 5.1 和表 5.2 分别是 2017 年杭州市一般公共预算收入预算表和 2017 年杭州市本级一般公共预算支出预算表的范例。

⁷根据财政部制定的《2013 年政府收支分类科目》总结而得。

表 5.1 2017 年杭州市一般公共预算收入预算表（万元）

2017 年杭州市区一般公共预算收入预算表

单位：万元

项 目	2016 年调整后 执行数(注 1)	2017 年预算数	为上年调整后 执行数%
合 计	12,208,364	13,130,000	107.5
一、税收收入	11,323,985	12,262,700	108.3
1. 增值税(含改征增值税) (50%部分)	4,695,865	5,090,000	108.4
2. 企业所得税(40%部分)	2,084,202	2,240,000	107.5
3. 个人所得税(40%部分)	1,097,107	1,192,000	108.6
4. 城市维护建设税	832,986	896,000	107.6
5. 房产税	409,180	441,900	108.0
6. 耕地占用税	29,747	29,000	97.5
7. 契税	1,001,049	1,035,500	103.4
8. 资源税	7,781	8,300	106.7
9. 印花税	166,675	180,000	108.0
10. 城镇土地使用税	112,205	125,000	111.4
11. 土地增值税	791,672	924,000	116.7
12. 车船税	95,516	101,000	105.7
二、非税收入	884,379	867,300	98.1

表 5.2 2017 年杭州市本级一般公共预算支出预算表（万元）

2017 年杭州市本级一般公共预算支出预算表

单位:万元

支出项目(注1)	2016年调整后 执行数(注2)	2017年预算数	为上年调整后 执行数%
合计	2,874,183	3,035,000	105.6
1. 一般公共服务	256,303	278,084	108.5
其中:人大事务	5,735	5,800	101.1
行政运行	3,929	3,320	
一般行政管理事务	1,184	1,239	
人大会议	484	916	
事业运行	93	160	
其他人大事务支出	45	165	
政协事务	5,253	5,535	105.4
行政运行	3,395	3,179	
一般行政管理事务	1,222	1,660	
政协会议	336	396	
事业运行	300	300	
政府办公厅(室)及相关机 构事务	51,564	51,333	99.6
行政运行	18,678	20,810	
一般行政管理事务	16,869	17,680	
法制建设	196	256	
信访事务	1,096	2,609	
事业运行	7,576	8,408	
其他政府办公厅(室)及 相关机构事务	7,149	1,570	

5.2.6 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 5.3-5.4 为天津市 2016 年政府性基金收入与支出预算执行的范例。

表 5.3 天津市 2016 年政府性基金收入预算执行情况表

表十四

单位:万元

项 目	预 算	预算执行	执行为 预算%	比上年执 行增减%
政府性基金收入合计	8,745,000	10,506,354	120.1	29.1
国有土地使用权出让收入	7,901,000	9,731,595	123.2	32.5
政府收益	3,350,000	4,093,154	122.2	30.1
土地整理成本	4,551,000	5,441,791	119.6	29.5
土地出让价款		196,650		
新增建设用地土地有偿使用费收入	142,900	56,963	39.9	-60.1
政府住房基金收入	116,200	112,814	97.1	-2.9
地方教育附加收入	294,700	267,879	90.9	1.8
文化事业建设费收入	19,000	21,845	115.0	28.9
残疾人就业保障金收入	77,300	80,024	103.5	9.7
彩票公益金收入	95,100	133,956	140.9	54.9
散装水泥专项资金收入	4,500	7,552	167.8	88.4
新型墙体材料专项基金收入	12,400	14,177	114.3	26.5
其他政府性基金收入	81,900	79,549	97.1	7.4
政府性基金收入合计	8,745,000	10,506,354		
政府性基金收入合计	8,745,000	10,506,354		
加:中央转移支付收入	123,847	94,772		
上年结余收入	1,351,471	1,376,286		
调入调出资金等	-8,600	-267,878		
政府性基金收入总计	10,211,718	11,709,534		

注:新增建设用地土地有偿使用费收入同比下降,主要是 2014 年我市批准的农地转建设用地量比上年减少。

表 5.4 天津市 2016 年政府性基金支出预算执行情况表

表十七

单位:万元

项 目	预 算	预算执行	执行为 预算%	比上年执 行增减%
政府性基金支出合计	3,621,479	4,240,072	117.1	33.6
教育支出	57,868			-100.0
地方教育附加安排的支出	57,868			-100.0
文化体育与传媒支出	23,584	7,582	32.1	-59.0
其中:文化事业建设费安排的支出	21,748	5,900	27.1	-62.9
社会保障和就业支出	45,947	25,182	54.8	-41.9
其中:残疾人就业保障金支出	24,274	21,156	87.2	-3.5
城乡社区支出	3,242,111	4,073,374	125.6	44.5
国有土地使用权出让收入安排的支出	3,047,813	3,916,404	128.5	47.3
政府收益安排的支出	1,442,300	1,568,962	108.8	25.9
其中:农业土地开发资金支出	91,200	74,250	81.4	-8.3
土地整理成本支出	1,605,513	2,347,442	146.2	66.1
新增建设用地上国有土地使用费安排的支出	64,776	45,509	70.3	-18.4
政府住房基金支出	129,522	111,461	86.1	7.4
农林水支出	8,025	6,600	82.2	-14.5
其中:水利建设基金支出	7,800	6,600	84.6	-14.5
交通运输支出	118,000	73,070	61.9	-37.7
港口建设费安排的支出	118,000	73,070	61.9	-37.7
资源勘探电力信息等支出	24,102	19,600	81.3	-17.4
其中:散装水泥专项资金支出	4,030	2,784	69.1	-30.3
新型墙体材料专项基金支出	10,400	7,784	74.8	-25.0
商业服务业等支出	400			-100.0
旅游发展基金支出	400			-100.0
其他支出	101,442	34,664	34.2	-62.6
其中:散装水泥专项资金支出	4,030	2,784	69.1	-30.3
新型墙体材料专项基金支出	10,400	7,784	74.8	-25.0
商业服务业等支出	400			-100.0
旅游发展基金支出	400			-100.0
其他支出	101,442	34,664	34.2	-62.6
其中:彩票公益金安排的支出	89,382	34,664	38.8	-60.7
政府性基金收入总计		5,139,211		
减:政府性基金支出		4,240,072		
政府性基金结余		899,139		
结转项目资金		899,139		

5.2.7 国有资本经营预算

国有资本收入和支出是财政体系的重要组成部分。部分国有企业承担了重要的政策性职能，是财政公共职能的延伸。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。从收入来源上看，国有资本经营预算收入主要包括利润收入、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；从支出去向上看，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，从目前广泛的该预算的公开情况来看，地市级政府基本采用了按照功能分类的公开方式。从现有的良好做法来看，国有资本经营收入预算的公开较去年良好做法的标准又有所提高。具体的说，在收入方面，一些城市公开了**下属国有企业各自对国有资本经营预算收入的贡献**；在支出方面，一些城市在功能分类的基础上公开了国有资本经营预算支出的具体去向。表 5.5-5.8 为广州市本级国有资本经营收入、支出预算表的范例。

表 5.5 广州市 2016 年国有资本经营收入预算表

项 目	2015年预算数	2014年执行数	增减%
全市收入总计	940763	663534	41.8
一、国有资本经营收入	938454	661136	41.9
（一）利润收入	817641	213778	282.5
（二）股利、股息收入	110813	128461	-13.7
（三）产权转让收入	10000	12356	-19.1
（四）其他国有资本经营预算收入	-	306541	净减
二、上年净结余	2309	2398	-
其中：市本级			

表 5.6 广州市 2016 年国有资本经营收入预算表

市本级收入总计	916422	632801	44.8
一、国有资本经营收入	914113	630403	45.0
(一) 利润收入	803300	198199	305.3
广州汽车工业集团有限公司	26694	24417	9.3
广州越秀集团有限公司	31512	25287	24.6
广州港集团有限公司	15300	13588	12.6
广州医药集团有限公司	9586	7084	35.3
广州发展集团有限公司	10980	14700	-25.3
广州市建筑集团有限公司	3070	3318	-7.5
广州水务投资集团有限公司	-	-	-
广州交通投资集团有限公司	-	-	-
广州金融控股集团有限公司	14000	13426	4.3
广州万宝集团有限公司	1080	275	292.7
广州轻工工贸集团有限公司	-	-	-
广州岭南国际企业集团有限公司	6102	6380	-4.4
广州无线电集团有限公司	15341	15198	0.9

表 5.7 广州市 2016 年国有资本经营收入预算表

项 目	2015年预算数	2014年执行数	增减%
广州珠江实业集团有限公司	16950	15327	10.6
广州电气装备集团有限公司	2651	-	净增
广州广日集团有限公司	1412	-	净增
广州工业发展集团有限公司	-	-	-
广州风行发展集团有限公司	9200	-	净增
其他国有资本经营预算企业利润收入	639422	59201	980.1
(二) 股利、股息收入	110813	126413	-12.3
金融等企业股份有限公司	110813	126413	-12.3
(四) 其他国有资本经营预算收入	-	305791	净减
二、上年净结余	2309	2398	

表 5.8 广州市 2016 年国有资本经营支出预算表

其中：市本级支出	916422	618146	48.3
一、教育支出	1800	2000	-10.0
国有经济结构调整支出	1800	2000	-10.0
二、文化体育与传媒支出	3095	26860	-88.5
国有经济结构调整支出	3095	26860	-88.5
三、交通运输支出	28226	50076	-43.6
战略性新兴产业发展支出	28226	50076	-43.6
四、资源勘探信息等支出	709443	381299	86.1
国有经济结构调整支出	552129	263877	109.2
战略性新兴产业发展支出	147674	109924	34.3
改革成本支出	9640	7428	29.8
五、商业服务业等支出	173858	157911	10.1

5.2.8 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。

表 5.9-5.11 为上海市本级社会保险基金预算收入、支出表范例，其做法具有示范意义。其不仅公开了上述各类保险的各项收支，还对各类保险基金的结余（资产）做出了公开。

表 5.9 上海市 2016 年社会保险基金结余执行情况表

项 目	年初预算数	执行数
城镇职工基本养老保险基金本年收支结余	172.7	177.5
城镇职工基本养老保险基金年末累计结余	918.6	922.2
失业保险基金本年收支结余	-1.5	4.8
失业保险基金年末累计结余	145.5	155.7
城镇职工基本医疗保险基金本年收支结余	191.8	181.9
城镇职工基本医疗保险基金年末累计结余	863.9	861.3
工伤保险基金本年收支结余	3.1	4.5
工伤保险基金年末累计结余	51.4	52.5
生育保险基金本年收支结余	7.6	6.3
生育保险基金年末累计结余	7.9	7.4
城镇居民基本养老保险基金本年收支结余	0.8	0.8
城镇居民基本养老保险基金年末累计结余	3.8	4.2
新型农村社会养老保险基金本年收支结余	-1.1	0.7
新型农村社会养老保险基金年末累计结余	67.3	69.4
城镇居民基本医疗保险基金本年收支结余	0.9	0.4
城镇居民基本医疗保险基金年末累计结余	7.4	6.7
新型农村合作医疗基金本年收支结余	0.1	-1.5
新型农村合作医疗基金年末累计结余	5.2	3.7
社会保险基金本年收支结余	374.4	375.4
社会保险基金年末累计结余	2071.0	2083.1

注：由于编报时，2014年社会保险基金预算尚未执行完毕，因此“执行数”为2014年预计结余数。

表 5.10 上海市 2016 年社会保险基金收入执行情况表

单位：亿元

项目	年初预算数	执行数	执行数为预算数的%
城镇职工基本养老保险基金收入	1594.1	1601.4	100.5
其中：保险费收入	1547.0	1552.9	100.4
财政补贴收入	9.0	9.0	100.0
利息收入	17.9	19.0	106.1
失业保险基金收入	87.1	88.8	102.0
其中：保险费收入	83.4	84.3	101.1
财政补贴收入			
利息收入	3.6	4.5	125.0
城镇职工基本医疗保险基金收入	676.4	662.2	97.9
其中：保险费收入	653.4	639.0	97.8
财政补贴收入	4.1	3.4	82.9
利息收入	17.9	18.5	103.4
工伤保险基金收入	32.8	32.3	98.5
其中：保险费收入	31.4	30.5	97.1
财政补贴收入			
利息收入	1.4	1.8	128.6
生育保险基金收入	43.3	42.7	98.6
其中：保险费收入	43.3	42.7	98.6
财政补贴收入			
利息收入	0.01	0.04	400.0
城镇居民社会养老保险基金收入	4.9	4.9	100.0
其中：保险费收入	0.3	0.3	100.0
财政补贴收入	4.3	4.3	100.0
利息收入	0.1	0.1	100.0
新型农村社会养老保险基金收入	33.4	37.8	113.2
其中：保险费收入	2.5	2.7	108.0
财政补贴收入	26.7	30.7	115.0
利息收入	2.4	2.5	104.2
城镇居民基本医疗保险基金收入	23.8	24.6	103.4
其中：保险费收入	3.2	3.4	106.3
财政补贴收入	19.9	20.4	102.5
利息收入	0.2	0.3	150.0
新型农村合作医疗基金收入	17.3	16.8	97.1
其中：保险费收入	3.7	3.3	89.2
财政补贴收入	13.6	13.4	98.5
利息收入	0.04	0.1	250.0
社会保险基金收入合计	2513.1	2511.5	99.9
其中：保险费收入	2368.2	2359.1	99.6
财政补贴收入	77.6	81.2	104.6
利息收入	43.6	46.8	107.3

注：①本表中的收入数均以亿元为金额单位反映，一般保留一位小数；保留一位小数无法反映的，保留二位小数。
②由于编制时，2014年社会保险基金预算尚未执行完毕，因此“执行数”为2014年预计执行数。

表 5.11 上海市 2016 年社会保险基金支出执行情况表

单位：亿元			
项 目	年初预算数	执行数	执行数为预算数的%
城镇职工基本养老保险基金支出	1421.4	1423.9	100.2
其中：基本养老保险待遇支出	1402.5	1399.4	99.8
失业保险基金支出	88.6	84.0	94.8
其中：失业保险待遇支出	88.5	83.8	94.7
城镇职工基本医疗保险基金支出	484.6	480.3	99.1
其中：基本医疗保险待遇支出	484.5	480.1	99.1
工伤保险基金支出	29.7	27.8	93.6
其中：工伤保险待遇支出	29.1	27.6	94.8
生育保险基金支出	35.7	36.4	102.0
其中：生育保险待遇支出	35.7	36.4	102.0
城镇居民社会养老保险基金支出	4.1	4.1	100.0
其中：基本养老保险待遇支出	3.9	3.9	100.0
新型农村社会养老保险基金支出	34.5	37.1	107.5
其中：基本养老保险待遇支出	31.6	34.6	109.5
城镇居民基本医疗保险基金支出	22.9	24.2	105.7
其中：基本医疗保险待遇支出	22.9	24.2	105.7
新型农村合作医疗基金支出	17.2	18.3	106.4
其中：基本医疗保险待遇支出	17.2	18.3	106.4
社会保险基金支出合计	2138.7	2136.1	99.9
其中：社会保险待遇支出	2115.9	2108.3	99.6

注：由于编报时，2014年社会保险基金预算尚未执行完毕，因此“执行数”为2014年预计执行数。

5.2.9 部门预决算信息

部门预决算反映政府各部门所有的收入和支出情况。尽管需要由各个单位自行制定，但公开的方式应当遵循一站式的原则，易于查询和阅读。不仅如此，在预算公开的过程中，应当类似于全市或市级预算的做法做出类似的预算说明，包括预算编制的根据、与上年的对照、预算如何与部门的职能匹配等信息。

一、市委、市政府工作部门		
北京市机构编制委员会办公室	北京市人民政府办公厅	北京市发展和改革委员会
北京市教育委员会	北京市科学技术委员会	北京市经济和信息化委员会
北京市民族事务委员会	北京市公安局	北京市民政局
北京市司法局	北京市财政局	北京市人力资源和社会保障局
北京市国土资源局	北京市环境保护局	北京市规划委员会
北京市住房和城乡建设委员会	北京市市市政市容管理委员会	北京市交通委员会
北京市水务局	北京市商务委员会	北京市人民政府口岸办公室
北京市旅游发展委员会	北京市文化局	北京市卫生和计划生育委员会
北京市审计局	北京市人民政府外事办公室	北京市人民政府国有资产监督管理委员会
北京市地方税务局	北京市工商行政管理局	北京市质量技术监督局
北京市安全生产监督管理局	北京市食品药品监督管理局	北京市国有文化资产监督管理办公室
北京市新闻出版广电局	北京市文物局	北京市体育局
北京市统计局	北京市园林绿化局	首都绿化委员会办公室
北京市金融工作局	北京市知识产权局	北京市人民政府侨务办公室
北京市农业局	北京市粮食局	北京市中医管理局
北京市医院管理局	北京市城市管理综合行政执法局	北京市文化市场行政执法总队

图 5.11 北京市部门预算公开导航页面 1

六、市群众团体		
北京市工商业联合会	北京市总工会	北京市人民对外友好协会
北京市科学技术协会	北京市文学艺术界联合会	北京市归国华侨联合会
北京市残疾人联合会	北京市红十字会	北京市思想政治工作研究会
北京市法学会	北京市社会科学界联合会	中国国际贸易促进委员会北京市分会
七、市委、市政府直属事业单位		
中国共产党北京市委党校	北京市档案局	北京人民艺术剧院
中共北京市委《前线》杂志社	北京市社会科学院	北京市哲学社会科学规划办公室
北京市农林科学院	北京市科学技术研究院	北京市地方志编纂委员会办公室
北京市农村经济研究中心	北京市地质矿产勘查开发局	北京农业职业学院
北京市投资促进局	中国电影博物馆	
八、市国有企业所属事业单位		
首钢技师学院	中共北京控股集团有限公司委员会党校	北京市城建职业技术学校
北京市物资有限公司所属事业单位	北京化学工业集团有限责任公司所属事业单位	北京纺织控股有限责任公司所属事业单位
北京工美集团有限责任公司所属事业单位	北京京仪集团有限责任公司所属事业单位	北京汽车集团有限公司所属事业单位

图 5.12 北京市部门预算公开导航页面 2

如图所示，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。

中共北京市委办公厅等三十六部门2017年部门预算情况的说明

一、部门基本情况

(一)部门职责

中共北京市委办公厅等三十六部门公共预算财政拨款支出单位包括行政单位18家, 事业单位18家。其中行政单位具体是: 中共北京市委办公厅、中共北京市委北京市人民政府信访办公室、中共北京市委组织部、中共北京市委宣传部、首都精神文明建设委员会办公室、中共北京市委农村工作委员会(市农委)、中共北京市委研究室(改革办)、中共北京市委直属机关工委、中共北京市委政法委、中共北京市委统战部、中共北京市委教工委、中共北京市委老干联、北京市妇女联合会、中国共产主义青年团北京市委员会、中共北京市委社会工作委员会、北京市互联网信息办公室、北京市妇女儿童工作委员会办公室等; 事业单位具体是: 办公厅所属事业单位、希望工程北京捐助中心、首都社会经济发展研究所、中共北京市委干部理论教育讲师团、北京市人民政府便民电话中心、北京市党建研究所、北京市文化创意产业促进中心、北京市新闻工作者协会秘书处、北京组织人事科学研究所、北京市三八服务中心、北京市妇女干部学校、北京市宣传干部教育中心、北京市妇联信息中心、中共北京市委老干部活动中心、北京双高人才发展中心、北京市党派团体办公楼服务管理中心、北京市文化发展中心、大学生杂志社。

中共北京市委办公厅是负责协助市委领导处理日常工作的办事机构, 主要职责是: 1. 负责市委重大决策、重要工作部署、重要会议精神贯彻落实的督促检查以及中央和市委领导同志批示的督办工作。2. 负责市委日常公文处理和其他各种综合文字材料的制作、审核等工作。3. 负责市委总值班工作和市委领导同志公务活动的组织安排工作。4. 承办市委交办的与市人大常委会、市政府、市政协、驻地部队以及各部门、各区的协调工作。5. 围绕市委的总体部署和中心工作, 开展调查研究, 收集反馈信息。6. 负责市委日常往来密级文(信)件的收发、传递、管理、归档、清退、销毁等工作。7. 负责市党代会、市委全会、市委常委会等重要会议的会务工作。8. 负责全市党政机关的机要密码通信、管理、保密工作, 对全市各级机要部门实行业务领导和指导, 协调全市党委系统办公自动化工作。9. 负责市委机关刊物的编辑工作。10. 负责市委机关档案的收集整理、立卷归档、管理使用和移交工作。11. 负责本

图 5.13 北京市部门预算公开具体做法 1

首先是对该机构职责的说明, 这是制定财政预算的基础。

(三)项目支出绩效目标情况说明

2017年, 填报绩效目标的预算项目204个, 占全部预算项目640个的31.88%。填报绩效目标的项目支出预算186997.42万元, 占全部项目支出预算的70.14%(详见附件6)。

(四)国有资本经营预算财政拨款情况说明

本部门2017年无国有资本经营预算财政拨款安排的预算。

(五)其他需要说明的事项

根据保密法律法规和国家有关规定, 中共北京市委办公厅等三十六部门2017年预算中的一般公共预算支出科目下部分款、项级科目支出为涉及国家秘密的信息。按照预算公开有关规定, 涉密信息在预算说明及附表中不予公开。

附件1: 中共北京市委办公厅等三十六部门2017年收支预算总表

附件2: 中共北京市委办公厅等三十六部门2017年财政拨款支出预算表

附件3: 中共北京市委办公厅等三十六部门2017年财政拨款基本支出经济分类预算表

附件4: 中共北京市委办公厅等三十六部门2017年项目支出预算表

附件5: 中共北京市委办公厅等三十六部门2017年“三公”经费财政拨款预算表

附件6: 中共北京市委办公厅等三十六部门2017年项目支出绩效目标申报表

图 5.14 北京市部门预算公开具体做法 2

然后是对财政供养人口的说明以及财政支出的概述，最后在各个部门预算公开页面的下方，提供了报表附件的下载。北京市在细节项目的公开是相当详细的，如表 5.12 所示。

表 5.12 北京市人民政府办公厅等六部门 2017 年度项目支出预算表（万元）

单位编码(科目)	单位名称(科目)	项目名称	预算数	其中:政府购买服务支出
**	**	**	**	**
003	北京市人民政府办公厅(财务处)		10295.61700 0	3075.210000
003102	北京市人民政府办公厅本级行政		9251.867000	2895.210000
201	一般公共服务支出		8266.767000	2490.110000
20103	政府办公厅(室)及相关机构事务		8266.767000	2490.110000
2010301	行政运行		732.000000	220.000000
		机动经费	512.000000	0.000000
		互联网接入费	220.000000	220.000000
2010302	一般行政管理事务		7047.335000	2258.180000
		老干部活动经费	30.000000	0.000000
		信息咨询服务费	60.000000	60.000000
		督查室工作经费	60.000000	0.000000
		管委会工作经费	171.000000	0.000000
		北京市区县政府公众满意度调查工作经费	120.000000	120.000000
		接待办房屋租赁费	109.135000	0.000000
		城市公共安全信息平台(政务外网)虚拟化建设费	90.000000	90.000000
		市政府会议保障经费	260.000000	260.000000
		办公厅调研经费	36.000000	0.000000
		机关院内安全检测及鉴定等中介费用	180.000000	180.000000
		市领导会议办公日常经费	390.000000	0.000000
		引进社会化人员劳务费	420.000000	0.000000
		接待办工作经费	240.000000	0.000000
		市委市政府信息化运维费	535.460000	535.460000
		编制外用工人员劳务费	360.000000	0.000000
		办公厅业务工作经费	193.700000	0.000000
		外联办业务保障经费	220.000000	0.000000
		北京市市级行政机关公众满意度调查工作经费	87.000000	87.000000
		政府经济工作会	171.000000	171.000000
		北京市应急信息服务工作经费	13.000000	13.000000
		慰问武警补助	30.000000	0.000000

		机关电气设备代维及工程改造经费	186.000000	0.000000
		北京市突发事件总体应急预案修订研究经费	12.000000	0.000000
		市政府大院安防经费	150.000000	0.000000
		公报编辑部工作经费	439.020000	0.000000
		北京市应急科普宣教经费	50.000000	0.000000
		市级应急队伍现状及装备情况调查研究经费	15.000000	15.000000
		车辆租赁费	151.200000	151.200000
		应急设备维护费	305.000000	0.000000
		北京市应急网运行维护费	40.000000	40.000000
		市政府行政服务经费	450.000000	0.000000
		应急移动应用系统（二期）建设经费	43.000000	43.000000
		市政府大院绿化经费	65.300000	0.000000
		一号应急指挥车升级改造经费	48.000000	0.000000
		市政府大院维护经费	486.800000	0.000000
		特约监督员经费	37.200000	0.000000
		多媒体会议系统维护费	492.520000	492.520000
		机关服务社会化专项经费	300.000000	0.000000
2010305	专项业务活动		250.000000	0.000000
		北京市服务保障中央会议专项经费	200.000000	0.000000
		《政府志》编纂工作经费	50.000000	0.000000
2010399	其他政府办公厅（室）及相关机构事务支出		237.432000	11.930000
		市政府南礼士路3号院办公楼给排水、供暖系统修缮改造工程	75.250000	0.000000
		市政府南礼士路3号院网络机房升级改造	11.930000	11.930000
		办公自动化设备购置费	100.251800	0.000000
		机关空调更新	50.000200	0.000000
206	科学技术支出		120.000000	0.000000
20608	科技交流与合作		120.000000	0.000000
2060899	其他科技交流与合作支出		120.000000	0.000000
		第十八届科博会活动经费	120.000000	0.000000
229	其他支出		865.100000	405.100000
22999	其他支出		865.100000	405.100000
2299901	其他支出		865.100000	405.100000
		在京大型活动服务保障经费	260.000000	0.000000
		机关大院消防设施升级改造	200.000000	0.000000
		市委市政府应用系统升级改版	338.100000	338.100000

		市委市政府网络与安全系统升级改造费	67.000000	67.000000
003103	北京市人民政府法制办		778.800000	180.000000
003103202	北京市人民政府法制办公室		730.800000	180.000000
201	一般公共服务支出		712.800000	180.000000
20103	政府办公厅（室）及相关机构事务		712.800000	180.000000
2010307	法制建设		712.800000	180.000000
		社会口立法工作经费	16.000000	0.000000
		行政执法监督业务经费	73.000000	0.000000
		规范性文件审查备案经费	45.000000	0.000000
		行政复议及调解业务经费	40.000000	0.000000
		市政府立法委员会工作经费	15.000000	0.000000
		行政复议委员会工作经费	58.000000	0.000000
		经济口立法工作经费	16.000000	0.000000
		依法行政宣传工作经费	54.000000	0.000000
		推进依法行政业务经费	48.000000	0.000000
		因公出国经费	19.800000	0.000000
		政府法制机构人员培训经费	2.000000	0.000000
		法制信息工作系统改造经费	122.000000	122.000000
		法治政府建设专项经费	130.000000	0.000000
		城建口立法工作经费	16.000000	0.000000
		信息化系统运行维护费	58.000000	58.000000
205	教育支出		18.000000	0.000000
20508	进修及培训		18.000000	0.000000
2050803	培训支出		18.000000	0.000000
		政府法制机构人员培训经费	18.000000	0.000000
003103203	北京市人民政府法制办公室信息中心		48.000000	0.000000
201	一般公共服务支出		48.000000	0.000000
20103	政府办公厅（室）及相关机构事务		48.000000	0.000000
2010307	法制建设		48.000000	0.000000
		课题研究及译审工作经费	48.000000	0.000000
003104	北京市人民政府研究室		212.450000	0.000000
201	一般公共服务支出		212.450000	0.000000
20103	政府办公厅（室）及相关机构事务		212.450000	0.000000
2010302	一般行政管理事务		212.450000	0.000000
		起草《政府工作报告》及领导重要讲话	36.005000	0.000000
		重大经济专题分析工作	40.000000	0.000000
		信息化运行维护费	10.000000	0.000000
		课题调研	126.445000	0.000000
003204	北京市政府驻上海办事处		52.500000	0.000000
201	一般公共服务支出		52.500000	0.000000
20103	政府办公厅（室）及相关机构事务		52.500000	0.000000

2010399	其他政府办公厅（室）及相关机构事务支出		52.500000	0.000000
		专项业务费	15.000000	0.000000
		业务活动费	37.500000	0.000000

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。

5.2.10 其他重要财政信息

1、政府性债务

地方政府性债务已成为当前经济中最为重要的风险之一，而这种风险更多的存在于获得财政收入能力相对不足的地级和县级市政府。然而，目前的债务数据仍然基本上局限于省级的债务公开⁸、审计署的审计报告以及财政部在2014年底到2015年年初的地方债务上报。地级和县级市政府尽管拥有庞大的债务规模，但这个债务规模的数字和其结构始终不为外界所知。在财政部出台的《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（下称“43号文”）中，明确规定了地方政府在债务公开方面的职责，但是从2016年到2017年这个财政公开周期中，能够做到债务总数公开的城市政府很少，但是本年度比上一年度进步较大，例如，北京市、上海市、杭州市及宁波市等城市在政府债务公开方面进步很大。此外，尽管“43号文”中对政府债务纳入预算管理做出强制性要求，但是关于公开所依照的原则、公开的详细方式、公开的细致程度上并没有明确说明，因此本节将根据财政公开的原则探讨应当如何呈现一个全面展示地方政府债务风险的公开方式。

政府性债务的公开原则上应当反映政府性债务的风险，这种风险包括两个方面：规模风险和结构风险。为了反映规模风险，地方政府应当公开其政府性**债务余额**，并计算其债务余额与地方政府总财力和地区生产总值的比例。除此之外，对于债务规模风险的反映还应当体现在增量上，即在可预见的财政周期内**债务规模的增长情况**，以及债务规模与地方政府总财力和地区生产总值的相

⁸ 这其中包含了直辖市和计划单列市。

对增长情况，这使得地方政府的规模风险在未来可预见的财政周期内的变动得以一目了然。为了反映结构风险，地方政府在公开债务规模的同时必须要体现**当前债务存量的结构，预计的债务增量结构，以及债务存量和增量与偿债能力之间的关系**。从现有的公开情况看，即便是省一级在审计报告中的公开，关于结构方面的公开以偿还责任为基础，分别讨论不同的政府层级、举债主体类别、债权人类别、债务支出投向类别以及偿债年度情况下各类不同的偿还责任的债务余额。其中具体做法以北京市政府债务公开为例。

关于北京市政府债务管理情况及2016年预算调整方案的报告

来源：北京市人大常委会门户网站 发布时间：2016-06-03 16:11:00
浏览字体 【字号：大 中 小】 【复制】 【打印】 【关闭】

——2016年5月26日在北京市第十四届人民代表大会常务委员会第二十七次会议上

北京市财政局局长 李颖津

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，向市人大常委会报告北京市政府债务管理情况及2016年预算调整方案。

一、北京市政府性债务总体情况

近年来，本市经济社会发展速度较快，对资金的需求不断增加，特别是城市基础设施建设、民生项目工程等领域需要大量投入，单靠财政资金难以满足需要，而适度举债可以拓宽融资渠道，满足经济社会发展的多元化资金需求。为此，各区、各部门通过债务融资，为本市经济社会发展筹集资金，在加强基础设施建设、促进公益事业发展、提升城市服务管理水平、保障和改善民生等方面发挥了重要作用。同时形成了大量优质资产，产生了较好的社会效益、生态效益和经济效益，促进了首都经济社会持续健康发展。

随着政府融资规模不断扩大，政府性债务管理也出现了责任不清晰、运作不规范、落实不到位等问题。为有效防范和化解财政金融风险，保持经济持续健康发展和社会稳定，本市着力加强地方政府性债务

图 5.15 北京市政府债务管理情况

三、2016年新增政府债务安排后本市预算调整方案

(一)2016年全市新增政府债务分配方案

经国务院批准，财政部核定本市2016年新增政府债务限额为522.0亿元，其中一般债务492.0亿元，专项债务30.0亿元。考虑到当前本市减收因素较多，支出压力较大，财政收支矛盾更加突出，同时，政府债券具有期限长、利率低的优势，对于财政部核定本市的522亿元新增政府债务额度，全部安排用于城市副中心建设、新机场建设、棚户区改造、环境建设、交通基础设施建设等重要工程和重点工作。其中，市级安排273亿元，主要用于道路建设42亿元、购买环保公交车和新能源环卫车32.1亿元、北京新机场建设32.9亿元、城市副中心棚户区改造166亿元。

(二)2016年市级预算调整后平衡情况

按照财政部下达本市2016年地方政府债务限额的具体规定，2016年本市新增政府债务522.0亿元(其中一般债务492.0亿元，专项债务30.0亿元)，本次预算调整需增加市级一般公共预算收支492.0亿元，增加市级政府性基金预算收支30.0亿元。

1、市十四届人大四次会议批准的市级一般公共预算收入合计为3776.0亿元，增加政府债券收入492.0亿元后，收入合计为4268.0亿元；批准的一般公共预算支出合计为3776.0亿元，增加一般公共预算支出240.1亿元、对区体制返还和一般性转移支付32.9亿元、地方政府债券转贷支出219.0亿元后，支出合计为4268.0亿元。市级一般公共预算收支平衡。

2、市十四届人大四次会议批准的市级政府性基金预算收入合计为609.9亿元，增加政府债券收入30.0亿元后，收入合计为639.9亿元；批准的市级政府性基金预算支出合计为609.9亿元，增加地方政府专项债券转贷支出30.0亿元后，支出合计为639.9亿元。市级政府性基金预算收支平衡。

图 5.16 北京市 2016 年债务调整预算情况

2016年北京市政府债务余额和限额

附表十五

单位：亿元

项 目	2016年政府债务余额			2016年政府债务限额		
	合计	一般债务	专项债务	合计	一般债务	专项债务
北京市	3743.46	1727.57	2015.89	7211.4	1987.3	5224.1
市本级	1564.44	1009.58	554.86	3582.72	1178.78	2403.94
区级合计	2179.02	717.99	1461.03	3628.68	808.52	2820.16

1. 2016年底北京市政府债务余额情况说明

2016年底北京市政府债务余额3743.46亿元,比2015年底下降34.66%,未超过财政部下达我市的当年政府债务限额。

2. 2016年北京市举借政府债务的解释说明

2016年北京市发行地方政府债券共计1166.4亿元,并已按要求分类纳入预算管理。具体情况是,发行新增债券522亿元,主要安排用于副中心建设、新机场建设、棚户区改造、环境建设、交通基础设施建设等北京市重要工程和重点工作;发行置换债券644.4亿元,主要安排用于置换偿还2016年当年到期以及2017年以后年度到期的存量政府债务。

3. 名词解释

政府一般债券:指省、自治区、直辖市政府(含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府)为没有收益的公益性项目发行的、约定一定期限内主要以一般公共预算收入还本付息的政府债券。

政府专项债券:指省、自治区、直辖市政府(含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府)为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券。

图 5.17 北京市政府债务余额和限额情况

债务支出投向类别	政府负有偿还责任的债务	政府或有债务	
		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
土地收储	3351.64	3.30	0.00
市政建设	1681.58	61.45	480.03
交通运输设施建设	282.34	3.64	151.84
保障性住房	212.96	2.50	131.95
农林水利建设	92.92	7.09	35.21
科教文卫	77.86	1.00	17.26
生态建设和环境保护	75.60	5.86	0.00
工业和能源	13.52	11.51	0.00
其他	244.40	55.65	56.13
合计	6032.82	152.00	872.42

图 5.18 各类债务的支出投向结构

对债务存量规模和结构的公开还不足以揭示全部的债务风险。在未来的一段时间内，地方政府仍然需要不断的再融资操作以满足一般性的政府支出和专项政府支出。这一类必须进行的再融资操作也需要纳入到风险考量的范畴中，从而改变现有存量债务的风险结构。在全面的考察存量债务和未来可预计的新增债务的规模和结构的基础之上，必须全面的给出关于偿债能力方面的分析，这主要是指结构化的偿债能力分析，即各个不同的政府层级、举债主体类别、债权人类别、债务支出投向类别以及各偿债年度的债务收入比例。

全面的债务公开是对债务风险的充分展示，但债务公开从无到有，仍然需要一个循序渐进的过程。目前，已有个别地市级城市在预算报告中公开了债务余额的规模，尽管仍没有全面细致的公开，但这仍然是一个好的开始。广州市在 2016 年的财政报告中公开的政府债务率和计算方式，以及 2016 年的偿债情况。

8. 全面加强政府性债务管理。出台了《关于加强政府性债务管理，全面防控债务风险的意见》，加快建立“举债有度、管债有规、偿债有方、用债有效”的政府性债务管理机制。制定了存量政府性债务化解工作方案，通过资产重组、盘活存量土地、统筹存量资金等措施，使我市存量债务余额较大幅度下降。截至 2014 年底，按照财政部债务风险预警办法有关规定测算^⑤，全市一般债务率 15.5%（其中市本级 13.5%），专项债务率 26.4%（其中市本级 25.7%），远低于 100% 的债务风险警戒线。

图 5.19 广州市 2016 债务率公开

10. 积极偿还政府性债务。市本级财政共投入 206.6 亿元偿还政府性债务本息（其中 18 亿元属提前偿还），主要包括地铁公司 66.6 亿元、水投集团 39.7 亿元、城投集团 53.2 亿元、交投集团 43.2 亿元、地方政府债券本息 3.9 亿元。存量债务余额取得较大幅度下降，债务举借和偿还处于良性循环状态。

图 5.20 2016 广州市偿债情况

7. 突出保障政府性债务偿还资金。安排偿债资金 198 亿元，按照债务性质分类：归还一般债务 134 亿元，归还专项债务 64 亿元。按照还款主体分类：安排地铁公司 28 亿元、城投集团 98 亿元、水投集团 40.6 亿元、交投集团 28 亿元、地方政府债券本息 3.4 亿元。政府性债务还本付息所需资金均得到有效保障。

图 5.21 2017 广州市偿债计划

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。

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。

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。政府采购从现阶段来看是公开相对完善的环节，由于去年的报告中已经有详细的范例，这里不再赘述。

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预算管理范畴中。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。表5.13-5.15 广州市的范例。

表 5.13 广州市本级重点支出执行情况表

项 目	总支出					转移支付支出	总投入
	小计	公共财政预算支出	政府性基金预算支出	国有资本经营预算支出	财政专户管理资金预算支出		
	①=②+③+④+⑤	②	③	④	⑤	⑥	⑦=①+⑥
教育	733385	469760	134575	2000	127050	307016	1040401
社会保障和就业	729628	667161	42620	-	19847	197136	926764
医疗卫生	411274	388460	-	-	22814	119543	530817
公共交通	1430218	626408	707134	35676	61000	13,606	1443824
保障性住房	375946	69176	306770	-	-	1000	376946
“三农”	383126	161003	222123	-	-	366420	749546
产业转型升级	400000	234000	6000	160000	-	-	400000
扶贫	127718	127718	-	-	-	36496	164214
科学技术	165306	163193	-	-	2113	82976	248282

表 5.14 广州市民生实事财政投入情况

序号	项目名称	工作内容	预算数	执行数
合 计			261162	432740
1	保持就业稳定	帮助16万名城镇登记失业人员实现再就业。举办300场次就业专场招聘会，组织5万名以上本市持培训券人员参加职业技能培训。实现全年城镇新增就业人数20万以上，广州生源应届高校毕业生就业率达90%以上，城镇登记失业率控制在3.5%以下。	55100	55100
2	提高住房保障水平	新建和筹集保障性住房11000套，向1300户困难家庭发放住房租赁补贴。	184000	351943
3	加强学校食堂食品安全监管	完成1000家中小学校、职业学校和幼托机构食堂食品安全视频监控系统建设。	-	-
4	加快清洁能源改造	新增管道燃气用户30万户。完成1000台燃煤燃油锅炉的淘汰或清洁能源改造。	520	1208
5	改善公交出行	新增投放公交运力500台、公交线路 25条、公交专用道 50 公里。	4500	4500

表 5.15 广州市民生实事财政投入情况（续）

6	整合政府非紧急类服务热线为12345	实现热线平台与政务服务中心实体大厅、网上办事大厅互联互通，打造“政务咨询、民生诉求、政民互动、投诉举报、效能监察”为一体的公共服务平台。	5700	5316
7	提高老人、妇女和儿童福利条件	改造和新建 400 个农村老年人活动站点。免费为全市农村妇女提供“两癌”检查。推进“1+12”儿童公园建设，实现一半以上儿童公园建成（局部）开放。	6778	10266
8	实施特殊教育普及及质量提升计划	研究开发特殊教育专用教材学材1套，建设随班就读指导中心2个、随班就读资源室24间。为各区（县级市）的12所特殊教育学校各配置特殊教育专用教学器具、仪器1套。实现残疾儿童义务教育阶段教育“零拒绝”。	1000	1000
9	支持全民健身活动	建设30个小型足球场。推进36个街镇“一站两点”（文化体育工作站、国民体质监测点、社会体育指导员服务点）试点工作。公共体育设施免费和优惠时段分别由每周10小时增加到14小时。	2554	2410
10	丰富群众文化生活	免费安排群众文化活动1500场、艺术进校园20场及发放惠民文艺演出、节展及展览等文化活动门票10万张。推进市广播电视无线覆盖工程建设，实现广州市广播、电视第一套节目在行政区域达到90%以上的覆盖率。	1010	997

5、政府社会资本合作（PPP）项目

政府社会资本合作，简称PPP，是公共基础设施中的一种项目运作模式。在该模式下，鼓励私营企业、民营资本与政府进行合作，参与公共基础设施的建设。PPP是以市场竞争的方式提供服务，主要集中在纯公共领域、准公共领域。PPP不仅是一种融资手段，而且是一次体制机制变革，涉及行政体制改革、财政体制改革、投融资体制改革。在政府社会资本合作（PPP）财政信息公示方面，主要参考图5.22广州市PPP财政信息公示情况和图5.23北京市PPP财政信息公示情况，主要具体公布项目名称、项目所在地、所属行业、建设内容及规模、项目总投资、政府参与方式、拟采用的PPP操作模式、责任人及联系方式和发布时间等。

项目编号	项目名称	项目所属行业	所属省	所属市(县)	所属行业	所属子领域	项目总投资(万元)	项目类型	项目参与方式	拟操作模式	项目阶段	项目发起单位名称	项目发布时间	是否已完成项目
4401000000092	广州市垃圾综合处理厂	广东省	广州市	广州市	市政工程	垃圾治理	41015	改建	BOT	政府付费	筹备阶段	广州市城市管理委员会	2015-01-23	未启动
44010000002817	广州市固体废物卫生中心(原危险废物处理中心)生物降解处理厂二期工程	广东省	广州市	广州市	市政工程	垃圾治理	47495	新建	BOT	政府付费	采购阶段	广州市城市管理委员会	2016-01-28	已完成
44010000002818	广州市固体废物卫生中心(原危险废物处理中心)生物降解处理厂二期工程	广东省	广州市	广州市	市政工程	垃圾治理	10853	新建	BOT	政府付费	采购阶段	广州市城市管理委员会	2016-02-04	已完成

图 5.22 广州市 PPP 财政信息公示情况

北京市									
序号	项目名称	项目所在地	所属行业	建设内容及规模	项目总投资	政府参与方式	拟采用的 PPP 操作模式	责任人及联系方式	发布时间
单位: 亿元									
一、交通									
1	地铁6号线	通州、东城、西城、石景山等区	轨道交通	线路全长52公里	441.00	股权合作	股权融资	任宇航, 13810568667	#####
二、生态环境									
1	海淀区建筑废弃物资源化利用项目	海淀区上庄镇辛力屯村	固废处置	新建建筑垃圾处理能力3000吨/日	2.47	投资补助	BOT	王育民, 66415588-0453	#####

图 5.22 北京市 PPP 财政信息公示情况

6、产业投资基金

产业投资基金是一大类概念，国外通常称为风险投资基金和私募股权投资基金，一般是指向具有高增长潜力的未上市企业进行股权或准股权投资，并参与被投资企业的经营管理，以期所投资企业发育成熟后通过股权转让实现资本增值。在产业投资基金方面，如图5.23杭州市产业基金信息公示情况，主要将产业投资基金的规模、数量、总金额、分布情况和参与主体等信息进行了公示说明。

推动政府产业基金 加快产业转型升级



发布时间：2017-06-27

浏览次数:36

字体：[大 中 小]

视力保护色：

近年来,杭州市财政部门切实执行国务院关于深化财税体制改革各项决定,围绕发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府的作用,创新思路,积极开拓,大力推动政府产业基金建设,先后设立了创业投资引导基金、产业发展投资基金、天使投资基金、信息经济投资基金、文创投资基金及创投基金等政府产业基金。截至2017年3月,市财政已累计出资38.88亿元,设立子基金86家,子基金协议规模275亿元,投资杭州项目超过300个。其中,创业投资引导基金市财政累计出资11.71亿元,设立子基金42家;产业发展投资基金市财政累计出资6.51亿元,设立子基金14家;天使投资基金市财政累计出资6亿元,设立子基金20家;信息经济投资基金市财政累计出资4亿元,设立子基金10家;文创投资基金市财政累计出资0.41亿元;杭投发基金市财政累计出资10.28亿元。

通过这些基金的运作,进一步转变了政府产业扶持方式,有效发挥财政资金的杠杆效用引导金融资本、产业资本、社会资本投入实体经济,在助推全市创业创新和产业转型升级发展方面取得了良好成效。

图 5.23 杭州市产业基金信息公示情况

5.3 小结

通过对一些重点财政领域的公开内容的重述，以及对自 2013 年以来地级及以上城市财政公开的经验总结，本章进一步完善了政府财政信息公开良好做法指南。在全口径、用户友好、一站式的原则下，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，其中应公布一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。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。

第六章：结 论

近些年来，我国面临不断下行的经济增长压力，稳增长和调结构的政策目标使得财政政策的重要性更加凸显。财政预算作为财政政策有效实施的基础，是财政政策实施的重要环节。科学的预算制定和预算管理是财政政策目标实现的保证，而有效的预算公开和监督则为科学的预算制定和管理提供了良好的外部条件。我国的全面深化改革的一个重要内容是财政体制改革。而财政公开则是财政体制改革的有机组成部分。将公共财政的制定和执行置于全社会监督之下，是全面深化改革的一个体现。

在连续五年对中国市级政府财政透明度考察的基础上，今年我们对市级公共财政公开的研究也进一步深化。其一，对全口径财政透明度指标体系做了修订调整，给予了除“四本账”以外的“其他财政信息公开”更高的权重，并对“政府债务”的评分细项进行了修订，使评分更为全面。其二，我们增设了“产业投资基金”和“PPP项目”两个新的栏目，以适应地方政府新的投资行为，更全面的反映财政资金的使用情况。其三，由于各地决算公布时间普遍晚于本文截稿时间，因此今年删去了部门决算及“三公”经费预算执行项目，同时针对“预算编制说明”这个区分度不大的指标，我们进行了调低分值的处理。最后，继续集中总结各地的好经验，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，供各地政府参考。

课题组今年对全国 295 个地级与地级以上市政府（4 个直辖市政府和 291 个地级市政府，包括新建的西藏山南市）的财政透明度情况进行了详细研究，得出了“2017 年地级及地级以上市政府财政透明度排行榜”。

2016 年 10 月 27 日，财政部印发《地方预决算公开操作规程》（以下简称“操作规程”），对地方预决算信息的公开时间和公开内容做了更为细致的规定。与以往的文件不同，该“操作规程”更具有可操作性。从 2013 年起，清华大学课题组在《中国市级政府财政透明度研究报告》就首次创立了衡量政府财政透明度的一整套详尽的指标体系和评分标准，并根据各地的实践，提出了良好做法指南，供各地政府改进与提高财政透明度参考。本次财政部的“操作规

程”采纳了大部分指标体系，并以正式文件的形式发布，有力地推动了各地方政府的财政信息公开工作。

总的来说，今年各类市级政府财政信息公开情况尤其是预决算部分较往年有了很大的进步。“四本账”的公开情况较去年有所提升。衡量政府财政透明度的核心指标是市级政府对预算与预算执行情况。今年大部分城市都给出了较为完善的2016年预算执行以及2017年预算报告。地级及地级以上城市财政透明度有明显进步。去年295家地级及地级以上城市的平均得分为44.62分，而今年295家地级及地级以上城市的平均得分为49.33分。今年各城市得分在50-60之间的最多，有69家；其次为得分在40-50之间的城市，有57家；此外得分位于30-40的城市有40家；整体得分情况明显优于去年。得分位于60-70的城市有42家，得分在60以上的城市共有84家，其中得分超过80的市政府共有5家，分别是北京、广州、杭州、上海和烟台。在过去几年里，北京、广州、上海在历年财政信息公开工作方面都做处于领先的位置，为其它城市起到良好的示范作用。今年杭州和烟台异军突起，政府财政透明度有了较大的提升，进入了排名前五的城市行列。事实上，排名前十位的城市得分比较接近，差别主要体现在今年新增的“地方政府债务”、“产业投资基金”和“政府与社会资本合作项目（PPP）”等“其他重要的财政信息”部分。其中，杭州市和烟台市除了详细公布“四本账”外，还对这一部分做了较好的披露。排名靠后的地级市在公开情况较差的原因上也有相似之处，其中排名倒数30位的城市全都没有对本市的2016年预算执行和2017年预算报告的详细表格进行公开，大部分仅仅在报告正文中对“四本账”某些项目总额加以介绍，基本细项则无从得知。此外，排名靠后的城市在“其他重要的财政信息”方面也表现不佳，难以达到中央和社会公众对于财政信息公开的要求与期望。

另一方面，县级市政府财政透明度公开情况与去年基本持平且得分普遍低于地级市政府。今年县级市政府财政透明度评价指标体系与地级市政府完全相同。尽管今年县级市的“四本账”公开比去年好，但是70分以上的县级市政府仅有1家，与地级市相比仍有较大差距。因此，县级市政府的财政公开工作仍有较大的进步空间。中国的县级城市政府仍需提高其治理水平，在机构公开、财政预决算公开和其他信息公开方面做更进一步的工作。

2017 年的财政透明度评分对政府债务公开指标进行了调整，包括以下具体指标：债务限额及总额、债务类别、具体债务项目、各辖区债务情况。从该指标地级及以上市政府的得分情况看，债务限额和总额公布情况较好，在 295 个地级及以上市政府中，共有 201 个公布了 2016 年度的债务限额和债务总额，这其中大多数市政府对专项债务和一般债务两个类别的总额进行了公开。但在具体的债务项目方面则公开情况较差，仅有 37 家市政府对债务的具体使用项目有所公开。县级市政府债务的公开情况则更不尽人意，平均分仅为 12 分。358 个县级市政府中，有 181 个公布了 2016 年度债务总额和债务限额，仅 52 个对债务具体项目有所公开。

总的来说，地级与地级以上市政府的财政公开工作已经显著好于前五年度。在数据的可得性、获得数据的便利性、数据的全面性和可读性方面均有所提高。尽管如此，不同的城市政府之间在财政公开方面仍然存在很大差别。因此，地级市政府的公共财政公开还有很大的改进空间。而县级市政府的表现普遍不如地级市政府，有相当部分比例的县级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。我们期待通过各方的共同努力，不断稳步推进我国公共财政的公开透明工作。