



# 2015 年中国市级政府财政透明度研究报告

清华公共经济、金融与治理研究中心财政透明度课题组

2015 年 7 月 30 日

---

课题组负责人：俞乔

课题组成员：范为、孙静、李可、李萌、白玛曲宗、陈嘉莹、曹胜熙、普布多吉、陈安祥、林界辉、吴婷、王玥、谢梦希、沈晓飞、吴语、李林晔、俞之瀚、王俊成

---

# 目录

摘 要.....	3
第一章：引言.....	8
1.1 国内外关于财政透明做法.....	8
1.1.1 国外关于财政透明做法.....	8
1.1.2 我国关于财政透明的做法.....	9
1.2 做好财政透明的意义.....	11
1.3 小结.....	14
第二章：清华大学财政透明度评估历年回顾.....	15
2.1 2012 年财政透明度评估回顾.....	15
2.2 2013 年财政透明度评估回顾.....	16
2.3 2014 年财政透明度评估回顾.....	19
2.4 小结.....	20
第三章：评价原则及评分标准.....	22
3.1 评价原则.....	22
3.1.1 全口径财政信息公开内容.....	22
3.1.2 一站式财政信息发布方式.....	23
3.1.3 用户友好型财政信息服务界面.....	23
3.2 2015 年中国市级政府财政透明度评分标准.....	24
3.2.1 机构设置公开.....	31
3.2.2 市级政府预算与预算执行.....	32
3.2.3 其它财政信息.....	37
3.2.4 三大原则.....	39
3.3 小结.....	40
第四章：地级及地级以上市政府研究结果.....	41
4.1 实证结果综述.....	41
4.2 机构公开评分结果及分析.....	49
4.3 市级政府预算与预算执行.....	57
4.3.1 总体情况.....	57
4.3.2 不同财政年度预算与预算执行的公开情况.....	65
4.3.3 四类财政预算报告和财政数据的公开情况.....	66
4.3.4 部门预决算公开情况.....	67
4.4 其他财政信息.....	68
4.5 不同城市间的比较分析.....	69
4.5.1 排名前三十的城市特点.....	69
4.5.2 不同类型城市比较分析.....	73

---

4.5.3 不同区域的结果比较分析.....	75
<b>4.6 小结.....</b>	<b>75</b>
<b>第五章：县级市政府研究结果.....</b>	<b>76</b>
<b>5.1 实证结果综述.....</b>	<b>76</b>
<b>5.2 县级城市机构公开评分结果及分析.....</b>	<b>85</b>
<b>5.3 县级城市政府预算与预算执行.....</b>	<b>95</b>
5.3.1 总体情况.....	95
5.3.2 不同财政年度预算与预算执行的公开情况.....	104
5.3.3 四类财政预算报告和财政数据的公开情况.....	105
5.3.4 部门预决算公开情况和 2014 年决算.....	106
<b>5.4 其他财政信息.....</b>	<b>106</b>
<b>5.5 不同城市间的比较分析.....</b>	<b>108</b>
5.5.1 排名前十和后十的县级城市特点.....	108
5.5.2 不同区域的结果比较分析.....	110
<b>5.6 小结.....</b>	<b>110</b>
<b>第六章：良好做法指南.....</b>	<b>112</b>
<b>6.1 财政公开的三个原则.....</b>	<b>112</b>
<b>6.2 财政公开的良好做法.....</b>	<b>112</b>
6.2.1 总纲.....	113
6.2.2 纳入财政预算的机构和部门及其职能.....	114
6.2.3 预算说明.....	116
6.2.4 财政数据.....	119
6.2.5 一般公共预算收支.....	121
6.2.6 政府性基金收支预算.....	127
6.2.7 国有资本经营预算.....	129
6.2.8 社会保险基金预算.....	131
6.2.9 部门预决算信息.....	134
6.2.10 其他重要财政信息.....	140
<b>6.3 小结.....</b>	<b>148</b>
<b>第七章：结 论.....</b>	<b>149</b>

---

## 摘 要

市级政府的财政透明程度对于城市的管理者、公民、相关机构以及城市发展本身都有着重要的意义。

首先，财政公开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。

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。从委托代理的角度来看，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。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。

政府财政公开透明是各级政府参与资本市场的前提。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。

此外，政府财政信息的公开也是防范公共部门过度负债所引起的系统性金融风险的条件。根据本次全球金融危机的经验，特别是欧元区的教训，政府财政的公开、透明是保证金融稳定、维护市场纪律、避免系统性风险的一道防线。

继 2012、2013、2014 年三年之后，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 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。与此同时，我们还在媒体上发布了“2015 年地级及地级以上市政府财政透明度排行榜”和“2015 年县级市政府财政透明度排行榜”，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。

---

在 2015 年的市级政府财政透明度研究中，我们对 2013 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。

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“2015 年地级及地级以上市政府财政透明度排行榜”，“2015 年县级市政府财政透明度排行榜”。与去年一样，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。

与去年比较，今年地级与地级以上市政府的财政公开有明显的进步。比如，今年公共财政的明细科目公开情况明显好于去年，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。

从具体的三大类别来看，第一，全国 294 个地级及以上市政府的机构公开普遍较好。第二，“四本账”的预算与预算执行的公开情况是政府财政透明度的核心，占的比重大，该部分包括公共财政预决算、政府性基金预决算、国有资本经

---

营预决算以及社保基金预决算四个子项。其内容为 2014 年预算执行、2015 年预算草案的财政报告和数据的公开。同时该部分还包括部门预算及预算执行的公开情况。这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。但该部分的公开情况差别很大，不尽理想。294 个城市中有 268 个城市公开了连续财政年度的市级政府预算与预算执行情况，只有 55 个市政府得分达到总分的 60% 以上。所有城市的平均得分仅占该部分满分的 33.93%，低于全口径财政透明三大部分得分加总的平均分在总分值中的比例，这说明 294 个市级政府总体在连续财政年度市级政府预算与预算执行的公布上，不如其他方面的公开情况。

第三，其它重要财政信息包括政府性债务、三公经费、大额专项资金、政府采购以及预算编制说明。在该部分中，政府采购公开情况最优，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最差，除了北京、广州、上海、天津、宁波、厦门市外，其他市政府都未公布政府性债务和举债资金使用情况。

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。其它的前十位城市，如：天津、珠海、武汉、南宁、嘉兴、济南、宁波，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，这也与当地的经济发展、治理水平滞后有一定关系。

排名前三十的市政府在机构公开方面都得分普遍很高，接近满分；而且几乎都给出了较全的 2014 年预算执行以及 2015 年预算报告，财政收支预决算公开到了较细的项目。值得指出的是，今年云南省地级市的财政公开情况有较大的提升，其中保山、丽江、玉溪、曲靖进入了前三十位；而去年排在前三十位的城市中，有一些的排序则有所下降，这反映了地级市政府财政公开方面的一种竞争态势。

今年，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。

从具体三大项来看，首先，全国 358 个县级市政府的机构公开的平均分为 29.55 分，共有 43 个城市获得该部分满分 50 分。其次，全国县级市政府“四本账”即预算与预算执行公开情况的平均分只有 70.92 分，其中 200 分以上的城市仅 22 家。这表明县级市政府在公布预算与预算执行情况方面距离基本要求甚远。第三，全国县级城市在包括政府性债务、三公经费、大额专项资金、政府采购以及预算编制在内的其它财政信息的平均分为 40.53 分，其中 100 分以上的城市仅 6 家。五个子项中，政府性债务的公开情况最差，平均分仅为 0.61 分，换算成百分制后仅 1.54%，远低于其余各子项得分；三公经费的 40 分里，县级市的平均得分为 9.40，换算成百分制后 23.51%。

虽然今年地级与地级以上市政府的财政公开情况有所进步。但仍有许多方面仍需进一步改善，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，以适应全面深化改革、促进国家治理现代化和提高政府治理能力的要求。

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%。在县级城市的财政信息搜集过程中，课题组发现不少城市的多项信息都没有公开，而且不同地方的市政府在财政公开透明方面的差异巨大，个别县级市政府甚至未公开最基本的信息。

在全口径、用户友好、一站式的原则之下，通过对各地 2014 年来财政公开的经验总结，我们还归纳出了政府财政信息公开良好做法指南，以帮助各市政府改进财政信息的公开工作，推动政府治理体系的完善。

---

今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、中央的要求和社会的期望之间存在很大的差距。



---

# 第一章：引言

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 国内外关于财政透明做法

### 1.1.1 国外关于财政透明做法

在二战之后，欧盟区国家就将财政透明提上议程，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。<sup>1</sup> 2001 年世界经济合作组织 (OECD) 推出《预算透明度最佳做法》，从政府应公布的预算报告及摘要、预算报告对相关信息充分披露的程度、在操作中确保质量和完整性等三个方面规定了提高政府财政透明度的要求。

美国在财政透明方面位于世界前列，美国前 30 位的大城市政府中有 17 个提供“支票簿”等级的在线政府花销数据库。由金融会计基金会、美国会计师协会、政府财政官员协会、全国州审计员、审计长和国库员协会以及州和地方政府代表协商共同成立 GASB 政府会计标准委员会，建立和完善州和地方政府会计与财务

---

[1] <sup>1</sup> IMF, Manual on Fiscal Transparency, (1998 edition, 2007 revised edition).

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>.

---

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。

### **1.1.2 我国关于财政透明的做法**

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，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《2015年政府信息公开工作要点》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。

进一步完善我国政府财政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。

## 1.2 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处于落后水平。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务管理、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、政府财政公开透明的实现，从制度建设上为各级政府参与资本市场提供了先决条件。

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政府自行发债，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》等相关立法，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。

### 1.3 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。

---

## 第二章：清华大学财政透明度评估历年回顾

近二十年来的信息与传播技术革命深刻改变了包括公众与政府关系在内的所有社会网络，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。本章将对过去三年（2012年-2014年）本课题组关于我国地级以上市政府财政透明度的研究工作进行回顾。<sup>2</sup>

### 2.1 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）公布政府结构和职能；（2）公布显示政府与其他公共部门关系图；（3）公布2011年预算内财政报告；（4）公布政府性基金、土地出让金、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。

---

<sup>2</sup>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>。



---

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。

## 2.2 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 2.1 给出了各部分中各项目的具体分值。

表 2.1 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	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	

业收支情况  (100)	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财政公开情况进行了实证研究，其基本结果如下：

1) 在“纳入预算机构和部门”部分，市级政府结构及职能公开情况较好，但国有企业和本机财政结构图公布情况较差；企事业单位公开、群团、民主党派与工商联、市委党委这三部分的公开情况有待加强。

2) 在“一般性预决算收支情况”部分，比较全面与完整地公布一般性财政预决算情况的市级政府仅占少数，而且公布中也存在着口径、方式以及公布时间缺乏规范性等问题，相当一部分地级市政府未能主动公布此类信息。

3) 在“财政专户与政府债务情况”部分，仅有极少数城市公布了财政专户的相关信息，而且并非完整与全面披露该项的内容，该项工作亟待加强。

4) 在“国有资本经营与国有企业收支情况”部分，除了北京、上海、贵阳、淮南、青岛等城市公开了部分国有资本经营预算收支总表中的内容之外，绝大多数城市的国有企业财务信息均没有公开。

总体而言，我国市级政府财政透明度的程度很低，即使排序在前三十位的市级政府的财政公开情况也远未达到良好披露的水平。直辖市政府的财政透明度情况居前，计划单列市政府次之，省会城市政府弱于计划单列市但是仍好于其他地级市政府的总体水平。发达地区和欠发达地区的市级政府在财政公开排序前三十位中各占一半。广东省的市级政府在财政公开方面具全国之首，居于中部的安徽省紧随其后，而华东发达地区则相对滞后。

在 2013 年的报告中，课题组还在实证研究基础上提出了具有全样本证据支撑的《中国政府财政透明指南》。该《指南》不仅对地方市级政府财政信息公开具有参考和指导意义，对中央政府各部门及省级政府同样具有指导意义。因为中央政府部门财政信息公开与地方政府虽有差异，但存在的问题基本类似。因此，纳入预算机构和部门、一般性预决算收支、财政专户与政府债务、国有资本经营

---

与国有企业收支等四个评价维度基本相同。因此，对于地级市和直辖市政府的全样本研究对于各级政府财政信息公开都具有参考和借鉴价值。

### 2.3 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<sup>3</sup>、2014 年预算。

第三，提出全口径政府财政信息公开、用户友好发布、一站式服务三大指导原则。政府财政信息公开透明应当做到全面、完整与准确，因此，全口径的财政信息公开是政府财政透明度最重要的原则。此外，政府财政信息公开的形式也是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

---

<sup>3</sup> 由于 2013 年决算报告通常在 2014 年年中公布，不在窗口期内，因此在评分指标中不作要求。

---

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。

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。

## 2.4 小结

从2012年开始，我们对中国市级政府的财政透明度开展了全面研究。根据我国的实际情况，我们首次建立了“中国政府全口径财政透明度指标体系”，并提出了政府财政信息公开的“全口径、用户友好、一站式服务”三大指导原则，用于对第一线的市级政府财政信息公开的评价。通过互联网平台和大数据方法，

---

我们连续发布了 2012、2013、2014 年《中国市级政府财政透明度研究报告》，对地级和地级以上市政府财政透明度进行了深入研究，并公布相应的排名。

---

## 第三章：评价原则及评分标准

在过去三年研究基础之上，我们对“中国政府全口径财政透明度指标体系”与评分标准做了进一步的完善和补充，用于对全国所有城市政府的公共财政公开工作的评价。本章讨论并公布这些原则与标准。

### 3.1 评价原则

从 2013 年期，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“中国政府全口径财政透明度指标体系”，用于评价我国市级政府的财政公开情况。

在今年的市级政府财政透明度研究中，我们对全口径政府全口径财政透明度指标体系进行了修订与补充，并且进一步明确规定了评价原则。在现阶段，中国各级政府的财政透明工作应当遵循的原则有三条：全口径财政信息公开、一站式财政信息发布方式、用户友好型财政信息服务界面。

#### 3.1.1 全口径财政信息公开内容

全口径政府财政信息公开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。

全口径政府财政信息公开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全部财政预算数据，包括公共财政预决算报告及明细表、政府性基金预决算报告及明细表、国有资本经营预决算报告及明细表、社保基金预决算报告及明细表、市级部门的部门预决算报告及明细表。

全口径公开内容的第三部分其他重要的财政信息，包括预算编制说明、政府性债务、三公经费、政府采购、大额专项资金使用等。

---

### 3.1.2 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。

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。

### 3.1.3 用户友好型财政信息服务界面

用户友好型的政府门户网站建设是电子政务建设中的重要组成部分，也是政府面向社会提供电子化管理和服务的窗口。一个政府门户网站建设、运行的好坏，直接关系到政府的形象，影响着管理、服务的质量和水平，同时也直观地反映出一个地方电子政务建设的质量和进程。只有建设好了政府门户网站，电子政务才能获得更好的发展，行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制也才能早日实现。因此，在电子政务建设中，注重政府门户网站建设，提高政府门户网站设计、运营以及管理水平，就成为一个非常重要的问题<sup>4</sup>。

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

---

<sup>4</sup>资料来源：<http://wenku.baidu.com/link?url=p5PAXkN0ccjDOQiMNc8TkJURE9iu5sa-VnzdwZpiJAvBvfWiv40GCj3UQwaPkRE8MQziNFj2hhl23sQ6RR40apJYxUZ60j--u4YrY4CKGzi>



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

### 3.2 2015 年中国市级政府财政透明度评分标准

“中国政府全口径财政透明度指标体系”用于评价市级政府的财政公开情况。该指标体系包括三大部分：

(1) 机构设置部分，分值为 50 分。

(2) 市级政府预算与预算执行情况，包括 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，涵括了“本级公共财政收支情况”、“本级政府性基金收支情况”、“国有资本经营与国有企业收支情况”以及“社会保险基金收支情况”，简称“四本帐”；具体分值情况如表 1 所示，第二部分总分为 380 分。

(3) 其他重要的财政信息，包括了政府性债务、三公经费、大额专项资金及重点项目、政府采购公开以及预算编制说明五大部分，具体分值情况如表 1 所示，第三部分总分为 170 分。

以上三部分加总的分值为 600 分。在今年的评价体系中，为了强调“一站式服务、全口径、用户友好”这三大原则的重要性，我们对此又单独给予 30 分的分值，用于考察地级和地级以上市政府的情况。由于今年第一次将县级市政府纳入财政透明度研究范围，对县级市政府没有考虑这三大原则附加的分值。因此，地级和地级以上市政府的总分为 630 分，县级市政府的总分为 600 分。表 3.1 给出了各部分具体项目的分值。

表 3.1 2015 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)				
2014 预算 执行 (160) 按报告或 表中最全 的给分, 无 表打 5 折  财政报告和 数据 (380)		<b>公共          财政          (40)</b>	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)	
		<b>政府          性基          金          (40)</b>	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	总数 (1)				

			入(5)	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(40)	收入(20)	总数10%, 2分
					项级科目40%, 8分
		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	
	2015 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）		
				总数（1）		
	转移性支出（5）	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 (40)	收入(20)	总数10%, 2分	
				项级科目40%, 8分	
				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	收入(20)	总数10%, 2分			

	基金 (40)		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
	2014 决算 (满分得 10)	与 2014 年预算执行对照，按全的给分，若两者都有给 10 分	
2014 年部门预算执行和 2015 年部门预算公开（满分得 50，没有表打 5 折）	14 年预算执行及 15 年预算	除财政局外，公布 2014 年预算执行的每个部门得 5 分，最多 25 分；除财政局外，公布 2015 年预算的每个部门得 5 分，最多 25 分；共 50 分	
其他 (170) (连续两年，2013 和 2014 或 2014 和 2015)	政府性债务 (40)	2013 年或 2014 年 (20)	总数 40%，8 分
			细项 60%，12 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)
		2014 年	总数 40%，8 分

		或 2015年 (20)	细项 60%，12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)
	三公经费 (40)	14年预算 执行 (20)	总数 40%，8分
			部门 60%，12分 每个部门 3分
		15年预算 (20)	总数 40%，8分
			部门 60%，12分 每个部门 3分
	大额专项资金 (20)	2014年 (10)	若有得 10分
		2015年 (10)	若有得 10分
	政府采购 (20)	2014年 (10)	采购目录或招标 (5)
			中标 (5)
		2015年 (10)	采购目录或招标 (5)
			中标 (5)
	预算编制说明 (50) 酌情给分	编制原则 (40) (基本思路、工作重点、机动财力、其他，每项 10分)	
		重要说明 (5)	
		名词解释 (5)	

共分（600）			
三大原则 30	一站式服务	10	统一平台、全面的数字信息和文字信息
	全口径	10	列入预算的单位、四本账公布情况、重大财务情况（其他）、预算编制的说明
	用户友好	10	信息易查找、向普通用户提供易使用的格式、为专业机构提供多样化的数据格式
总分（630）			

### 3.2.1 机构设置公开

指标体系的第一部分为“机构设置公开”。在该部分中，指标细项不仅包括市级政府机构，也涵盖财政拨款的共产党市委、市人大、市政协、民主党派和工商联、群众团体、直属企事业单位等；同时纳入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，以全面反映市级财政资金的使用主体情况。表 3.2 给出了机构公开情况的评分规则。

表 3.2 “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（包括中华青年联合会）、残疾人联合会、红十字会、文艺、科学、社会科学等相关协会团体等组织和机构，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。

### 3.2.2 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2014年预算执行情况、2015年预算情况各占160分，2014年决算情况为10分，2014年部门预算执行和2015年部门预算公开为50分，共380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3.3给出了公共财政预算收支及平衡情况的评分规则。

表 3.3 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
<b>公共财政预算支出</b>	
a. 公布公共财政预算支出的总额	如果公布公共财政预算支出的总额，分值为5；否则为0
b. 使用表格形式公布公共财政预算支出明细	根据公布公共财政预算支出下“类”级科目的详细程度、即公布的“类”级科目数量计分，每一类0.5分，以10分为上限
c. 公布转移性支出总额	公布该部分总额，分值为1；否则为0
d. 使用表格形式公布转移性支出明细	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 3.4 给出了详细的评分规则。

表 3.4 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 3.5。

表 3.5 国有资本经营预算评分规则

<b>国有资本经营预算收入</b>	
a. 公布国有资本经营预算收入总额	如果公布国有资本经营预算收入的总数，分值为2；否则为0
b. 使用表格形式公布国有资本经营预算收入明细	以公布的“项”级科目完整程度评价，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
<b>国有资本经营预算支出</b>	
a. 公布国有资本经营预算支出总额	如果公布国有资本经营预算支出的总数，分值为2；否则为0
b. 使用表格形式公布国有资本经营预算支出明细	以公布的“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。<sup>5</sup>具体的评分规则请见表 3.6。

表 3.6 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

<sup>5</sup>杨燕绥、闫俊，依社会保险法做好社保基金预算，中国社会保障，2011 年第 3 期，P24-25.

---

工作的经费支出。支出按功能分类科目可分为一般公共服务（包括财政部门在职人员工资、公用经费等基本支出和项目支出）、社会保障和就业（指在社会保障与就业方面的支出，包括财政部门离退休人员工资及管理等方面的支出）以及住房保障支出（用于住房方面的支出，包括财政部门按照国家政策规定为职工发放的住房公积金等支出）。

部门预决算部分共 50 分，考察范围包括 2014 年预算执行情况（或决算）和 2015 年预算情况，每一期各部门预算执行或预算草案以列表或其他集成式方式公开，1 个部门公开以 5 分计，每一期以 25 分为上限。

### **3.2.3 其它财政信息**

#### **政府性债务**

市级政府债务有狭义和广义之分。从狭义上讲，市级政府债务即为其直接债务，也就是政府在任何条件下都无法回避的责任和应履行的义务，它主要包括：

（1）地方政府债券类债务，指某一国家中有财政收入的地方政府地方公共机构因发行的债券承担的债务。例如，国债转贷而形成的债务、财政部代理发行的地方政府债券等；（2）地方政府向银行借入的各类贷款：包括国开行的中长期贷款、国有商业银行的各类贷款以及其他商业银行的贷款等；（3）地方政府对其他金融机构的各类负债。

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

在政府性债务项下，我们考察 2013 年和 2014 年（或 2014 年和 2015 年）的政府性债务余额及其结构，分值分别为 20 分，共 40 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 40 分，考察范围包括 2014 年三公经费预算执行情况（或决算）、2015 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 20 分，我们考察 2014 年和 2015 年的大额专项资金的信息公开情况，分值分别为 10 分，其中有公开当年的大额专项资金的项目和金额者可得该项满分 10 分。

### **政府采购**

根据中华人民共和国财政部令第 19 号《政府采购信息公告管理办法》的规定，政府采购信息是指规范政府采购活动的法律、法规、规章和其他规范性文件，以及反映政府采购活动状况的数据和资料的总称。政府采购信息公告，是指将本办法规定应当公开的政府采购信息在财政部门指定的政府采购信息发布媒体上向社会公开发布。公开招标公告应当包括下列内容：（一）采购人、采购代理机构的名称、地址和联系方式；（二）招标项目的名称、用途、数量、简要技术要求或者招标项目的性质；（三）供应商资格要求；（四）获取招标文件的时间、地点、方式及招标文件售价；（五）投标截止时间、开标时间及地点；（六）采

---

购项目联系人姓名和电话。而中标公告应当包括下列内容：（一）采购人、采购代理机构的名称、地址和联系方式；（二）采购项目名称、用途、数量、简要技术要求及合同履行日期；（三）定标日期（注明招标文件编号）；（四）本项目招标公告日期；（五）中标供应商名称、地址和中标金额；（六）评标委员会成员名单；（七）采购项目联系人姓名和电话。<sup>6</sup>

在政府采购项下，总分为 20 分，我们考察 2014 年和 2015 年的政府采购的信息公开情况，分值分别为 10 分，其中有公开当年的采购目录或招标公告的得 5 分，有公开当年中标公告的得 5 分。

### 预算编制说明：

根据 IMF 的说明，完整的财政公开应包括编制原则、编制方法、编制标准、涵盖范围、重要变化，且上述内容须作规范的解释。**名词解释**是指对财政报告中有关财政术语、财政政策以及财政资金的使用项目的具体解释说明，其目的是帮助低着阅读和理解财政报告和数据。**编制原则**是指在预算编制上，根据对未来宏观环境的预测、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 50 分。编制原则分值为 40 分，其中基本思路、工作重点、机动财力、其它分别为 10 分；重要说明分值为 5 分；名词解释为 5 分。

### 3.2.4 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。一站式服务，要求统一平台、全面的数字信息和文字信息，分值为 10 分；全口径，要求列入预算的单位、四本账公布、重大财务、预算的编制说明等要全面，10 分；用户

---

<sup>6</sup>中华人民共和国财政部，政府采购信息公告管理办法，[http://tfs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengbuling/200806/t20080602\\_44437.html](http://tfs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengbuling/200806/t20080602_44437.html)



---

友好，要求信息容易查找，普通用户提供易使用的格式，为专业机构提供多样化的数据格式，分值为 10 分。

### 3.3 小结

根据我国当前的实际情况，我们提出了全口径政府财政信息公开、用户友好发布、一站式服务三大指导原则。政府财政信息公开透明应当做到全面、完整与准确，因此，全口径的财政信息公开是政府财政透明度最重要的原则。此外，政府财政信息公开的形式也是指导财政透明度的重要原则。在去年的基础上，我们扩大了对政府财政透明度的评评估范围，重点放在对公共财政、政府性基金、国有资本经营和社保基金等四本账的预算和预算执行情况。与此相对应，市级政府财政透明度的评价标准也进行了相应调整，但计分的基本原则与方法则和去年一致。

---

## 第四章：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，以全面反映目前地市级政府和直辖市政府财政公开的状况。本章将按照如下的次序展开：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。

### 4.1 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 290 个地级市政府和 4 个直辖市政府在 2015 年的财政公开情况进行了研究。表 4.1 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 4.1 中，北京市、广州市和上海市分列前三位，且总分较接近，分别为 545 分、542 分和 540.5 分，占总分值的百分比分别为 86.51%、86.03%和 85.79%。在第一部分中，除了党委部分信息缺失外，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，北京、广州和上海都做得较好。在第三部分中，政府性债务信息公开方面，北京和上海均未对 2014 年政府性债务进行公布，而广州市在其政府网站上对 2014 政府性债务总数进行公布，但未对其详细项进行公布。

在总排序上，天津市为第四位，得分为 545 分，占总分值的百分比 86.51%；珠海市为第五位，得分为 515 分(81.80%)；武汉市排在第六位，得分为 507 分(占总分 80.53%)。得分 441 分(占总分 70%)以上的城市还有：南宁、嘉兴、济南、宁波、石家庄和保山。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、湖北、广西、山东、浙江、河北、四川、海南、山西以及湖南的省会城市也位于前三十位。

表 4.1 2015 全口径财政透明度体系评价中国市级政府的总得分与排序

排序	城市	所属省份或自治区	得分	排序	城市	所属省份或自治区	得分
1	北京市	北京市	545.00	149	兰州市	甘肃省	236.50
2	广州市	广东省	542.00	150	渭南市	陕西省	235.17
3	上海市	上海市	540.50	151	漯河市	河南省	234.67
4	天津市	天津市	529.33	152	南阳市	河南省	234.50
5	珠海市	广东省	515.33	153	辽阳市	辽宁省	233.00
6	武汉市	湖北省	507.33	154	梧州市	广西壮族自治区	232.67
7	南宁市	广西壮族自治区	477.00	155	玉林市	广西壮族自治区	230.67
8	嘉兴市	浙江省	465.67	156	岳阳市	湖南省	230.50
9	济南市	山东省	456.33	157	通辽市	内蒙古自治区	229.83
10	宁波市	浙江省	455.50	158	连云港市	江苏省	227.50
11	石家庄市	河北省	453.67	159	开封市	河南省	225.67
12	保山市	云南省	444.00	159	克拉玛依市	新疆维吾尔自治区	225.67
13	潍坊市	山东省	436.00	161	安阳市	河南省	225.33
14	丽江市	云南省	435.00	162	大连市	辽宁省	223.17
15	玉溪市	云南省	432.67	163	西宁市	青海省	221.00
16	宜昌市	湖北省	426.33	164	贺州市	广西壮族自治区	219.17
17	曲靖市	云南省	425.67	165	安顺市	贵州省	218.83
18	泰安市	山东省	424.00	166	长春市	吉林省	218.50
19	郴州市	湖南省	420.33	167	无锡市	江苏省	218.33
20	成都市	四川省	420.00	168	包头市	内蒙古自治区	218.00
21	焦作市	河南省	418.67	169	晋城市	山西省	214.00

22	湖州市	浙江省	417.67	170	郑州市	河南省	211.00
23	石嘴山市	宁夏省	415.67	171	濮阳市	河南省	209.33
24	内江市	四川省	415.33	172	云浮市	广东省	209.17
25	海口市	海南省	411.00	173	信阳市	河南省	207.67
26	温州市	浙江省	407.50	174	阳泉市	山西省	207.50
27	太原市	山西省	397.50	175	抚州市	江西省	206.83
28	长沙市	湖南省	396.83	176	咸阳市	陕西省	205.00
29	厦门市	福建省	392.67	177	汉中市	陕西省	204.00
29	沧州市	河北省	392.67	177	延安市	陕西省	204.00
31	贵港市	广西壮族自治区	389.33	179	营口市	辽宁省	201.67
32	阳江市	广东省	387.33	180	嘉峪关市	甘肃省	199.67
33	滨州市	山东省	386.33	181	晋中市	山西省	199.17
34	三亚市	海南省	383.00	181	朔州市	山西省	199.17
35	柳州市	广西壮族自治区	382.33	183	鞍山市	辽宁省	198.83
36	济宁市	山东省	381.67	184	咸宁市	湖北省	198.33
36	日照市	山东省	381.67	185	通化市	吉林省	198.17
38	西安市	陕西省	381.33	186	孝感市	湖北省	197.33
38	临沂市	山东省	381.33	187	三明市	福建省	197.00
40	宜春市	江西省	381.17	188	驻马店市	河南省	196.17
41	绍兴市	浙江省	378.67	189	防城港市	广西壮族自治区	196.00
42	广元市	四川省	377.33	190	六盘水市	贵州省	195.67
43	临汾市	山西省	377.17	191	哈尔滨市	黑龙江省	195.00
44	青岛市	山东省	376.83	192	巴彦淖尔市	内蒙古自治区	194.83
45	莱芜市	山东省	376.67	193	马鞍山市	安徽省	192.50

46	烟台市	山东省	375.67	194	怀化市	湖南省	192.33
46	枣庄市	山东省	375.67	195	中卫市	宁夏省	191.33
48	阜阳市	安徽省	373.67	196	揭阳市	广东省	188.67
49	衢州市	浙江省	373.50	197	遵义市	贵州省	188.00
50	呼和浩特市	内蒙古自治区	369.17	197	普洱市	云南省	188.00
51	吴忠市	宁夏省	364.33	199	萍乡市	江西省	187.00
52	惠州市	广东省	363.17	199	鹰潭市	江西省	187.00
53	固原市	宁夏省	362.33	201	赣州市	江西省	186.67
54	长治市	山西省	361.67	202	佳木斯市	黑龙江省	186.50
55	聊城市	山东省	358.00	203	七台河市	黑龙江省	185.00
56	重庆市	重庆市	355.00	204	鄂尔多斯市	内蒙古自治区	181.83
57	金华市	浙江省	353.00	205	随州市	湖北省	180.50
58	杭州市	浙江省	350.67	206	银川市	宁夏省	180.33
59	宁德市	福建省	346.67	207	铁岭市	辽宁省	180.00
59	儋州市	海南省	346.67	207	新乡市	河南省	180.00
61	汕尾市	广东省	345.33	209	潮州市	广东省	178.67
62	铜川市	陕西省	343.33	210	乌海市	内蒙古自治区	177.67
63	黄山市	安徽省	342.00	211	保定市	河北省	177.33
64	江门市	广东省	341.50	212	朝阳市	辽宁省	177.00
65	丽水市	浙江省	338.83	213	邯郸市	河北省	176.33
66	清远市	广东省	338.67	214	蚌埠市	安徽省	175.50
66	赤峰市	内蒙古自治区	338.67	214	周口市	河南省	175.50
68	合肥市	安徽省	337.67	216	四平市	吉林省	174.83
69	洛阳市	河南省	336.83	217	台州市	浙江省	174.67

70	沈阳市	辽宁省	336.33	218	大同市	山西省	173.00
71	舟山市	浙江省	334.00	218	乌兰察布市	内蒙古自治区	173.00
72	盐城市	江苏省	333.50	218	盘锦市	辽宁省	173.00
73	河源市	广东省	331.83	221	资阳市	四川省	171.33
74	齐齐哈尔市	黑龙江省	331.33	222	泰州市	江苏省	171.15
75	南通市	江苏省	329.00	223	钦州市	广西壮族自治区	170.33
76	淄博市	山东省	328.00	223	廊坊市	河北省	170.33
77	铜陵市	安徽省	324.92	225	泉州市	福建省	166.83
78	镇江市	江苏省	321.67	226	淮安市	江苏省	165.75
79	福州市	福建省	318.33	227	韶关市	广东省	165.50
80	秦皇岛市	河北省	317.00	228	常州市	江苏省	162.50
81	佛山市	广东省	316.83	229	宜宾市	四川省	161.67
82	中山市	广东省	315.83	230	本溪市	辽宁省	161.50
83	东营市	山东省	315.33	231	遂宁市	四川省	161.33
84	邵阳市	湖南省	314.50	232	武威市	甘肃省	160.67
85	宿迁市	江苏省	312.67	233	巴中市	四川省	158.33
86	宿州市	安徽省	312.42	234	丹东市	辽宁省	158.00
87	新余市	江西省	311.67	234	永州市	湖南省	158.00
88	益阳市	湖南省	311.33	236	毕节市	贵州省	156.50
89	东莞市	广东省	309.33	237	深圳市	广东省	156.00
90	南京市	江苏省	308.42	238	南充市	四川省	155.33
91	平顶山市	河南省	306.17	239	南平市	福建省	154.00
92	漳州市	福建省	306.00	240	苏州市	江苏省	143.50
93	淮南市	安徽省	304.42	241	肇庆市	广东省	141.67

94	株洲市	湖南省	304.00	242	葫芦岛市	辽宁省	138.00
95	德州市	山东省	302.33	243	阜新市	辽宁省	136.50
96	来宾市	广西壮族自治区	299.83	244	陇南市	甘肃省	135.67
97	攀枝花市	四川省	296.00	244	庆阳市	甘肃省	135.67
98	衡水市	河北省	295.33	244	金昌市	甘肃省	135.67
99	六安市	安徽省	295.17	247	昆明市	云南省	134.00
100	芜湖市	安徽省	290.67	248	酒泉市	甘肃省	133.67
101	滁州市	安徽省	290.17	249	湛江市	广东省	130.33
102	北海市	广西壮族自治区	288.67	250	吕梁市	山西省	130.00
103	亳州市	安徽省	287.33	250	三门峡市	河南省	130.00
104	衡阳市	湖南省	287.00	250	荆州市	湖北省	130.00
105	吉林市	吉林省	286.67	253	扬州市	江苏省	129.67
106	池州市	安徽省	285.67	254	乌鲁木齐市	新疆维吾尔自治区	127.00
107	呼伦贝尔市	内蒙古自治区	284.83	255	达州市	四川省	125.17
108	雅安市	四川省	284.00	256	许昌市	河南省	125.00
109	河池市	广西壮族自治区	281.67	257	娄底市	湖南省	122.00
110	莆田市	福建省	281.00	258	百色市	广西壮族自治区	120.83
111	茂名市	广东省	280.17	259	运城市	山西省	120.00
112	九江市	江西省	279.50	259	梅州市	广东省	120.00
113	威海市	山东省	279.33	259	双鸭山市	黑龙江省	120.00
114	安庆市	安徽省	278.67	259	湘潭市	湖南省	120.00
115	宣城市	安徽省	276.50	263	抚顺市	辽宁省	117.00
116	绵阳市	四川省	276.33	264	忻州市	山西省	115.00
117	菏泽市	山东省	275.67	264	临沧市	云南省	115.00

118	商丘市	河南省	274.67	266	白银市	甘肃省	111.67
119	德阳市	四川省	273.67	267	眉山市	四川省	109.83
120	黄冈市	湖北省	273.33	268	牡丹江市	黑龙江省	108.00
121	南昌市	江西省	272.33	269	昭通市	云南省	104.50
122	张掖市	甘肃省	271.00	270	大庆市	黑龙江省	102.00
123	榆林市	陕西省	270.33	271	海东市	青海省	97.67
123	承德市	河北省	270.33	272	平凉市	甘肃省	96.67
125	邢台市	河北省	266.33	273	铜仁市	贵州省	95.33
126	广安市	四川省	265.00	274	定西市	甘肃省	94.67
127	淮北市	安徽省	264.92	275	白城市	吉林省	<b>93.00</b>
128	张家口市	河北省	264.33	276	鸡西市	黑龙江省	92.00
129	唐山市	河北省	263.33	277	白山市	吉林省	89.67
129	常德市	湖南省	263.33	278	拉萨市	西藏自治区	89.00
129	黄石市	湖北省	263.33	279	张家界市	湖南省	85.00
132	辽源市	吉林省	262.00	280	崇左市	广西壮族自治区	84.83
133	桂林市	广西壮族自治区	259.00	281	安康市	陕西省	79.67
134	荆门市	湖北省	258.33	282	黑河市	黑龙江省	78.00
135	吉安市	江西省	254.50	283	天水市	甘肃省	75.00
136	鄂州市	湖北省	253.33	283	绥化市	黑龙江省	75.00
137	十堰市	湖北省	252.33	285	景德镇市	江西省	73.33
138	鹤壁市	河南省	249.83	286	锦州市	辽宁省	71.67
139	乐山市	四川省	249.17	287	鹤岗市	黑龙江省	65.00
140	龙岩市	福建省	247.67	287	上饶市	江西省	65.00
141	襄樊市	湖北省	245.33	289	泸州市	四川省	63.33



142	宝鸡市	陕西省	244.50	290	伊春市	黑龙江省	60.00
143	贵阳市	贵州省	244.17	291	松原市	吉林省	54.33
144	吐鲁番市	新疆维吾尔自治区	244.00	292	昌都市	西藏自治区	0.00
145	自贡市	四川省	243.33	292	林芝市	西藏自治区	0.00
146	徐州市	江苏省	241.50	292	日喀则市	西藏自治区	0.00
147	汕头市	广东省	239.83				
148	商洛市	陕西省	239.67				

图 4.1 给出了得分占总分值的相对比例的分布情况（百分比）。从该图中可以看到，得分比例在 20-30%之间的城市最多，有 59 家、其次为 30-40%的城市，有 58 家、而得分比例位于 40-50%的城市则由 54 家，得分落在上述三个区域中的城市数量差别不大。40%以上区间包含的城市数依次递减。60%以上的城市共有 41 家，其中超过 80%的城市有 6 家，分别是北京、广州、上海、天津、珠海以及武汉。虽然今年的全口径综合评价指标数量比去年有所增加，但总体来说，294 个城市政府在财政透明度上的表现有较明显的进步。

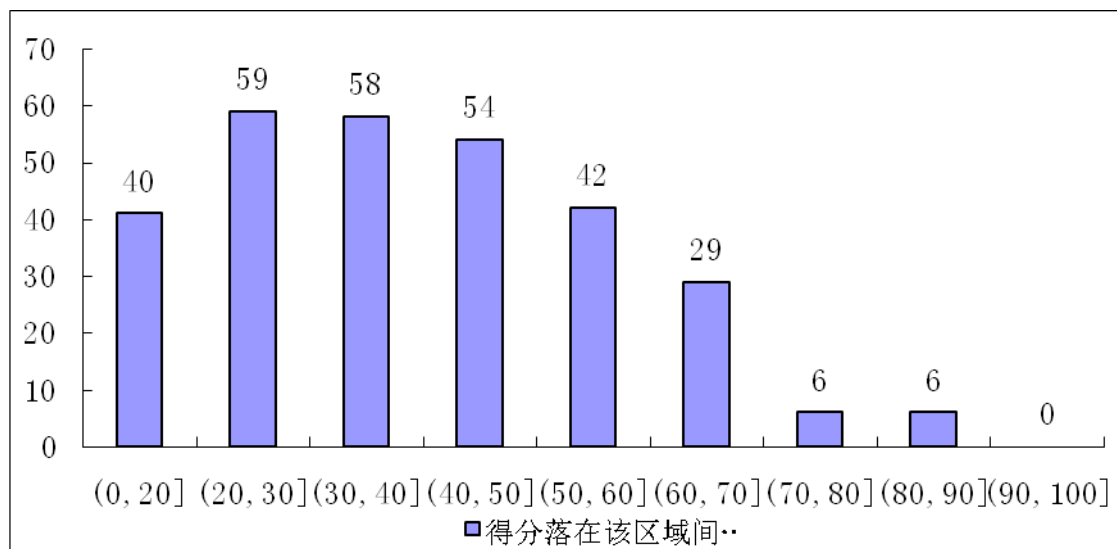


图 4.1 市级政府全口径财政透明度总得分结果分布图

## 4.2 机构公开评分结果及分析

在全口径政府财政透明度指标体系中，第一部分为纳入财政预算涵盖范畴的公共部门机构。它们包括市政府机构、共产党市委、市人大、市政协、民主党派和工商联、群众团体、公共事业以及国有企业。财政公开透明要求公布这些主体的结构、职能、与财政之间的关系等内容。这一部分的满分为50分。表4.2给出了这一部分的结果。

表 4.2 市级政府纳入预算机构和部门公开的得分情况

城市	省份	得分	城市	所属省份或自治区	得分
珠海市	广东省	50	三明市	福建省	40
武汉市	湖北省	50	马鞍山市	安徽省	40
南宁市	广西壮族自治区	50	揭阳市	广东省	40
嘉兴市	浙江省	50	鹰潭市	江西省	40
宜昌市	湖北省	50	铁岭市	辽宁省	40
曲靖市	云南省	50	新乡市	河南省	40
成都市	四川省	50	潮州市	广东省	40
湖州市	浙江省	50	保定市	河北省	40
石嘴山市	宁夏省	50	蚌埠市	安徽省	40
三亚市	海南省	50	台州市	浙江省	40
宜春市	江西省	50	钦州市	广西壮族自治区	40
绍兴市	浙江省	50	南平市	福建省	40
青岛市	山东省	50	苏州市	江苏省	40
莱芜市	山东省	50	酒泉市	甘肃省	40
杭州市	浙江省	50	乌鲁木齐市	新疆维吾尔自治区	40
汕尾市	广东省	50	许昌市	河南省	40

合肥市	安徽省	50	梅州市	广东省	40
河源市	广东省	50	湘潭市	湖南省	40
齐齐哈尔市	黑龙江省	50	上饶市	江西省	40
镇江市	江苏省	50	乌兰察布市	内蒙古自治区	39.5
佛山市	广东省	50	绵阳市	四川省	39
中山市	广东省	50	辽源市	吉林省	39
东莞市	广东省	50	宝鸡市	陕西省	39
南京市	江苏省	50	玉溪市	云南省	38
攀枝花市	四川省	50	营口市	辽宁省	38
茂名市	广东省	50	武威市	甘肃省	38
九江市	江西省	50	永州市	湖南省	38
黄冈市	湖北省	50	南充市	四川省	38
淮北市	安徽省	50	定西市	甘肃省	38
常德市	湖南省	50	临汾市	山西省	37.5
黄石市	湖北省	50	呼和浩特市	内蒙古自治区	37.5
荆门市	湖北省	50	保山市	云南省	37
鄂州市	湖北省	50	江门市	广东省	37
十堰市	湖北省	50	商洛市	陕西省	37
襄樊市	湖北省	50	长春市	吉林省	37
汕头市	广东省	50	大同市	山西省	37
岳阳市	湖南省	50	牡丹江市	黑龙江省	37
阳泉市	山西省	50	赤峰市	内蒙古自治区	36
咸宁市	湖北省	50	遵义市	贵州省	36
孝感市	湖北省	50	宁波市	浙江省	35

随州市	湖北省	50	潍坊市	山东省	35
银川市	宁夏省	50	泰安市	山东省	35
肇庆市	广东省	50	日照市	山东省	35
荆州市	湖北省	50	烟台市	山东省	35
百色市	广西壮族自治区	50	儋州市	海南省	35
双鸭山市	黑龙江省	50	秦皇岛市	河北省	35
临沧市	云南省	50	东营市	山东省	35
平凉市	甘肃省	50	漳州市	福建省	35
鸡西市	黑龙江省	50	淮南市	安徽省	35
张家界市	湖南省	50	德州市	山东省	35
绥化市	黑龙江省	50	滁州市	安徽省	35
广州市	广东省	49	北海市	广西壮族自治区	35
西安市	陕西省	49	亳州市	安徽省	35
上海	上海	48	河池市	广西壮族自治区	35
昆明市	云南省	48	威海市	山东省	35
长沙市	湖南省	47.5	安庆市	安徽省	35
益阳市	湖南省	47	菏泽市	山东省	35
克拉玛依市	新疆维吾尔自治区	46	商丘市	河南省	35
延安市	陕西省	46	张家口市	河北省	35
乌海市	内蒙古自治区	46	桂林市	广西壮族自治区	35
大庆市	黑龙江省	46	徐州市	江苏省	35
北京市	北京市	45	兰州市	甘肃省	35
济南市	山东省	45	南阳市	河南省	35
石家庄市	河北省	45	梧州市	广西壮族自治区	35

焦作市	河南省	45	朔州市	山西省	35
海口市	海南省	45	驻马店市	河南省	35
滨州市	山东省	45	哈尔滨市	黑龙江省	35
阜阳市	安徽省	45	中卫市	宁夏省	35
惠州市	广东省	45	邯郸市	河北省	35
固原市	宁夏省	45	周口市	河南省	35
长治市	山西省	45	盘锦市	辽宁省	35
宿州市	安徽省	45	淮安市	江苏省	35
新余市	江西省	45	宜宾市	四川省	35
平顶山市	河南省	45	深圳市	广东省	35
六安市	安徽省	45	葫芦岛市	辽宁省	35
芜湖市	安徽省	45	阜新市	辽宁省	35
池州市	安徽省	45	吕梁市	山西省	35
宣城市	安徽省	45	扬州市	江苏省	35
南昌市	江西省	45	抚顺市	辽宁省	35
榆林市	陕西省	45	景德镇市	江西省	35
唐山市	河北省	45	吐鲁番市	新疆维吾尔自治区	34
渭南市	陕西省	45	七台河市	黑龙江省	34
玉林市	广西壮族自治区	45	汉中市	陕西省	32
开封市	河南省	45	泉州市	福建省	31
晋城市	山西省	45	厦门市	福建省	30
郑州市	河南省	45	贵港市	广西壮族自治区	30
云浮市	广东省	45	临沂市	山东省	30
怀化市	湖南省	45	福州市	福建省	30

赣州市	江西省	45	龙岩市	福建省	30
鄂尔多斯市	内蒙古自治区	45	大连市	辽宁省	30
泰州市	江苏省	45	西宁市	青海省	30
常州市	江苏省	45	防城港市	广西壮族自治区	30
三门峡市	河南省	45	六盘水市	贵州省	30
吉林市	吉林省	44	萍乡市	江西省	30
巴彦淖尔市	内蒙古自治区	43.5	朝阳市	辽宁省	30
信阳市	河南省	43	廊坊市	河北省	30
普洱市	云南省	43	陇南市	甘肃省	30
四平市	吉林省	43	庆阳市	甘肃省	30
安康市	陕西省	43	白银市	甘肃省	30
郴州市	湖南省	42	海东市	青海省	30
呼伦贝尔市	内蒙古自治区	42	铜仁市	贵州省	30
通辽市	内蒙古自治区	42	天水市	甘肃省	30
咸阳市	陕西省	42	锦州市	辽宁省	30
佳木斯市	黑龙江省	42	鹤岗市	黑龙江省	30
湛江市	广东省	42	贵阳市	贵州省	28
娄底市	湖南省	42	自贡市	四川省	28
铜川市	陕西省	41	遂宁市	四川省	28
韶关市	广东省	41	白城市	吉林省	28
昭通市	云南省	41	辽阳市	辽宁省	26
白山市	吉林省	41	资阳市	四川省	26
松原市	吉林省	41	内江市	四川省	25
天津市	天津市	40	沧州市	河北省	25

丽江市	云南省	40	阳江市	广东省	25
温州市	浙江省	40	广元市	四川省	25
太原市	山西省	40	吴忠市	宁夏省	25
柳州市	广西壮族自治区	40	邵阳市	湖南省	25
济宁市	山东省	40	来宾市	广西壮族自治区	25
枣庄市	山东省	40	衡水市	河北省	25
衢州市	浙江省	40	雅安市	四川省	25
聊城市	山东省	40	莆田市	福建省	25
重庆市	重庆市	40	张掖市	甘肃省	25
金华市	浙江省	40	承德市	河北省	25
宁德市	福建省	40	贺州市	广西壮族自治区	25
黄山市	安徽省	40	安顺市	贵州省	25
丽水市	浙江省	40	本溪市	辽宁省	25
清远市	广东省	40	金昌市	甘肃省	25
洛阳市	河南省	40	达州市	四川省	25
沈阳市	辽宁省	40	运城市	山西省	25
舟山市	浙江省	40	眉山市	四川省	25
盐城市	江苏省	40	崇左市	广西壮族自治区	25
南通市	江苏省	40	泸州市	四川省	25
淄博市	山东省	40	伊春市	黑龙江省	25
铜陵市	安徽省	40	丹东市	辽宁省	24
宿迁市	江苏省	40	拉萨市	西藏自治区	24
衡阳市	湖南省	40	巴中市	四川省	22
邢台市	河北省	40	毕节市	贵州省	22

吉安市	江西省	40	德阳市	四川省	20
鹤壁市	河南省	40	广安市	四川省	20
乐山市	四川省	40	黑河市	黑龙江省	20
漯河市	河南省	40	株洲市	湖南省	15
连云港市	江苏省	40	忻州市	山西省	15
安阳市	河南省	40	鞍山市	辽宁省	7
无锡市	江苏省	40	抚州市	江西省	5
包头市	内蒙古自治区	40	昌都市	西藏自治区	0
濮阳市	河南省	40	林芝市	西藏自治区	0
嘉峪关市	甘肃省	40	日喀则市	西藏自治区	0
晋中市	山西省	40			
通化市	吉林省	40			

从评价结果来看，全国 294 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 38.27 分，共有 51 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 7 个。表 4.3 为各个细项的统计结果。就该部分中每项指标得分来说，市级政府机构的公开情况最好，其平均值占到满分的 97.00%；市人大、市政协的公布情况也较好，其平均值分别为满分的 81.12%和 83.72%；企事业单位平均值为满分的 76.79%；共产党市委平均值为满分的 43.17%。



表 4.3 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	19.40	97.00%	287	285
中国共产党市委员会	2.16	43.17%	131	95
市人民代表大会	4.06	81.12%	235	230
市政协商委员会	4.19	83.72%	246	232
民主党派和工商联	3.24	64.87%	188	161
群众团体	2.67	53.40%	157	126
市直属非盈利企事业单位	3.84	76.79%	228	199
第一部分总计	38.27	76.53%	290	51

图 4.2 给出了所有城市机构公开分数的直方分布图。从分布情况看，大于 45 分区间段的城市数量最多，共有 69 个，大于 30 分小于等于 35 分的城市数量次之，共有 57 个；仅有 10 个城市的得分少于或等于 20 分。该结果表明，目前地市级政府和直辖市政府已经相当注重纳入预算的机构公开工作，并在完整性方面比去年有了较显著的提高。

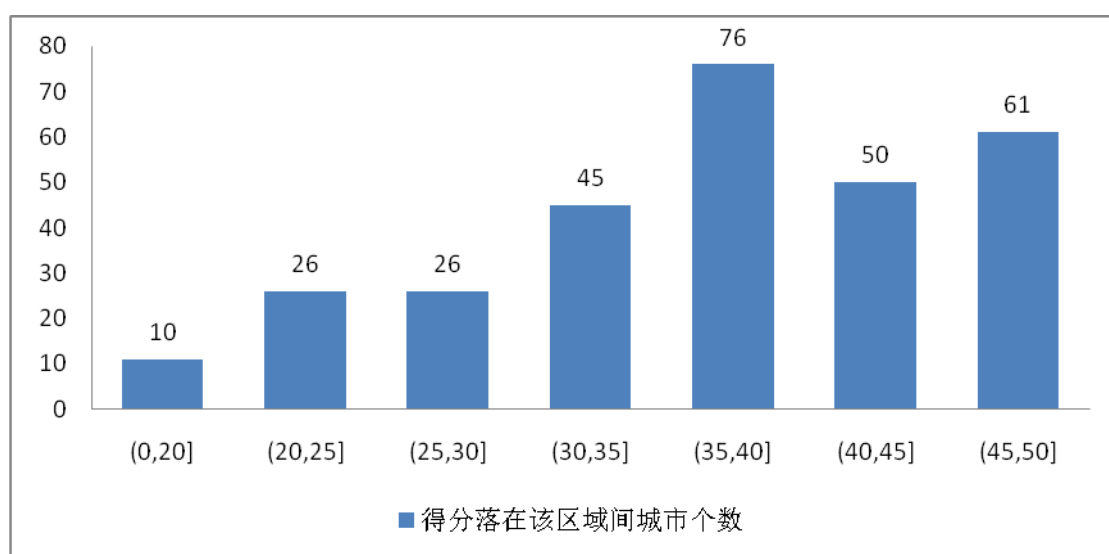


图 4.2 所有城市机构公开分数的直方分布图

与 2014 年相比，2015 年地级市政府明显地改善了机构公开的情况，但党委部门、人大、政协等机构信息公开无明显改善。许多市政府网站有机构职能介绍之外，还有相关政府各部门列表和网站链接。这就使得信息集成度和用户友好度也都有所提高。

### 4.3 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 2014 年预算执行、2015 年预算草案的财政报告和数据的情况，各计 160 分。此外，若公开部门预算及预算执行，满分 50 分，得分规定为除财政局外，公布在一起，5 个以上则得 50 分；若除财政局外公布在一起的为 1-4 个，则每个得 5 分。财政报告和数据部分的分值共计 380 分。

#### 4.3.1 总体情况

表 4.4 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 4.4 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	得分	排序	城市	所属省份或自治区	得分
1	保山市	云南省	347	149	宝鸡市	陕西省	111.5
2	上海市	上海市	342.5	150	哈尔滨市	黑龙江省	110
3	北京市	北京市	340	151	中卫市	宁夏省	108
4	广州市	广东省	333	152	普洱市	云南省	105

5	珠海市	广东省	325	153	无锡市	江苏省	103
6	宁波市	浙江省	320.5	154	汕头市	广东省	102.5
7	内江市	四川省	320	155	泉州市	福建省	102.5
8	武汉市	湖北省	319	156	廊坊市	河北省	102
9	曲靖市	云南省	314	157	长春市	吉林省	101.5
10	玉溪市	云南省	313	158	黄冈市	湖北省	100
11	丽江市	云南省	310	159	常德市	湖南省	100
12	嘉兴市	浙江省	309	160	贵阳市	贵州省	99.5
13	南宁市	广西壮族自治区	302	161	营口市	辽宁省	98
14	潍坊市	山东省	301	162	资阳市	四川省	97
15	沧州市	河北省	296	163	朝阳市	辽宁省	96
16	温州市	浙江省	295.5	164	西宁市	青海省	94
17	济南市	山东省	294	165	安阳市	河南省	87
18	广元市	四川省	294	166	佳木斯市	黑龙江省	86.5
19	临沂市	山东省	293	167	漯河市	河南省	86
20	天津市	天津市	291	168	鹰潭市	江西省	86
21	烟台市	山东省	289	169	黄石市	湖北省	85
22	石家庄市	河北省	286	170	荆门市	湖北省	85
23	湖州市	浙江省	286	171	盘锦市	辽宁省	85
24	济宁市	山东省	280	172	通辽市	内蒙古自治区	84.5
25	海口市	海南省	276	173	开封市	河南省	84
26	日照市	山东省	275	174	赣州市	江西省	84

27	莱芜市	山东省	275	175	本溪市	辽宁省	83.5
28	枣庄市	山东省	274	176	遵义市	贵州省	82
29	泰安市	山东省	273	177	南阳市	河南省	81.5
30	衢州市	浙江省	271.5	178	丹东市	辽宁省	81
31	贵港市	广西壮族自治区	269	179	鄂州市	湖北省	80
32	焦作市	河南省	262	180	萍乡市	江西省	80
33	阳江市	广东省	261	181	十堰市	湖北省	79
34	郴州市	湖南省	260	182	商洛市	陕西省	79
35	滨州市	山东省	257	183	铁岭市	辽宁省	79
36	绍兴市	浙江省	257	184	乌兰察布市	内蒙古自治区	77.5
37	石嘴山市	宁夏省	254	185	七台河市	黑龙江省	77
38	宜昌市	湖北省	253	186	阜新市	辽宁省	76.5
39	吴忠市	宁夏省	251	187	三明市	福建省	75
40	宜春市	江西省	245.5	188	渭南市	陕西省	74.5
41	成都市	四川省	245	189	晋城市	山西省	74
42	聊城市	山东省	243	190	巴彦淖尔市	内蒙古自治区	74
43	太原市	山西省	242.5	191	钦州市	广西壮族自治区	74
44	阜阳市	安徽省	242	192	咸阳市	陕西省	73
45	柳州市	广西壮族自治区	241	193	邯郸市	河北省	73
46	沈阳市	辽宁省	240	194	马鞍山市	安徽省	72.5
47	固原市	宁夏省	239	195	汉中市	陕西省	72
48	长沙市	湖南省	236	196	通化市	吉林省	71.5
49	丽水市	浙江省	235.5	197	濮阳市	河南省	71
50	重庆市	重庆市	235	198	克拉玛依市	新疆维吾尔自治区	69

51	儋州市	海南省	235	199	保定市	河北省	69
52	西安市	陕西省	234	200	郑州市	河南省	68
53	三亚市	海南省	233	201	信阳市	河南省	68
54	金华市	浙江省	233	202	延安市	陕西省	68
55	杭州市	浙江省	229	203	巴中市	四川省	68
56	呼和浩特市	内蒙古自治区	225	204	葫芦岛市	辽宁省	68
57	南通市	江苏省	224	205	襄樊市	湖北省	67
58	黄山市	安徽省	223	206	鄂尔多斯市	内蒙古自治区	65.5
59	东营市	山东省	222	207	嘉峪关市	甘肃省	65
60	河池市	广西壮族自治区	220	208	驻马店市	河南省	64.5
61	盐城市	江苏省	218.5	209	孝感市	湖北省	64
62	宁德市	福建省	217	210	六盘水市	贵州省	64
63	秦皇岛市	河北省	217	211	朔州市	山西省	63.5
64	邵阳市	湖南省	214.5	212	阳泉市	山西省	62.5
65	舟山市	浙江省	214	213	银川市	宁夏省	60
66	淄博市	山东省	213	214	武威市	甘肃省	59
67	临汾市	山西省	208	215	晋中市	山西省	58.5
68	来宾市	广西壮族自治区	206.5	216	云浮市	广东省	57.5
69	厦门市	福建省	206	217	常州市	江苏省	57.5
70	新余市	江西省	205	218	南平市	福建省	56
71	青岛市	山东省	203.5	219	怀化市	湖南省	54
72	江门市	广东省	203.5	220	台州市	浙江省	53
73	汕尾市	广东省	202	221	遂宁市	四川省	53
74	清远市	广东省	202	222	潮州市	广东省	52

75	惠州市	广东省	201.5	223	苏州市	江苏省	51.5
76	衡水市	河北省	201	224	淮安市	江苏省	50.75
77	铜川市	陕西省	200	225	岳阳市	湖南省	50.5
78	株洲市	湖南省	199	226	包头市	内蒙古自治区	50
79	长治市	山西省	197	227	宜宾市	四川省	50
80	福州市	福建省	195	228	扬州市	江苏省	50
81	铜陵市	安徽省	190.25	229	南充市	四川省	49
82	赤峰市	内蒙古自治区	189	230	四平市	吉林省	48.5
83	雅安市	四川省	189	231	毕节市	贵州省	48.5
84	宿州市	安徽省	188.75	232	蚌埠市	安徽省	47.5
85	合肥市	安徽省	188	233	泰州市	江苏省	46.15
86	德州市	山东省	188	234	随州市	湖北省	45.5
87	承德市	河北省	187	235	周口市	河南省	45.5
88	南昌市	江西省	182	236	乌海市	内蒙古自治区	45
89	宿迁市	江苏省	181	237	乌鲁木齐市	新疆维吾尔自治区	44
90	漳州市	福建省	181	238	揭阳市	广东省	42
91	亳州市	安徽省	177	239	韶关市	广东省	41.5
92	威海市	山东省	176	240	昆明市	云南省	41
93	广安市	四川省	175	241	大同市	山西省	37
94	淮南市	安徽省	174.75	242	抚顺市	辽宁省	37

95	河源市	广东省	172.5	243	眉山市	四川省	36.5
96	菏泽市	山东省	169	244	金昌市	甘肃省	36
97	佛山市	广东省	168.5	245	达州市	四川省	25.5
98	滁州市	安徽省	168.5	246	咸宁市	湖北省	25
99	洛阳市	河南省	167.5	247	新乡市	河南省	25
100	镇江市	江苏省	167	248	永州市	湖南省	25
101	南京市	江苏省	166.7 5	249	深圳市	广东省	25
102	德阳市	四川省	162	250	陇南市	甘肃省	25
103	张掖市	甘肃省	161	251	庆阳市	甘肃省	25
104	六安市	安徽省	160.5	252	酒泉市	甘肃省	25
105	芜湖市	安徽省	159	253	荆州市	湖北省	25
106	绵阳市	四川省	159	254	娄底市	湖南省	25
107	邢台市	河北省	158	255	湘潭市	湖南省	25
108	莆田市	福建省	157	256	临沧市	云南省	25
109	平顶山市	河南省	156.5	257	白银市	甘肃省	25
110	攀枝花市	四川省	156	258	白城市	吉林省	25
111	呼伦贝尔市	内蒙古自治区	154.5	259	牡丹江市	黑龙江省	21
112	九江市	江西省	154.5	260	拉萨市	西藏自治区	19
113	唐山市	河北省	154	261	双鸭山市	黑龙江省	16
114	中山市	广东省	152.5	262	昭通市	云南省	14.5
115	益阳市	湖南省	151	263	黑河市	黑龙江省	13
116	北海市	广西壮族自治区	150	264	百色市	广西壮族自治区	12.5
117	安庆市	安徽省	149	265	崇左市	广西壮族自治区	12.5

118	桂林市	广西壮族自治区	149	266	海东市	青海省	11
119	龙岩市	福建省	149	267	铜仁市	贵州省	5
120	自贡市	四川省	149	268	大庆市	黑龙江省	3
121	东莞市	广东省	147	269	肇庆市	广东省	0
122	宣城市	安徽省	146.5	270	湛江市	广东省	0
123	吉林市	吉林省	146	271	吕梁市	山西省	0
124	池州市	安徽省	146	272	三门峡市	河南省	0
125	张家口市	河北省	145	273	许昌市	河南省	0
126	乐山市	四川省	142.5	274	运城市	山西省	0
127	徐州市	江苏省	141.5	275	梅州市	广东省	0
128	抚州市	江西省	140.5	276	忻州市	山西省	0
129	吉安市	江西省	139.5	277	平凉市	甘肃省	0
130	辽阳市	辽宁省	136	278	定西市	甘肃省	0
131	淮北市	安徽省	133.2 5	279	鸡西市	黑龙江省	0
132	齐齐哈尔市	黑龙江省	133	280	白山市	吉林省	0
133	连云港市	江苏省	132.5	281	张家界市	湖南省	0
134	商丘市	河南省	132	282	安康市	陕西省	0
135	榆林市	陕西省	132	283	天水市	甘肃省	0
136	鞍山市	辽宁省	131.5	284	绥化市	黑龙江省	0
137	大连市	辽宁省	130.5	285	景德镇市	江西省	0
138	贺州市	广西壮族自治区	130.5	286	锦州市	辽宁省	0
139	梧州市	广西壮族自治区	122	287	鹤岗市	黑龙江省	0
140	兰州市	甘肃省	120.5	288	上饶市	江西省	0



141	辽源市	吉林省	119	289	泸州市	四川省	0
142	吐鲁番市	新疆维吾尔自治区	119	290	伊春市	黑龙江省	0
143	茂名市	广东省	118.5	291	松原市	吉林省	0
144	衡阳市	湖南省	117	292	昌都市	西藏自治区	0
145	防城港市	广西壮族自治区	116	293	林芝市	西藏自治区	0
146	安顺市	贵州省	115.5	294	日喀则市	西藏自治区	0
147	玉林市	广西壮族自治区	114				
148	鹤壁市	河南省	111.5				

图 4.3 反映了 294 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 268 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，55 家城市得分达到总分的 60%，12 家城市得分达到了总分的 80%，分别是保山、上海、北京、广州、珠海、宁波、内江、武汉、曲靖、玉溪、丽江以及嘉兴。该部分的平均得分仅占该部分满分的 33.93%，低于全口径财政透明三大部分得分加总的平均分在总分值中的比例，这说明 294 个市级政府总体在连续财政年度市级政府预算与预算执行情况的公布上，不如其他方面的公开情况。

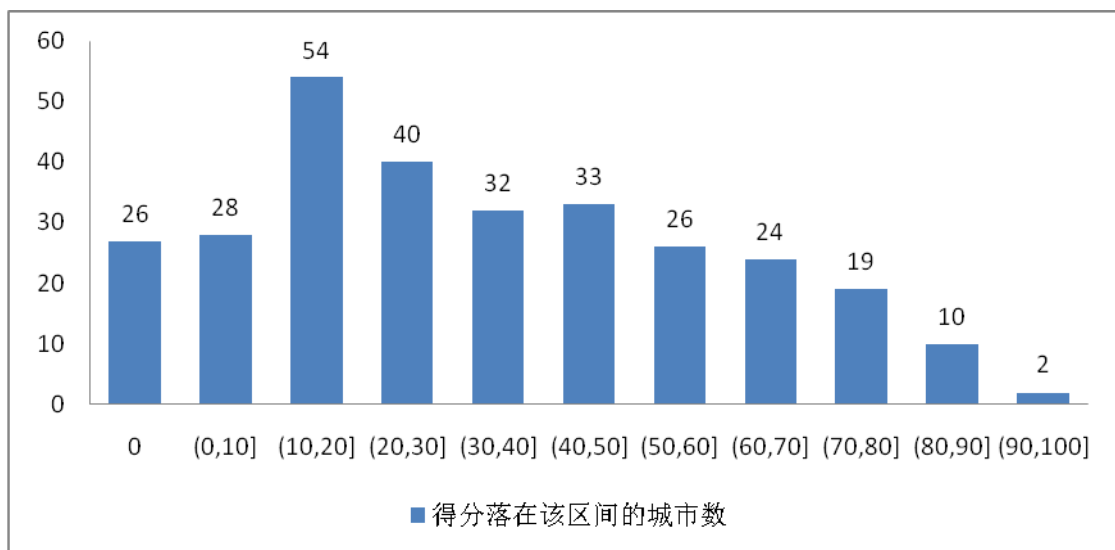


图 4.3 市级政府预算与预算执行公开得分分布情况

---

虽然课题组今年对市级政府公共财政预算和预算执行公开的评价标准有所修订与调整，但总的原则与去年仍然一致。课题组注意到，今年有 268 家城市公布了政府预算与预算执行情况，同时有 55 家城市取得了得分 60% 以上的成绩；这是一个很大的进步，反映了各地普遍对财政透明度的重视。另一个值得提及之处是，今年不少市政府除了公布自己的财政报告外，还在网上贴出了详细的收支明细表格，没有提供表格的市政府中，也有一些在政府财政报告中细化了报告项目，如拆分其他各税为更详细的税种等。总的来说，今年公共财政的明细科目公开情况要明显好于去年。

在政府性基金的公开方面，大部分公布了财政报告的市政府都公开了其政府性基金预算与预算执行情况。去年共有 222 个市政府公布了政府性基金收支情况，而今年则有 242 个市政府对该内容进行了公布。与公共财政预算类似，今年许多市政府公布了政府性基金的详细收支明细表格，并且部分市政府还进一步细化了公开的科目，今年政府性基金的公开明细情况好于去年。

在国有资本经营预算的公开方面，去年共有 96 个市政府公开了其国有资本经营预算，今年则有 201 个市政府公开了其国有资本经营预算信息，取得了较大的进步。

#### **4.3.2 不同财政年度预算与预算执行的公开情况**

表 4.5 给出了市级政府在不同财政年度预算与预算执行透明度得分的统计情况。从各年度财政报告得分均值来看，2013 年预算情况公开的情况最好，其得分为 33.75 分高于其他三期预算报告的得分。2013、2014 年预算公开情况均好于对应上一年度的预算执行公开情况，主要体现在“均值”、“占总分 85% 以上城市数”、“占总分 60% 以上城市数”三项指标。2012-2013 年财政年度的“有分数城市数”高于 2013-2014 财政年度，这也从一个侧面反映了目前财政公开的时效性有待加强。

表 4.5 不同财政年度预算与预算执行透明度得分的统计情况

统计\指标	均值	均值为该部分满分%	有分数城市数	占总分 85%以上城市数	占总分 60%以上城市数
2014 预算执行情况	45.52	28.45%	249	15	56
2015 预算情况	66.96	41.85%	249	30	118

从两个预算年度有分数的城市数量来看，接近 85%的城市公开了财政报告和财政数据，相较于去年的公布信息城市个数而言，是一个大的变化。值得注意的是，尽管公开发布了 2014 年预算执行报告与 2015 预算报告的城市较多，但 2014 年预算执行报告不及 2015 年预算报告完整，这是由于在中央有关信息公开的政策指引下，2015 年预算开始以更加完整、规范的方式公开。

### 4.3.3 四类财政预算报告和财政数据的公开情况

表 4.6 给出了市级政府在不同财政预算报告和财政数据方面的得分统计情况。从四类预算报告看，公共财政预算公开的完整性最好，表格中各项指标均远高于其他三类预算报告。政府性基金预算公开的完整性次之，但与去年数据相比较，政府预算基金的公开上，取得较大进步。同时，国有资本经营预算和社会保险基金预算在四类报告数据中的公开的完整性相对最差。不过，与去年的情况相比较，这两类预算公开亦有改善。

表 4.6 四类财政预算报告和财政数据得分的统计情况

统计\指标	均值	均值为该部分满分%	有分数城市数	占总分 85%以上城市数	占总分 60%以上城市数
公共财政预算	21.53	53.83%	248	88	148
政府性基金预算	17.88	44.69%	242	60	125
国有资本经营预算	12.54	31.36%	201	38	66
社会保险基金预算	15.01	37.52%	215	32	99

表 4.7 是与不同年份相对应的四类预算报告和数据公开情况。虽然多数市公开了公共财政、政府性基金预算，但公开国有资本经营预算和社会保险基金预算的市政府数量则低于样本城市总数的一半。与公共财政预算和政府性基金预算相比，其完整性差距很大。

表 4.7 不同年份对应的四类预算报告和数据公开情况的比较分析

统计\指标		均值	均值为该部分满分%
2014 年预算执行情况	公共财政预算	17.10	42.75%
	政府性基金预算	13.12	32.79%
	国有资本经营预算	7.00	17.49%
	社会保险基金预算	8.43	21.08%
2015 年预算情况	公共财政预算	21.53	53.83%
	政府性基金预算	17.88	44.69%
	国有资本经营预算	12.54	31.36%
	社会保险基金预算	15.01	37.52%

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

#### 4.3.4 部门预决算公开情况

在部门预决算方面，213 个市政府公开了部门预算信息，得分平均值为 16.37（该部分满分为 50 分），占该部分满分的 32.74%。其中，在该部分得满分 50% 及以上的市政府有 166 个，得满分的有 7 个。

表 4.8 不同财政年度部门预决算公开情况

统计\指标	均值	均值为该部分 满分%	有分数城市数	满分的城市数
部门预决算公开	16.40	32.80%	214	7

表 4.8 为市级政府的部门预决算公开情况。由于 2015 年对市级政府部门预决算公开情况的评分做出修正，所以在该部分取得满分的城市仅有 7 家，但有分数的城市数量为 214 家，远远超过去年的公布部门预决算城市数目。同时，在公布的 214 个城市中，取得满分 50% 以上（含 50%）的市政府有 167 个，这反映了部门预决算情况公布质量的提升。

#### 4.4 其他财政信息

这一部分为其他重要的财政信息。它们主要涉及政府性债务 40 分、三公经费 40 分、大额专项资金 20 分、政府采购 20 分、预算编制说明 50 分等其他财政信息，以上五部分共计 170 分。

表 4.9 为其他重要财政信息得分的统计情况。综合而言，在以上列举的这些财政信息中，政府采购公开情况最优，大额专项资金、三公经费、预算编制说明次之，政府性债务最差。

表 4.9 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	1.13	2.82%	21	2	2
三公经费	16.89	42.23%	228	48	61
大额专项资金	9.55	47.75%	158	123	124
政府采购	17.04	85.20%	270	234	235
预算编制说明	17.74	35.48	214	32	58

---

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，但存在的问题与政府采购有一定相似性，即多以单个项目形式公开，缺少当年全市整体情况的汇总报告。

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

三公经费公开情况在 2015 年有很大提高，许多市政府公布了全市三公经费的预算和各部门三公经费预算支出。在搜集数据的过程中，课题组发现，不少省份根据中央规定制定了各项财政数据公布的时间表，这一做法值得鼓励。目前，公布政府性债务的市政府仍在少数，该类财政信息缺乏基本的透明度。

## 4.5 不同城市间的比较分析

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

### 4.5.1 排名前三十的城市特点

表 4.10 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，接近满分。而且，这些市政府几乎都给出了较为完善的 2014 年预算执行以及 2015 年预算报告，财政收支预决算公开到了较细的项目，排名前五的城市除天津外，在财政报告部分的得分均超过 320 分（总分数的 88.89%）。不过，除了北京、广州、上海、天津、宁波、厦门市外，其他市政府都未公布政府性债务和举债资

金使用情况。此外，与 2014 年情况相同，大多数在前三十名的城市没有针对财政报告的相应名词解释。但是在部门预决算公开方面，情况得到了很大的改善，大多数政府公开了部门预算。

表 4.10 2015 年财政透明度排名前三十的市级政府及其 2014 年的排序

排序	城市	省份	得分	去年排序
1	北京市	北京市	545.00	2
2	广州市	广东省	542.00	1
3	上海	上海	540.50	3
4	天津市	天津市	529.33	7
5	珠海市	广东省	515.33	6
6	武汉市	湖北省	507.33	10
7	南宁市	广西壮族自治区	477.00	4
8	嘉兴市	浙江省	465.67	261
9	济南市	山东省	456.33	13
10	宁波市	浙江省	455.50	98
11	石家庄市	河北省	453.67	74
12	保山市	云南省	444.00	249
13	潍坊市	山东省	436.00	9
14	丽江市	云南省	435.00	133
15	玉溪市	云南省	432.67	212
16	宜昌市	湖北省	426.33	64
17	曲靖市	云南省	425.67	254
18	泰安市	山东省	424.00	60
19	郴州市	湖南省	420.33	120

20	成都市	四川省	420.00	8
21	焦作市	河南省	418.67	196
22	湖州市	浙江省	417.67	93
23	石嘴山市	宁夏省	415.67	43
24	内江市	四川省	415.33	167
25	海口市	海南省	411.00	59
26	温州市	浙江省	407.50	134
27	太原市	山西省	397.50	97
28	长沙市	湖南省	396.83	80
29	厦门市	福建省	392.67	21
30	沧州市	河北省	392.67	265

与去年相比较，嘉兴、宁波、石家庄、保山、丽江、玉溪、曲靖、郴州、焦作、湖州、内江、太原、温州与沧州市进步明显，其排序大幅度上升。

表 4.11 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。前三位依然被北京、广州和上海包揽。但广西壮族自治区排名退步明显。一个明显的变化是，今年若干市级政府在财政公开透明方面进步明显，新跻身于前三十位，与此同时，有部分去年排名前三十位的市级政府出现了较明显的退步，退出了今年的排序前列。这些市级政府排序下降的主要原因是未能全面、完整地公开在连续财政年度的财政报表。

表 4.11 2014 年财政透明度排名前三十的市级政府及其 2015 年的排序

2014 年排序	城市	省份	2014 年得分	2015 年排序
1	广州市	广东省	463.50	2
2	北京市	北京市	457.00	1
3	上海市	上海市	448.00	3
4	南宁市	广西壮族自治区	443.50	7



5	柳州市	广西壮族自治区	429.00	35
6	珠海市	广东省	416.20	5
7	天津市	天津市	410.00	4
8	成都市	四川省	399.70	20
9	潍坊市	山东省	399.00	13
10	武汉市	湖北省	396.20	6
11	梧州市	广西壮族自治区	390.00	154
12	贺州市	广西壮族自治区	388.50	164
13	济南市	山东省	385.20	9
14	安庆市	安徽省	382.00	114
15	杭州市	浙江省	378.00	58
16	百色市	广西壮族自治区	377.20	258
17	深圳市	广东省	374.60	237
18	宜春市	江西省	367.60	40
19	清远市	广东省	367.50	66
20	贵港市	广西壮族自治区	366.00	31
21	厦门市	福建省	361.00	29
22	青岛市	山东省	356.00	44
23	河源市	广东省	349.00	73
24	玉林市	广西壮族自治区	345.40	155
25	揭阳市	广东省	343.00	196
26	南昌市	江西省	341.80	121
27	泉州市	福建省	336.50	225
28	滨州市	山东省	326.50	33
29	九江市	江西省	326.40	112
30	丽水市	浙江省	326.00	65

## 4.5.2 不同类型城市比较分析

列入研究的城市按照其行政特征划分有四类：直辖市、计划单列市、省会城市和其他地级市。表 4.12 分析了这四类城市政府财政公开透明的总体情况和分布特点。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 4.12 不同类型城市政府财政透明度得分的统计情况

统计\指标	均值	均值为总分%	有分数城市数	占总分 80%以上城市数	占总分 60%以上城市数
直辖市	492	78.17%	4	3	3
计划单列市	321	50.93%	5	0	2
省会城市	318	50.51%	27	2	10
其他地级市	236	37.44%	254	1	26

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，但在 2015 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已经相差无几。在 4 个直辖市中，北京、上海以及天津得分分别占总分数的 85%左右；但重庆得分较低，为总分的 56%。京、沪、津三大直辖市政府在财政公开透明上全面领先于其他类别城市。在非省会的计划单列市中，有 2 个市政府，即宁波、厦门的得分超过了总分值的 60%，而大连与深圳市政府的财政公开情况较为一般；但是从整体来看，计划单列市与省会城市的平均得分已经非常接近。在省会城市中，广州、武汉和南宁是财政公开最好的城市，

得分均达到了总分值的 75%以上。但在省会城市政府中仍然存在 4 个城市，银川、昆明、乌鲁木齐和拉萨市的得分占总分的比重不足 30%，拉低了省会城市政府整体的政府公开水平；显然，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 94 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有近 50%的下降。

表 4.13 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，四类城市政府的差别并不明显，直辖市与省会城市最高，其次是其他地级市，而计划单列市的机构公开分数最低。在财政报告和数据的公开方面，不同类别的城市差别明显，其在总分中的占比的差别最高达三十个百分点之上，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，直辖市的情况远远好于其他城市，这主要是由于直辖市的债务公开情况较好，在三公经费、大额专项资金的公开方面也领先于其他地方。

表 4.13 不同属性城市在财政透明度各部分得分的统计情况

统计\指标		均值	均值为总分%
机构公开	直辖市	43.25	86.50%
	计划单列市	36.00	72.00%
	省会城市	42.41	84.81%
	其他地级市	37.80	75.60%
预算与预算执行情况	直辖市	302.13	79.51%
	计划单列市	177.10	46.61%
	省会城市	183.36	48.25%
	其他地级市	119.64	31.48%
其他重要财政信息	直辖市	120	70.59%
	计划单列市	87.40	51.41%
	省会城市	70.74	41.61%
	其他地级市	60.10	35.35%

### 4.5.3 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 4.14 给出了不同年份城市政府全口径财政透明度得分的统计情况。结果显示，我国东部地区的财政透明情况要明显好于中部地区和西部地区，中部地区稍好于西部地区，但无较大差异。东部地区共有 101 个地级及地级以上城市，其得分均值占总分值的 46.17%，其中得分超过总分值 60% 的达到 23 个，得分超过 80% 的有 5 个，远高于中部地区和西部地区城市政府。中部地区和西部地区的城市公开情况较为接近，得分均值分别为 228 和 222，分别占总分值的 36.25% 和 35.28%。

表 4.14 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	291	46.17%	101	5	23
中部地区	228	36.25%	100	1	7
西部地区	222	35.28%	89	0	11

## 4.6 小结

本章按照修订后的全口径财政透明度指标体系，对 290 个地级市政府和 4 个直辖市政府在 2015 年的财政透明度进行了实证研究，并给出了综合结果。总体而言，市级政府的财政公开情况比去年有较大的改善，但不同市政府在财政公开透明方面的差异仍然很大。此外，在财政公开的内容上有着很多需要改进的地方，特别是在国有资本经营、社保基金、政府性债务、三公经费、大额专项资金等方面需加大公开的力度。

---

## 第五章：县级市研究结果

今年，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，首次反映了目前县级市政府财政公开的全面状况。

### 5.1 实证结果综述

课题组根据今年修订的“中国政府全口径财政透明度指标体系”对 358 个县级城市在 2015 年的财政公开情况进行了研究。由于第一次对县级市政府财政透明度评价，我们没有将“一站式服务、全口径、用户友好”这三大原则 30 分的附加分值包含在内，即 2015 年中国县级城市政府财政透明度指标体系的总分为 600 分。

表 5.1 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江山市、四川省简阳市和四川省广汉市，总分分别为 382 分、372 分以及 359 分，占总分值的百分比分别为 63.67%、62.00% 和 59.83%，总分相对而言较为接近。

在第一部分机构公开的 50 分中，浙江省江山市做得较好，除了党委部分信息缺失外，政府与其它公共机构公开的情况比较全面，得分为 45 分；而四川省简阳市和广汉市在该部分的信息公开工作则尚需改进，特别是简阳市在机构公开部分得分为 0，而广汉市也仅得到 25 分。在第二部分的 380 分中，四份预算或预算执行报告均以报表形式公布，信息公开较为全面，总分前三名的城市分别得到 269 分、320 分和 294 分。在四本帐的公开方面，四川省简阳市做得最好，其中 2014 年预算执行和 2015 年预算草案部分分别得到 151 分和 144 分；而在 2014 年预算执行的子项国有资本经营的 40 分中，浙江省江山市的情况较差，得分为 0，四川省简阳市和广安市得分分别为 40 分和 21 分。在第三部分其他财政信息部分，总分前三名的城市分别得到 68 分、52 分和 40 分。

在总排序上，浙江省瑞安为第四位，得分为 356.5 分，占总分值的百分比 59.42%；海南省五指山市和河北省涿州市并列第五位，得分为 346 分(57.67%)；广东省鹤山市排在第七位，得分为 339.5 分(占总分 56.58%)。云南省瑞丽市、浙江省平湖市、山西省高平市分别位列第八、第九和第十名。

表 5.1 2014 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	城市	省份	总分	排名	城市	省份	总分
1	江山市	浙江省	382.00	179	讷河市	黑龙江省	132.00
2	简阳市	四川省	372.00	181	溧阳市	江苏省	130.60
3	广汉市	四川省	359.00	182	褚城市	山东省	130.00
4	瑞安市	浙江省	356.50	182	库尔勒市	新疆维吾尔自治区	130.00
5	五指山市	海南省	346.00	184	德令哈市	青海省	128.75
5	涿州市	河北省	346.00	185	北镇市	辽宁省	128.00
7	鹤山市	广东省	339.50	186	石河子市	新疆维吾尔自治区	127.00
8	瑞丽市	云南省	327.00	187	乳山市	山东省	126.00
9	平湖市	浙江省	324.00	188	河津市	山西省	125.00
10	高平市	山西省	313.00	188	和龙市	吉林省	125.00
11	乐昌市	广东省	309.00	190	长葛市	河南省	122.50
11	东方市	海南省	309.00	191	明光市	安徽省	121.00
11	沙河市	河北省	309.00	191	穆棱市	黑龙江省	121.00
14	龙泉市	浙江省	306.50	193	巩义市	河南省	120.00
15	广水市	湖北省	305.00	193	河间市	河北省	120.00
16	万宁市	海南省	301.00	195	高邮市	江苏省	119.75
16	凭祥市	广西壮族自治区	301.00	196	邳州	江苏省	119.50
16	江阴市	江苏省	301.00	197	江油市	四川省	118.00

19	定州市	河北省	298.00	198	新沂市	江苏省	117.50
20	兰溪市	浙江省	295.50	199	铁门关市	新疆维吾尔自治区	117.00
21	南雄市	广东省	295.00	200	普兰店市	辽宁省	115.50
22	湘乡市	湖南省	294.50	201	罗定市	广东省	115.00
23	文昌市	海南省	293.00	202	津市市	湖南省	114.00
24	辉县市	河南省	290.50	203	高安市	江西省	113.50
25	古交市	山西省	290.00	204	桦甸市	吉林省	112.50
25	喀什市	新疆维吾尔自治区	290.00	205	桐乡市	浙江省	112.00
27	乌苏市	新疆维吾尔自治区	289.00	206	共青城市	江西省	110.00
28	五常市	黑龙江省	288.00	206	临夏市	甘肃省	110.00
29	开平市	广东省	287.50	206	兴义市	贵州省	110.00
30	青州市	山东省	287.00	206	平度市	山东省	110.00
30	建德市	浙江省	287.00	210	大丰市	江苏省	109.75
32	如皋市	江苏省	285.00	211	孟州市	河南省	109.50
33	昆山市	江苏省	284.00	212	莱西市	山东省	109.00
33	同江市	黑龙江省	284.00	213	台山市	广东省	108.50
35	太仓市	江苏省	283.00	214	信宜市	广东省	108.00
36	东台市	江苏省	275.25	214	武安市	河北省	108.00
37	永城市	河南省	275.00	216	泰兴市	江苏省	107.25
38	岑溪市	广西壮族自治区	274.00	217	洪江市	湖南省	106.50
38	宜州市	广西壮族自治区	274.00	218	普宁市	广东省	106.00
40	温岭市	浙江省	273.50	219	启东市	江苏省	105.50

41	永济市	山西省	269.00	220	新泰市	山东省	105.00
42	项城市	河南省	265.00	220	三河市	河北省	105.00
43	资兴市	湖南省	264.75	220	冀州市	河北省	105.00
44	什邡市	四川省	264.00	220	和田市	新疆维吾尔自治区	105.00
44	塔城市	新疆维吾尔自治区	264.00	220	海宁市	浙江省	105.00
46	英德市	广东省	260.00	225	玉树市	青海省	104.50
47	巢湖市	安徽省	258.25	226	丰城市	江西省	103.50
48	峨眉山市	四川省	258.00	227	乐清市	浙江省	102.50
49	奎屯市	新疆维吾尔自治区	256.00	228	任丘市	河北省	101.00
50	武冈市	湖南省	253.00	229	吴川市	广东省	100.00
51	都江堰市	四川省	252.00	230	兴城市	辽宁省	99.50
52	伊宁市	新疆维吾尔自治区	250.00	231	迁安市	河北省	99.00
52	密山市	黑龙江省	250.00	232	蛟河市	吉林省	97.00
54	诸暨市	浙江省	247.00	233	扎兰屯市	内蒙古自治区	95.00
55	铁力市	黑龙江省	246.00	233	丹江口市	湖北省	95.00
56	沅江市	湖南省	245.50	233	洪湖市	湖北省	95.00
57	彭州市	四川省	245.00	236	绵竹市	四川省	94.00
58	新密市	河南省	244.50	237	南宫市	河北省	93.00
59	慈溪市	浙江省	243.00	238	临安市	浙江省	92.00
60	仙桃市	湖北省	242.00	238	北安市	黑龙江省	92.00
61	邹城市	山东省	241.00	240	阆中市	四川省	91.50
62	东兴市	广西壮族自治区	238.50	241	尚志市	黑龙江省	91.00



63	阜康市	新疆维吾尔自治区	237.00	242	安陆市	湖北省	90.00
64	兴宁市	广东省	236.00	242	枣阳市	湖北省	90.00
64	灵武市	宁夏回族自治区	236.00	242	枝江市	湖北省	90.00
66	合山市	广西壮族自治区	234.50	242	昌邑市	山东省	90.00
67	四会市	广东省	232.50	242	凌源市	辽宁省	90.00
68	遵化市	河北省	232.00	247	文山市	云南省	87.00
68	德兴市	江西省	232.00	248	弥勒市	云南省	86.00
70	肇东市	黑龙江省	231.50	249	二连浩特市	内蒙古自治区	84.50
71	陆丰市	广东省	230.00	250	邛崃市	四川省	83.50
72	寿光市	山东省	227.00	251	大石桥市	辽宁省	82.00
73	安丘市	山东省	223.00	252	冷水江市	湖南省	79.00
74	阿克苏市	新疆维吾尔自治区	219.00	252	宁国市	安徽省	79.00
75	林州市	河南省	217.50	254	开原市	辽宁省	78.50
76	海城市	辽宁省	217.00	255	仁怀市	贵州省	77.00
77	海门市	江苏省	216.00	255	景洪市	云南省	77.00
78	兴化市	江苏省	215.00	255	东阳市	浙江省	77.00
79	榆树市	吉林省	214.50	258	格尔木市	青海省	76.75
80	青铜峡市	宁夏回族自治区	212.00	259	恩施市	湖北省	75.00
81	吉首市	湖南省	209.00	260	原平市	山西省	74.00
82	天长市	安徽省	207.00	261	胶州市	山东省	72.00
83	汨罗市	湖南省	203.25	261	五家渠市	新疆维吾尔自治区	72.00

84	凯里市	贵州省	200.50	263	汝州市	河南省	71.00
85	常熟市	江苏省	200.25	264	耒阳市	湖南省	70.00
86	乐陵市	山东省	199.00	264	涟源市	湖南省	70.00
87	根河市	内蒙古自治区	197.50	264	赤壁市	湖北省	70.00
88	张家港市	江苏省	197.00	264	汉川市	湖北省	70.00
89	虎林市	黑龙江省	195.00	264	利川市	湖北省	70.00
90	华阴市	陕西省	193.00	264	曲阜市	山东省	70.00
91	德惠市	吉林省	191.00	264	延吉市	吉林省	70.00
92	阿勒泰市	新疆维吾尔自治区	190.00	264	海阳市	山东省	70.00
93	扬中市	江苏省	189.00	272	富锦市	黑龙江省	68.50
94	当阳市	湖北省	180.00	273	黄骅市	河北省	66.00
94	济源市	河南省	180.00	274	灵宝市	河南省	65.00
96	桐城市	安徽省	179.75	274	安国市	河北省	65.00
97	哈密市	新疆维吾尔自治区	179.00	274	深州市	河北省	65.00
97	博乐市	新疆维吾尔自治区	179.00	274	临清市	山东省	65.00
99	高州市	广东省	178.00	278	满洲里市	内蒙古自治区	64.00
99	琼海市	海南省	178.00	279	阿拉尔市	新疆维吾尔自治区	63.00
101	余姚市	浙江省	176.50	280	舒兰市	吉林省	61.00
102	恩平市	广东省	175.50	280	莱州市	山东省	61.00
103	义乌市	浙江省	174.50	282	磐石市	吉林省	60.50
104	都匀市	贵州省	174.00	283	雷州市	广东省	60.00
105	宜兴市	江苏省	173.00	283	晋州市	河北省	60.00

106	安宁市	云南省	172.50	283	霸州市	河北省	60.00
107	漳平市	福建省	172.00	283	公主岭市	吉林省	60.00
108	长乐市	福建省	171.00	287	五大连池市	黑龙江省	59.00
109	句容市	江苏省	169.25	288	介休市	山西省	57.00
110	邓州市	河南省	169.00	288	灯塔市	辽宁省	57.00
110	荥阳市	河南省	169.00	290	仪征市	江苏省	55.75
112	北票市	辽宁省	168.50	291	芒市	云南省	55.00
112	贵溪市	江西省	168.50	292	洮南市	吉林省	54.00
114	福泉市	贵州省	168.00	293	孝义市	山西省	51.00
114	瑞金市	江西省	168.00	293	楚雄市	云南省	51.00
116	集安市	吉林省	167.50	293	北屯市	新疆维吾尔自治区	51.00
117	大安市	吉林省	166.50	296	老河口市	湖北省	50.00
117	奉化市	浙江省	166.50	296	松滋市	湖北省	50.00
117	石狮市	福建省	166.50	296	天门市	湖北省	50.00
120	沁阳市	河南省	166.00	296	宜城市	湖北省	50.00
120	禹城市	山东省	166.00	296	汾阳市	山西省	50.00
120	界首市	安徽省	166.00	296	偃师市	河南省	50.00
123	凌海市	辽宁省	165.00	296	禹州市	河南省	50.00
123	赤水市	贵州省	165.00	296	龙口市	山东省	50.00
125	福清市	福建省	164.00	296	临江市	吉林省	50.00
126	福安市	福建省	163.50	305	霍州市	山西省	49.00
127	庄河市	辽宁省	163.00	306	辛集市	河北省	45.50
127	龙海市	福建省	163.00	307	阿尔山市	内蒙古自治区	45.00
129	廉江市	广东省	162.00	307	崇州市	四川省	45.00

130	义马市	河南省	161.50	307	章丘市	山东省	45.00
130	樟树市	江西省	161.50	307	海林市	黑龙江省	45.00
130	永安市	福建省	161.50	311	海伦市	黑龙江省	41.00
133	钟祥市	湖北省	161.00	312	醴陵市	湖南省	40.00
134	乐平市	江西省	160.50	312	大冶市	湖北省	40.00
135	瓦房店市	辽宁省	159.50	312	卫辉市	河南省	40.00
135	邵武市	福建省	159.50	312	招远市	山东省	40.00
137	南安市	福建省	159.00	312	新乐市	河北省	40.00
138	建瓯市	福建省	158.50	317	临湘市	湖南省	38.00
139	高密市	山东省	158.00	317	韶山市	湖南省	38.00
139	宁安市	黑龙江省	158.00	319	合作市	甘肃省	35.00
141	武夷山市	福建省	157.50	320	锡林浩特市	内蒙古自治区	33.00
142	井冈山市	江西省	157.00	321	双辽市	吉林省	31.00
143	浏阳市	湖南省	156.50	322	霍林郭勒市	内蒙古自治区	30.00
144	舞钢市	河南省	155.50	322	牙克石市	内蒙古自治区	30.00
145	肥城市	山东省	155.00	322	额尔古纳市	内蒙古自治区	30.00
145	东港市	辽宁省	155.00	322	个旧市	云南省	30.00
147	晋江市	福建省	154.50	322	栖霞市	山东省	30.00
148	阿拉山口市	新疆维吾尔自治区	153.50	322	龙井市	吉林省	30.00
149	西昌市	四川省	153.00	322	霍尔果斯市	新疆维吾尔自治区	30.00
150	福鼎市	福建省	152.50	322	调兵山市	辽宁省	30.00
151	瑞昌市	江西省	151.50	330	安达市	黑龙江省	28.00
152	绥芬河市	黑龙江省	151.00	331	扶余市	吉林省	26.00

153	兴平市	陕西省	150.00	331	可克达拉市	新疆维吾尔自治区	26.00
154	大理市	云南省	148.00	333	即墨市	山东省	25.00
155	临海市	浙江省	147.50	333	常宁市	湖南省	25.00
156	丹阳市	江苏省	147.25	333	敦化市	吉林省	25.00
157	化州市	广东省	147.00	333	珲春市	吉林省	25.00
157	登封市	河南省	147.00	333	图木舒克市	新疆维吾尔自治区	25.00
159	武穴市	湖北省	145.00	333	蓬莱市	山东省	25.00
159	宜都市	湖北省	145.00	339	蒙自市	云南省	23.00
161	连州市	广东省	144.00	340	乌兰浩特市	内蒙古自治区	20.00
162	新郑市	河南省	143.50	340	丰镇市	内蒙古自治区	20.00
163	梅河口市	吉林省	143.00	340	石首市	湖北省	20.00
164	靖江市	江苏省	141.50	340	莱阳市	山东省	20.00
165	潜江市	湖北省	140.00	340	高碑店市	河北省	20.00
165	万源市	四川省	140.00	340	泊头市	河北省	20.00
167	麻城市	湖北省	139.00	340	图们市	吉林省	20.00
168	华蓥市	四川省	138.00	340	北流市	广西壮族自治区	20.00
169	阳春市	广东省	137.00	340	桂平市	广西壮族自治区	20.00
169	昌吉市	新疆维吾尔自治区	137.00	340	凤城市	辽宁省	20.00
171	清镇市	贵州省	136.50	340	盖州市	辽宁省	20.00
172	应城市	湖北省	136.00	340	玉门市	甘肃省	20.00
172	荣成市	山东省	136.00	340	敦煌市	甘肃省	20.00
172	新民市	辽宁省	136.00	340	滕州市	山东省	20.00
175	宣威市	云南省	135.00	354	永康市	浙江省	10.00
176	嵊州市	浙江省	134.25	355	双河市	新疆维吾尔自治区	5.00

177	侯马市	山西省	132.50	356	潞城市	山西省	0.00
177	香格里拉市	云南省	132.50	356	韩城市	陕西省	0.00
179	开远市	云南省	132.00	356	阿图什市	新疆维吾尔自治区	0.00

图 5.1 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，将全国的县级城市总分换算成百分制的分数后，得分比例在 20-30%之间的县级市政府最多，有 99 家，其次为 10-20%的县级市，有 92 家，而得分比例位于 0-10%的城市有 72 家。由此可见，在全国 358 个县级城市中，超过七成的城市得分在 30%以下，而得分超过 30%的城市不足三成。得分在 60%以上的县级市只有 2 家，分别是浙江省江山市政府和四川省简阳市政府，由此可见，排名前十位的市政府中有八位得分未达到 60%。

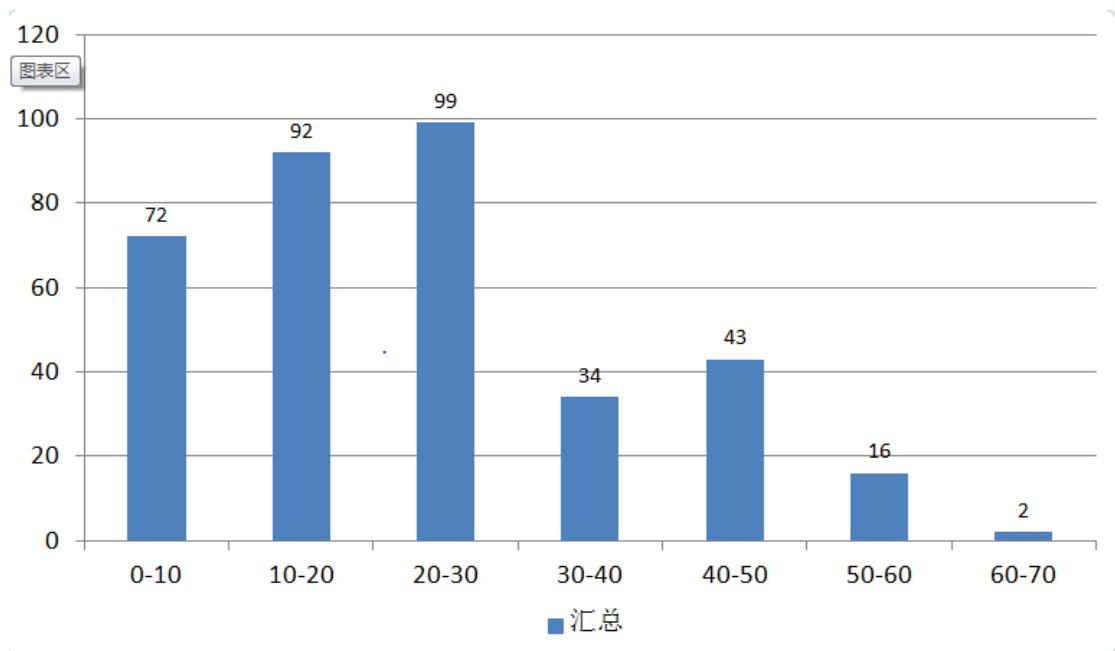


图 5.1 县级城市政府全口径财政透明度得分结果分布图（百分制）

## 5.2 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 5.2 给出了这一部分的结果。

表 5.2 县级市政府纳入预算机构和部门公开的得分情况

城市	所属省份或自治区	得分	城市	所属省份或自治区	得分
平湖市	浙江省	50	二连浩特市	内蒙古自治区	30
乐昌市	广东省	50	大石桥市	辽宁省	30
东方市	海南省	50	宁国市	安徽省	30
广水市	湖北省	50	仁怀市	贵州省	30
万宁市	海南省	50	汾阳市	山西省	30
开平市	广东省	50	偃师市	河南省	30
建德市	浙江省	50	禹州市	河南省	30
英德市	广东省	50	龙口市	山东省	30
诸暨市	浙江省	50	临江市	吉林省	30
仙桃市	湖北省	50	霍林郭勒市	内蒙古自治区	30
兴宁市	广东省	50	额尔古纳市	内蒙古自治区	30
当阳市	湖北省	50	龙井市	吉林省	30
高州市	广东省	50	库尔勒市	新疆维吾尔自治区	29
琼海市	海南省	50	绵竹市	四川省	29
恩平市	广东省	50	登封市	河南省	28
义乌市	浙江省	50	讷河市	黑龙江省	28
大安市	吉林省	50	安达市	黑龙江省	28
廉江市	广东省	50	长葛市	河南省	27
钟祥市	湖北省	50	五大连池市	黑龙江省	27
大理市	云南省	50	海伦市	黑龙江省	27

化州市	广东省	50	四会市	广东省	26
武穴市	湖北省	50	阿拉山口市	新疆维吾尔自治区	26
宜都市	湖北省	50	西昌市	四川省	26
潜江市	湖北省	50	尚志市	黑龙江省	26
麻城市	湖北省	50	汝州市	河南省	26
应城市	湖北省	50	孝义市	山西省	26
罗定市	广东省	50	扶余市	吉林省	26
丹江口市	湖北省	50	可克达拉市	新疆维吾尔自治区	26
安陆市	湖北省	50	广汉市	四川省	25
枣阳市	湖北省	50	瑞丽市	云南省	25
枝江市	湖北省	50	定州市	河北省	25
凌源市	辽宁省	50	辉县市	河南省	25
恩施市	湖北省	50	古交市	山西省	25
耒阳市	湖南省	50	青州市	山东省	25
涟源市	湖南省	50	项城市	河南省	25
赤壁市	湖北省	50	什邡市	四川省	25
汉川市	湖北省	50	灵武市	宁夏回族自治区	25
利川市	湖北省	50	合山市	广西壮族自治区	25
延吉市	吉林省	50	安丘市	山东省	25
老河口市	湖北省	50	凯里市	贵州省	25
松滋市	湖北省	50	张家港市	江苏省	25
天门市	湖北省	50	虎林市	黑龙江省	25
宜城市	湖北省	50	扬中市	江苏省	25
集安市	吉林省	47.5	宜兴市	江苏省	25



江山市	浙江省	45	荥阳市	河南省	25
鹤山市	广东省	45	奉化市	浙江省	25
高平市	山西省	45	义马市	河南省	25
龙泉市	浙江省	45	瓦房店市	辽宁省	25
宜州市	广西壮族自治区	45	高密市	山东省	25
永济市	山西省	45	宁安市	黑龙江省	25
武冈市	湖南省	45	肥城市	山东省	25
阿勒泰市	新疆维吾尔自治区	45	福鼎市	福建省	25
石河子市	新疆维吾尔自治区	45	瑞昌市	江西省	25
穆棱市	黑龙江省	45	新郑市	河南省	25
高邮市	江苏省	45	溧阳市	江苏省	25
平度市	山东省	45	乳山市	山东省	25
台山市	广东省	45	邳州	江苏省	25
洪江市	湖南省	45	津市市	湖南省	25
乐清市	浙江省	45	莱西市	山东省	25
海林市	黑龙江	45	泰兴市	江苏省	25
浏阳市	湖南省	44	阆中市	四川省	25
梅河口市	吉林省	43	昌邑市	山东省	25
阿拉尔市	新疆维吾尔自治区	43	冷水江市	湖南省	25
沅江市	湖南省	42.5	胶州市	山东省	25
榆树市	吉林省	42.5	弥勒市	云南省	25
舞钢市	河南省	42	曲阜市	山东省	25
资兴市	湖南省	41	安国市	河北省	25

安宁市	云南省	41	霍州市	山西省	25
普宁市	广东省	41	崇州市	四川省	25
莱州市	山东省	41	合作市	甘肃省	25
楚雄市	云南省	41	即墨市	山东省	25
瑞安市	浙江省	40	常宁市	湖南省	25
江阴市	江苏省	40	敦化市	吉林省	25
兰溪市	浙江省	40	珲春市	吉林省	25
南雄市	广东省	40	图木舒克市	新疆维吾尔自治区	25
昆山市	江苏省	40	蓬莱市	山东省	25
同江市	黑龙江省	40	济源市	河南省	24
太仓市	江苏省	40	新密市	河南省	23
东台市	江苏省	40	华蓥市	四川省	23
温岭市	浙江省	40	江油市	四川省	23
慈溪市	浙江省	40	辛集市	河北省	23
青铜峡市	宁夏回族自治区	40	永城市	河南省	22
根河市	内蒙古自治区	40	万源市	四川省	22
德惠市	吉林省	40	清镇市	贵州省	22
哈密市	新疆维吾尔自治区	40	桦甸市	吉林省	22
博乐市	新疆维吾尔自治区	40	舒兰市	吉林省	21
余姚市	浙江省	40	涿州市	河北省	20
兴平市	陕西省	40	沙河市	河北省	20
丹阳市	江苏省	40	文昌市	海南省	20
明光市	安徽省	40	都江堰市	四川省	20
铁门关市	新疆维吾尔自治区	40	密山市	黑龙江省	20

和田市	新疆维吾尔自治区	40	彭州市	四川省	20
扎兰屯市	内蒙古自治区	40	邹城市	山东省	20
东阳市	浙江省	40	乐陵市	山东省	20
醴陵市	湖南省	40	邓州市	河南省	20
乌苏市	新疆维吾尔自治区	39	北票市	辽宁省	20
峨眉山市	四川省	39	禹城市	山东省	20
塔城市	新疆维吾尔自治区	38	庄河市	辽宁省	20
喀什市	新疆维吾尔自治区	37	东港市	辽宁省	20
巢湖	安徽省	37	荣成市	山东省	20
原平市	山西省	37	新民市	辽宁省	20
介休市	山西省	37	褚城市	山东省	20
常熟市	江苏省	36	德令哈市	青海省	20
长乐市	福建省	36	北镇市	辽宁省	20
福泉市	贵州省	36	河津市	山西省	20
香格里拉市	云南省	36	巩义市	河南省	20
洮南市	吉林省	36	共青城市	江西省	20
五指山市	海南省	35	孟州市	河南省	20
伊宁市	新疆维吾尔自治区	35	武安市	河北省	20
铁力市	黑龙江省	35	三河市	河北省	20
东兴市	广西壮族自治区	35	冀州市	河北省	20
阜康市	新疆维吾尔自治区	35	玉树市	青海省	20
陆丰市	广东省	35	丰城市	江西省	20
林州市	河南省	35	兴城市	辽宁省	20

吉首市	湖南省	35	迁安市	河北省	20
天长市	安徽省	35	蛟河市	吉林省	20
漳平市	福建省	35	洪湖市	湖北省	20
句容市	江苏省	35	南宫市	河北省	20
贵溪市	江西省	35	海阳市	山东省	20
瑞金市	江西省	35	深州市	河北省	20
石狮市	福建省	35	临清市	山东省	20
沁阳市	河南省	35	雷州市	广东省	20
赤水市	贵州省	35	晋州市	河北省	20
福清市	福建省	35	霸州市	河北省	20
龙海市	福建省	35	公主岭市	吉林省	20
绥芬河市	黑龙江省	35	灯塔市	辽宁省	20
临海市	浙江省	35	阿尔山市	内蒙古自治区	20
靖江市	江苏省	35	章丘市	山东省	20
昌吉市	新疆维吾尔自治区	35	大冶市	湖北省	20
侯马市	山西省	35	卫辉市	河南省	20
和龙市	吉林省	35	新乐市	河北省	20
桐乡市	浙江省	35	韶山市	湖南省	20
景洪市	云南省	35	栖霞市	山东省	20
五家渠市	新疆维吾尔自治区	35	调兵山市	辽宁省	20
灵宝市	河南省	35	乌兰浩特市	内蒙古自治区	20
满洲里市	内蒙古自治区	35	丰镇市	内蒙古自治区	20
芒市	云南省	35	石首市	湖北省	20

肇东市	黑龙江省	34	莱阳市	山东省	20
宣威市	云南省	34	图们市	吉林省	20
临湘市	湖南省	33	北流市	广西壮族自治区	20
锡林浩特市	内蒙古自治区	33	桂平市	广西壮族自治区	20
奎屯市	新疆维吾尔自治区	32	盖州市	辽宁省	20
华阴市	陕西省	32	玉门市	甘肃省	20
德兴市	江西省	31	敦煌市	甘肃省	20
富锦市	黑龙江省	31	仪征市	江苏省	16
北屯市	新疆维吾尔自治区	31	磐石市	吉林省	12
双辽市	吉林省	31	开远市	云南省	10
凭祥市	广西壮族自治区	30	牙克石市	内蒙古自治区	10
湘乡市	湖南省	30	个旧市	云南省	10
如皋市	江苏省	30	永康市	浙江省	10
五常市	黑龙江省	30	新沂市	江苏省	5
岑溪市	广西壮族自治区	30	普兰店市	辽宁省	5
阿克苏市	新疆维吾尔自治区	30	开原市	辽宁省	5
海门市	江苏省	30	双河市	新疆维吾尔自治区	5
兴化市	江苏省	30	简阳市	四川省	0
汨罗市	湖南省	30	遵化市	河北省	0
桐城市	安徽省	30	寿光市	山东省	0
都匀市	贵州省	30	海城市	辽宁省	0
界首市	安徽省	30	凌海市	辽宁省	0

福安市	福建省	30	河间市	河北省	0
樟树市	江西省	30	高安市	江西省	0
永安市	福建省	30	临夏市	甘肃省	0
乐平市	江西省	30	兴义市	贵州省	0
邵武市	福建省	30	新泰市	山东省	0
南安市	福建省	30	任丘市	河北省	0
建瓯市	福建省	30	北安市	黑龙江省	0
武夷山市	福建省	30	邛崃市	四川省	0
井冈山市	江西省	30	格尔木市	青海省	0
晋江市	福建省	30	黄骅市	河北省	0
连州市	广东省	30	招远市	山东省	0
阳春市	广东省	30	霍尔果斯市	新疆维吾尔自治区	0
嵊州市	浙江省	30	蒙自市	云南省	0
大丰市	江苏省	30	高碑店市	河北省	0
信宜市	广东省	30	泊头市	河北省	0
启东市	江苏省	30	凤城市	辽宁省	0
海宁市	浙江省	30	滕州市	山东省	0
吴川市	广东省	30	潞城市	山西省	0
临安市	浙江省	30	韩城市	陕西省	0
文山市	云南省	30	阿图什市	新疆维吾尔自治区	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 29.55 分，共有 43 个市政府获得该部分满分 50 分。所有城市机构公开的中位数分数为 30 分，20 分以下（不含 20 分）的城市共 35 个，10-19 分的城市有 6 个，得 5 分的城市为 4 个，而得 0 分的城市有 25 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，其平均值占到满分的 97.00%；市人大、市政协的公布情况也较好，其平均值分别为满分的 81.12%和 83.72%；企事业单位平均值为满分的 76.79%；共产党市委平均值为满分的 43.17%。

表 5.3 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	18.11	36.23%	325	322
中国共产党市委员会	1.43	2.86%	124	87
市人民代表大会	2.16	4.32%	160	149
市政协协商委员会	2.12	4.23%	159	145
民主党派和工商联	1.19	2.39%	94	80
群众团体	1.82	3.64%	145	119
市直属非盈利企事业单位	2.72	5.43%	200	189
第一部分总计	29.55	59.10%	333	43

图 5.2 给出了所有县级城市机构公开分数的直方分布图。从分布情况看，[20, 25) 分区间段的的城市数量最多，共有 68 个，[25, 30) 分区间段的的城市次之，共有 64 个；而[45, 50]的城市有 60 个。该结果表明，县级市政府在纳入预算的机构公开方面相对较好。

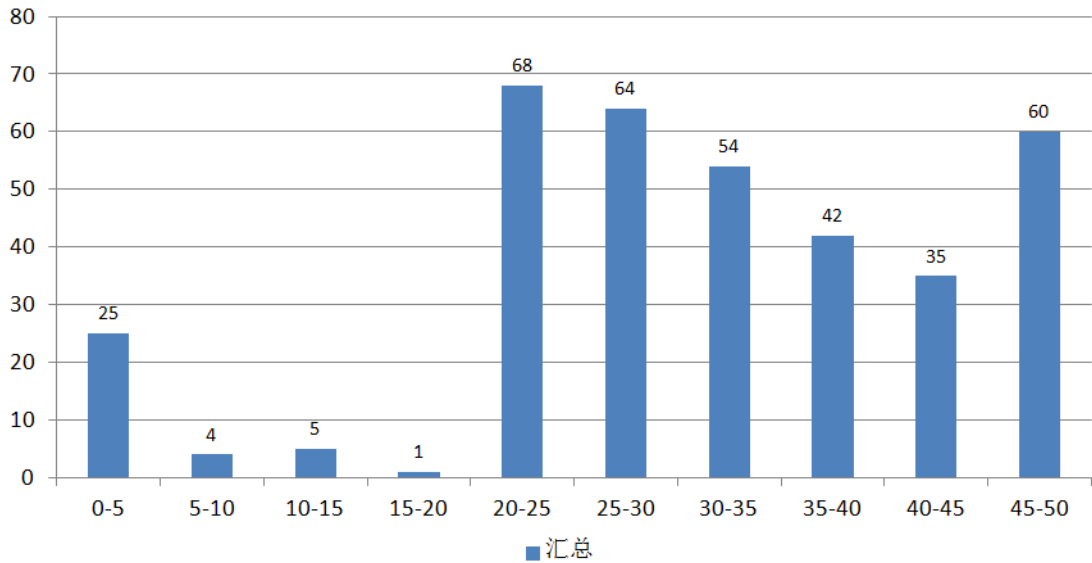


图 5.2 所有县级城市机构公开分数的直方分布图

### 5.3 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 2014 年预算执行、2015 年预算草案的财政报告和数据的公开情况，各计 160 分。2014 决算满分 10 分。此外，若公开部门预算及预算执行，满分 50 分，得分规定为除财政局外，公布在一起，5 个以上则得 50 分；若除财政局外公布在一起的为 1-4 个，则每个得 5 分。财政报告和数据的分值共计 380 分。

#### 5.3.1 总体情况

表 5.4 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 5.4 县级城市政府预算与预算执行公开的得分与排序

城市	所属省份或自治区	得分	城市	所属省份或自治区	得分
简阳市	四川省	320	丹阳市	江苏省	51.25
广汉市	四川省	294	沁阳市	河南省	51
江山市	浙江省	269	哈密市	新疆自治区	50
瑞安市	浙江省	259.5	博乐市	新疆维吾尔自治区	50
龙泉市	浙江省	251.5	赤水市	贵州省	50
五指山市	海南省	251	兴平市	陕西省	50
涿州市	河北省	239	石河子市	新疆维吾尔自治区	50
瑞丽市	云南省	237	共青城市	江西省	50
沙河市	河北省	229	临夏市	甘肃省	50
兰溪市	浙江省	223.5	兴义市	贵州省	50
平湖市	浙江省	222	海阳市	山东省	50
定州市	河北省	215	登封市	河南省	49
岑溪市	广西壮族自治区	214	江油市	四川省	49
江阴市	江苏省	213	清镇市	贵州省	48.5
文昌市	海南省	208	武安市	河北省	48
南雄市	广东省	205	浏阳市	湖南省	47.5
建德市	浙江省	205	舞钢市	河南省	47.5
同江市	黑龙江省	204	胶州市	山东省	47
青州市	山东省	202	香格里拉市	云南省	46.5
湘乡市	湖南省	201.5	廉江市	广东省	46
邹城市	山东省	201	钟祥市	湖北省	46
广水市	湖北省	200	河津市	山西省	46

如皋市	江苏省	195	黄骅市	河北省	46
温岭市	浙江省	193.5	铁门关市	新疆维吾尔自治区	45
乐昌市	广东省	193	开原市	辽宁省	43.5
凭祥市	广西壮族自治区	193	泰兴市	江苏省	42.25
宣州市	广西壮族自治区	193	高邮市	江苏省	40.75
遵化市	河北省	192	梅河口市	吉林省	40
五常市	黑龙江省	190	大丰市	江苏省	39.75
密山市	黑龙江省	190	侯马市	山西省	37.5
什邡市	四川省	189	蛟河市	吉林省	37
鹤山市	广东省	188.5	格尔木市	青海省	36.75
万宁市	海南省	186	阆中市	四川省	36.5
东方市	海南省	184	穆棱市	黑龙江	36
高平市	山西省	183	长葛市	河南省	35.5
太仓市	江苏省	182	当阳市	湖北省	35
昆山市	江苏省	181	武穴市	湖北省	35
安丘市	山东省	178	宜都市	湖北省	35
彭州市	四川省	175	潜江市	湖北省	35
古交市	山西省	171	和龙市	吉林省	35
铁力市	黑龙江	171	玉树市	青海省	34.5
灵武市	宁夏回族自治区	171	麻城市	湖北省	34
辉县市	河南省	170.5	津门市	湖南省	34
永城市	河南省	170	冷水江市	湖南省	34
项城市	河南省	170	大石桥市	辽宁省	32
塔城市	新疆维吾尔自治区	170	孟州市	河南省	29.5

寿光市	山东省	167	明光市	安徽省	29
都江堰市	四川省	162	临安市	浙江省	27
奎屯市	新疆维吾尔自治区	160	二连浩特市	内蒙古自治区	26.5
开平市	广东省	159.5	邛崃市	四川省	25.5
东台市	江苏省	159.25	大理市	云南省	25
峨眉山市	四川省	159	昌吉市	新疆自治区	25
肇东市	黑龙江省	156.5	罗定市	广东省	25
伊宁市	新疆维吾尔自治区	155	桐乡市	浙江省	25
巢湖	安徽省	149.25	平度市	山东省	25
喀什市	新疆维吾尔自治区	148	普宁市	广东省	25
乌苏市	新疆自治区	147	三河市	河北省	25
青铜峡市	宁夏回族自治区	147	冀州市	河北省	25
诸暨市	浙江省	145	海宁市	浙江省	25
陆丰市	广东省	145	丹江口市	湖北省	25
海城市	辽宁省	145	绵竹市	四川省	25
常熟市	江苏省	144.25	昌邑市	山东省	25
慈溪市	浙江省	143	文山市	云南省	25
张家港市	江苏省	142	恩施市	湖北省	25
永济市	山西省	141	五家渠市	新疆自治区	25
德兴市	江西省	141	汝州市	河南省	25
资兴市	湖南省	140.75	曲阜市	山东省	25
根河市	内蒙古自治区	140.5	深州市	河北省	25
英德市	广东省	140	灯塔市	辽宁省	25
乐陵市	山东省	139	阿尔山市	内蒙古自治区	25

四会市	广东省	136.5	章丘市	山东省	25
武冈市	湖南省	136	化州市	广东省	24
兴宁市	广东省	136	辛集市	河北省	22.5
新密市	河南省	135.5	应城市	湖北省	21
仙桃市	湖北省	132	磐石市	吉林省	20.5
合山市	广西壮族自治区	126.5	扎兰屯市	内蒙古自治区	20
沅江市	湖南省	126	洪江市	湖南省	19.5
吉首市	湖南省	126	洮南市	吉林省	18
兴化市	江苏省	125	乐清市	浙江省	17.5
虎林市	黑龙江省	120	富锦市	黑龙江省	17.5
凌海市	辽宁省	118	吴川市	广东省	17
界首市	安徽省	116	五大连池市	黑龙江省	17
荣成市	山东省	116	海伦市	黑龙江省	14
凯里市	贵州省	115.5	台山市	广东省	13.5
东兴市	广西壮族自治区	114.5	信宜市	广东省	13
扬中市	江苏省	111	仪征市	江苏省	11.75
宜兴市	江苏省	108	原平市	山西省	11
阿勒泰市	新疆维吾尔自治区	105	景洪市	云南省	10
句容市	江苏省	102.25	蒙自市	云南省	10
海门市	江苏省	102	宁国市	安徽省	9
肥城市	山东省	102	仁怀市	贵州省	5
汨罗市	湖南省	101.25	东阳市	浙江省	5
河间市	河北省	100	临清市	山东省	5
福安市	福建省	98.5	栖霞市	山东省	5

瑞金市	江西省	98	满洲里市	内蒙古自治区	4
邵武市	福建省	97.5	弥勒市	云南省	1
阜康市	新疆维吾尔自治区	97	巩义市	河南省	0
福清市	福建省	97	和田市	新疆自治区	0
庄河市	辽宁省	97	安陆市	湖北省	0
西昌市	四川省	97	枣阳市	湖北省	0
北票市	辽宁省	96.5	枝江市	湖北省	0
贵溪市	江西省	96.5	凌源市	辽宁省	0
石狮市	福建省	96.5	耒阳市	湖南省	0
樟树市	江西省	96.5	涟源市	湖南省	0
永安市	福建省	96.5	赤壁市	湖北省	0
龙海市	福建省	96	汉川市	湖北省	0
绥芬河市	黑龙江省	96	利川市	湖北省	0
武夷山市	福建省	95.5	延吉市	吉林省	0
福鼎市	福建省	95.5	灵宝市	河南省	0
漳平市	福建省	95	安国市	河北省	0
井冈山市	江西省	95	阿拉尔市	新疆维吾尔自治区	0
乐平市	江西省	94.5	舒兰市	吉林省	0
瑞昌市	江西省	94.5	莱州市	山东省	0
南安市	福建省	94	雷州市	广东省	0
建瓯市	福建省	93.5	晋州市	河北省	0
长乐市	福建省	93	霸州市	河北省	0
宁安市	黑龙江省	93	公主岭市	吉林省	0
林州市	河南省	92.5	介休市	山西省	0

晋江市	福建	92.5	芒市	云南省	0
榆树市	吉林省	92	孝义市	山西省	0
天长市	安徽省	92	楚雄市	云南省	0
北安市	黑龙江省	92	北屯市	新疆维吾尔自治区	0
德惠市	吉林省	91	老河口市	湖北省	0
安宁市	云南省	90.5	松滋市	湖北省	0
褚城市	山东省	90	天门市	湖北省	0
邓州市	河南省	89	宜城市	湖北省	0
新民市	辽宁省	88	汾阳市	山西省	0
北镇市	辽宁省	88	偃师市	河南省	0
桐城市	安徽省	87.75	禹州市	河南省	0
禹城市	山东省	86	龙口市	山东省	0
讷河市	黑龙江省	84	临江市	吉林省	0
大安市	吉林省	83.5	霍州市	山西省	0
阿克苏市	新疆维吾尔自治区	82	崇州市	四川省	0
福泉市	贵州省	82	海林市	黑龙江省	0
开远市	云南省	82	醴陵市	湖南省	0
华阴市	陕西省	81	大冶市	湖北省	0
荥阳市	河南省	79	卫辉市	河南省	0
高州市	广东省	78	招远市	山东省	0
琼海市	海南省	78	新乐市	河北省	0
余姚市	浙江省	76.5	临湘市	湖南省	0
高安市	江西	76.5	韶山市	湖南省	0
新泰市	山东省	75	合作市	甘肃省	0

义乌市	浙江省	74.5	锡林浩特市	内蒙古自治区	0
济源市	河南省	74	双辽市	吉林省	0
奉化市	浙江省	73.5	霍林郭勒市	内蒙古自治区	0
高密市	山东省	73	牙克石市	内蒙古自治区	0
东港市	辽宁省	73	额尔古纳市	内蒙古自治区	0
宣威市	云南省	73	个旧市	云南省	0
瓦房店市	辽宁省	68.5	龙井市	吉林省	0
万源市	四川省	68	霍尔果斯市	新疆自治区	0
恩平市	广东省	67.5	调兵山市	辽宁省	0
兴城市	辽宁省	67.5	安达市	黑龙江省	0
溧阳市	江苏省	65.6	扶余市	吉林省	0
尚志市	黑龙江省	65	可克达拉市	新疆自治区	0
义马市	河南省	64.5	即墨市	山东省	0
嵊州市	浙江省	64.25	常宁市	湖南省	0
都匀市	贵州省	64	敦化市	吉林省	0
连州市	广东省	64	珲春市	吉林省	0
阿拉山口市	新疆自治区	62.5	图木舒克市	新疆自治区	0
桦甸市	吉林省	62.5	蓬莱市	山东省	0
库尔勒市	新疆维吾尔自治区	61	乌兰浩特市	内蒙古自治区	0
乳山市	山东省	61	丰镇市	内蒙古自治区	0
任丘市	河北省	61	石首市	湖北省	0
丰城市	江西省	60.5	莱阳市	山东省	0
集安市	吉林省	60	高碑店市	河北省	0
普兰店市	辽宁省	59.5	泊头市	河北省	0

迁安市	河北省	59	图们市	吉林省	0
靖江市	江苏省	58.5	北流市	广西壮族自治区	0
阳春市	广东省	57	桂平市	广西壮族自治区	0
新沂市	江苏省	56.5	凤城市	辽宁省	0
启东市	江苏省	55.5	盖州市	辽宁省	0
洪湖市	湖北省	55	玉门市	甘肃省	0
邳州	江苏省	54.5	敦煌市	甘肃省	0
莱西市	山东省	54	滕州市	山东省	0
德令哈市	青海省	53.75	永康市	浙江省	0
新郑市	河南省	53.5	双河市	新疆维吾尔自治区	0
华蓥市	四川省	53	潞城市	山西省	0
南宫市	河北省	53	韩城市	陕西省	0
临海市	浙江省	52.5	阿图什市	新疆维吾尔自治区	0

从结果来看，该部分的得分情况不佳，全国县级市政府的平均分只有 70.92 分，其中 200 分以上的城市仅 22 家。图 5.3 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 18.66%，其中只有 9 个城市得分达到总分的 60% 以上，分别是简阳市、广汉市、江山市、瑞安市、龙泉市、五指山市、涿州市、瑞丽市和沙河市。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。



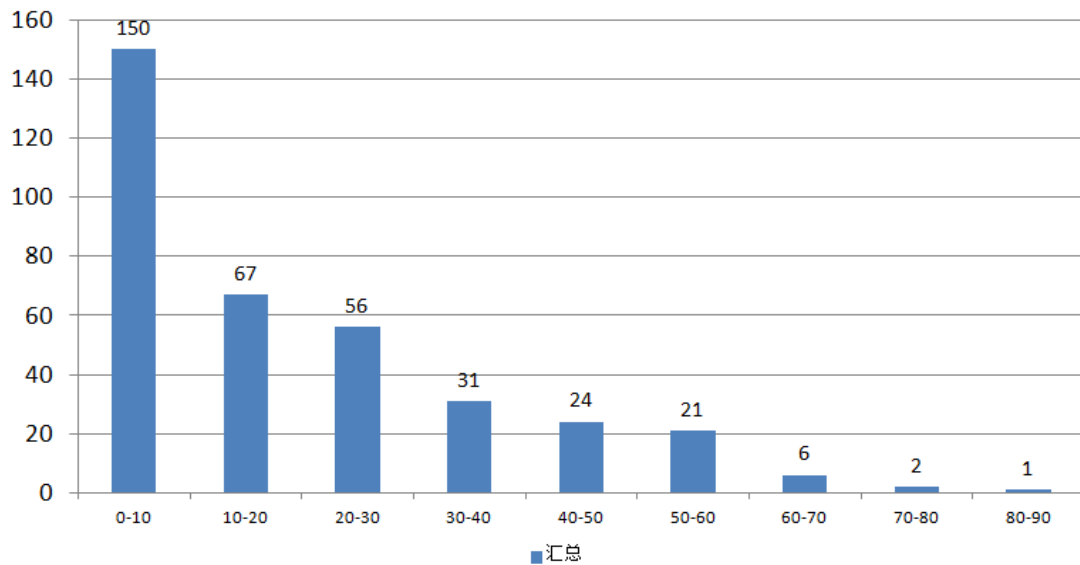


图 5.3 县级城市政府预算与预算执行公开得分分布图 (百分制)

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文明细；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。

### 5.3.2 不同财政年度预算与预算执行的公开情况

表 5.5 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 2014 预算执行情况和 2015 预算情况。

表 5.5 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
2014 预算执行情况	22.49	14.06%	216	2	15
2015 预算情况	34.40	21.50%	232	7	34

从 2014 和 2015 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，2014 年预算执行公开的情况不及 2015 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 2015 预算公开情况。

### 5.3.3 四类财政预算报告和财政数据的公开情况

表 5.6 给出了县级城市政府在 2014 年预算执行和 2015 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，低于县级样本城市总数的一半。与公共财政预算和政府性基金预算相比，其完整性仍有较大的差距。特别是在 2014 年预算执行中，国有资本经营预算公布情况最差，均值只有 0.73 分，均值占该部分满分的百分比仅 1.83%。

表 5.6 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
2014 年预算 执行情况	公共财政预算	10.94	27.35%	215
	政府性基金预算	7.86	19.65%	185
	国有资本经营预算	0.73	1.83%	40
	社会保险基金预算	2.97	7.43%	94
2015 年预算 情况	公共财政预算	14.52	36.30%	232
	政府性基金预算	10.50	26.25%	208
	国有资本经营预算	2.66	6.65%	101
	社会保险基金预算	6.72	16.80%	151

### 5.3.4 部门预决算公开情况和 2014 年决算

在部门预决算的 50 分方面，181 个县级市政府公开了部门预算信息，得分平均值为 13.72，占该部分满分的 27.45%。其中，在该部分得满分的城市有 27 个。2014 年决算的情况不好，有分数的城市仅 14 个。

表 5.7 不同财政年度部门预决算公开情况

统计\指标	均值	均值为该部分满分%	有分数城市数	满分的城市数
部门预决算公开	13.72	27.45%	181	27
2014 年决算	0.30	3.04%	14	9

### 5.4 其他财政信息

其它财政信息部分总分为 170 分，包括政府性债务 40 分、三公经费 40 分、大额专项资金 20 分、政府采购 20 分以及预算编制说明 50 分五个子项。

在该部分中，全国县级城市的平均分为 40.53 分，其中 100 分以上的城市仅 6 家。五个子项中，政府性债务的公开情况最差，平均分仅为 0.61 分，换算成百分制后仅 1.54%，远低于其余各子项得分；预算编制说明和三公经费部分，县级市的平均得分分别为 10.55 分和 9.40 分，换算成百分制后 21.11%和 23.51%，同样不理想。

表 5.8 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，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 68.44%，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。大额专项资金、三公经费、预算编制说明次之，政府性债务最差。

表 5.8 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 80%以上城市数	占总分 60%以上城市数
政府性债务	0.61	1.54%	24	1	1
三公经费	9.40	23.51%	188	21	32
大额专项资金	7.19	35.95%	149	110	110
政府采购	12.77	63.84%	245	213	217
预算编制说明	10.55	21.11%	163	7	56

在预算编制说明方面，没有县级市政府得到满分 50 分，而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很少，只有 25 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 147 个和 77 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。

## 5.5 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。

### 5.5.1 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，占有了三个席位；四川省的表现也较为抢眼，前十名的城市里占了两名，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（见表 5.9）。

表 5.9 2015 年财政透明度排名前十的县级市政府

排名	城市	省份	总分	百分制(%)
1	江山市	浙江省	382	63.67
2	简阳市	四川省	372	62.00
3	广汉市	四川省	359	59.83
4	瑞安市	浙江省	356.5	59.42
5	五指山市	海南省	346	57.67
5	涿州市	河北省	346	57.67
7	鹤山市	广东省	339.5	56.58
8	瑞丽市	云南省	327	54.50
9	平湖市	浙江省	324	54.00
10	高平市	山西省	313	52.17

在全国县级城市后十名的城市统计中，由于并列名次影响，表 5.10 列出了排名位于后十九名的城市。由表 5.10 可见，后十九名的城市中西部省份城市占了较大比例，而在后五名中，西部省份城市占了三个席位。

表 5.10 全国县级城市总分后十九名的排名

排名	城市	省份	总分	百分制(%)
340	乌兰浩特市	内蒙古自治区	20	3.33
340	丰镇市	内蒙古自治区	20	3.33
340	石首市	湖北省	20	3.33
340	莱阳市	山东省	20	3.33
340	高碑店市	河北省	20	3.33
340	泊头市	河北省	20	3.33
340	图们市	吉林省	20	3.33
340	北流市	广西壮族自治区	20	3.33
340	桂平市	广西壮族自治区	20	3.33
340	凤城市	辽宁省	20	3.33
340	盖州市	辽宁省	20	3.33
340	玉门市	甘肃省	20	3.33
340	敦煌市	甘肃省	20	3.33
340	滕州市	山东省	20	3.33
354	永康市	浙江省	10	1.67
355	双河市	新疆维吾尔自治区	5	0.83
356	潞城市	山西省	0	0.00
356	韩城市	陕西省	0	0.00
356	阿图什市	新疆维吾尔自治区	0	0.00

### 5.5.2 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 5.11 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 155.26 分,均值占总分值的 25.88%;中部地区共有 125 个县级城市,其得分均值为 129.40 分,均值占总分值的 21.57%;西部地区共有 88 个县级城市,其得分均值为 133.99 分,均值占总分值的 22.33%。

表 5.11 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	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	155.26	25.88%	145	0	1
中部地区	129.40	21.57%	124	0	0
西部地区	133.99	22.33%	86	0	1

## 5.6 小结

本章按照 2015 年修订后的全口径财政透明度指标体系,对 358 个县级城市在 2015 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存在较大差距。在不含三大原则的统一口径的总得分上,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%。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，在下一财政年度中改变这种局面。



---

## 第六章：良好做法指南

从 2014-2015 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上两个财政年度，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。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，这种差距未能缩小。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。

### 6.1 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。

### 6.2 财政公开的良好做法

在去年的报告中，课题组根据连续三年财政透明度研究的经验，提出一套系统的公开方式，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。

## 6.2.1 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不错的做法，其中，内江市以专题的方式，将大部分的公开内容集中在一到两个页面上，对于使用者来说是非常方便的。



图 6.1 内江市政务公开主菜单设计

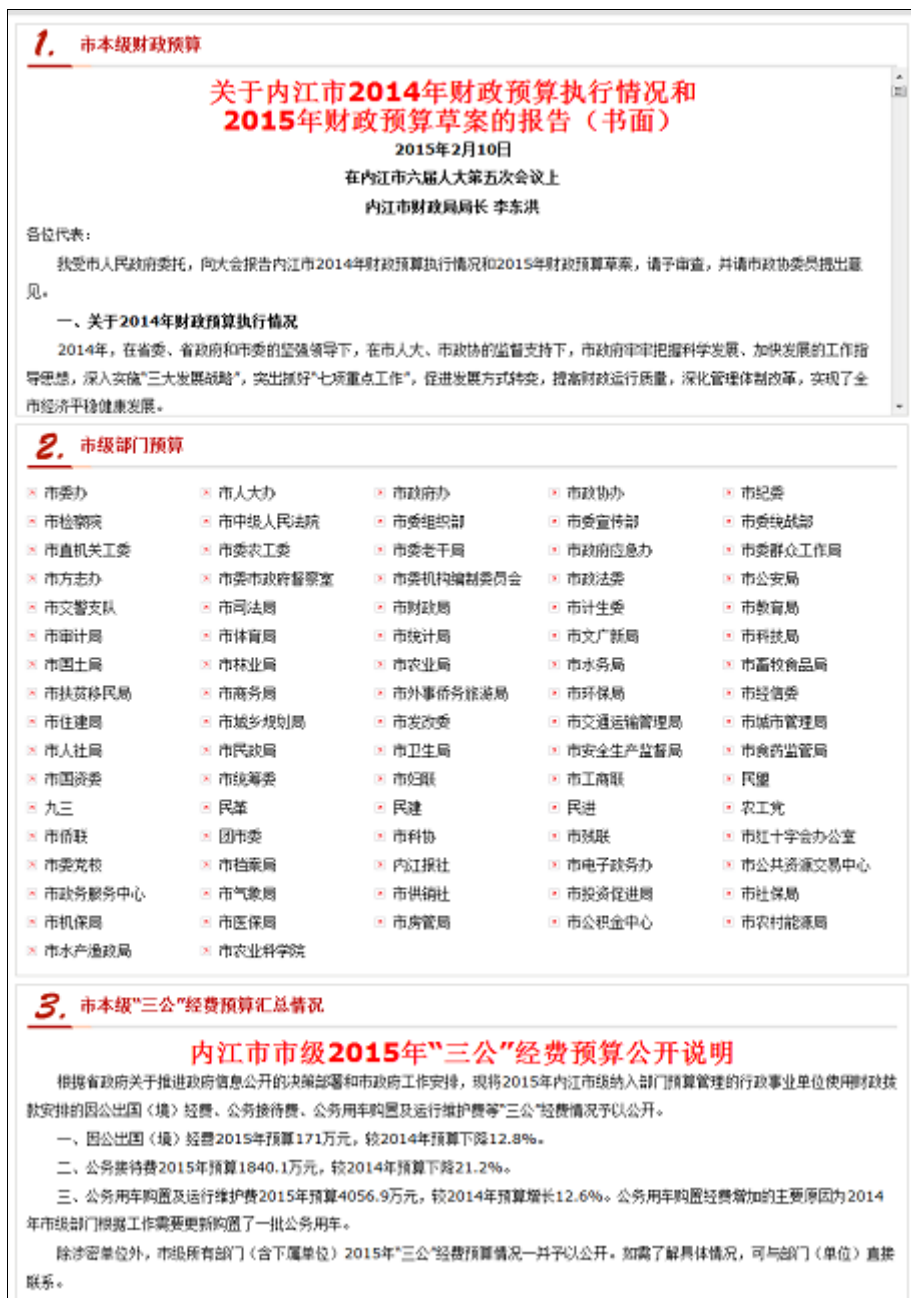


图 6.2 财政数据的一站式公开-以内江市为例

## 6.2.2 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。下图是防城港市机构公开做法的示范。

<ul style="list-style-type: none"> <li>→ 防城港市人民政府办公室</li> <li>→ 防城港市粮食局</li> <li>→ 防城港市科学技术局</li> <li>→ 防城港市公安局交通警察支队</li> <li>→ 防城港市司法局</li> <li>→ 防城港市人力资源和社会保障局</li> <li>→ 防城港市住房和城乡建设委员会</li> <li>→ 防城港市交通运输局</li> <li>→ 防城港市扶贫开发办公室</li> <li>→ 防城港市商务局</li> <li>→ 防城港市卫生和计划生育委员会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ 防城港市发展和改革委员会</li> <li>→ 防城港市工业和信息化委员会</li> <li>→ 防城港市民族宗教事务委员会</li> <li>→ 防城港市监察局</li> <li>→ 防城港市法制办</li> <li>→ 防城港市环境保护局</li> <li>→ 防城港市住房保障和房产管理局</li> <li>→ 防城港市农业委员会</li> <li>→ 防城港市水利局</li> <li>→ 防城港市食品药品监督管理局</li> <li>→ 防城港市审计局</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ 防城港市物价局</li> <li>→ 防城港市教育局</li> <li>→ 防城港市公安局</li> <li>→ 防城港市民政局</li> <li>→ 防城港市财政局</li> <li>→ 防城港市国土资源局</li> <li>→ 防城港市市政管理局</li> <li>→ 防城港市水产畜牧兽医局</li> <li>→ 防城港市林业局</li> <li>→ 防城港市文化委员会</li> <li>→ 防城港市外事侨务办公室</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市属部门一</li> <li>市属部门二</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>人民团体</li> <li>双重或垂直管理单位</li> <li>各县区人民政府</li> <li>公共企事业单位</li> </ul>
--	---	---	--	---

图 6.3 防城港市机构公开做法示例 1

<ul style="list-style-type: none"> <li>→ 防城港市法学会</li> <li>→ 防城港市总工会</li> <li>→ 防城港市妇联联合会</li> <li>→ 防城港市红十字会</li> <li>→ 共青团防城港市委员会</li> <li>→ 防城港市残疾人联合会</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市属部门一</li> <li>市属部门二</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>人民团体</li> <li>双重或垂直管理单位</li> <li>各县区人民政府</li> <li>公共企事业单位</li> </ul>
---	--	---

图 6.4 防城港市机构公开做法示例 3

<ul style="list-style-type: none"> <li>→ 防城港市港工基础设施建设开发投资有限</li> <li>→ 中国移动防城港分公司</li> <li>→ 防城港市亿港自来水有限公司</li> <li>→ 防城港市中医医院</li> <li>→ 防城港市中心血站</li> <li>→ 防城港超大公共交通有限责任公司</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ 中国电信防城港分公司</li> <li>→ 中国联通防城港分公司</li> <li>→ 防城港中燃城市燃气发展有限公司</li> <li>→ 防城港市疾病预防控制中心</li> <li>→ 防城港市卫生监督所</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ 中国邮政集团公司防城港市分公司</li> <li>→ 广西广电网络公司防城港分公司</li> <li>→ 防城港市第一人民医院</li> <li>→ 防城港市妇幼保健院</li> <li>→ 防城港市道路运输管理处</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市属部门一</li> <li>市属部门二</li> <li>人民团体</li> <li>双重或垂直管理单位</li> <li>各县区人民政府</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公共企事业单位</li> </ul>
--	--	---	--	---

图 6.5 防城港市机构公开做法示例 3

---

### 6.2.3 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，重述地方政府面对的经济社会发展目标，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 2014 年预算执行情况及 2015 年预算草案说明及附表》<sup>7</sup>（下称《说明》）是对《关于天津市 2014 年预算执行情况及 2015 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。

（一）一般公共预算。按照有关规定，对 2015 年一般公共预算（草案）相关报表及说明进行了调整完善。一是将市级一般公共支出预算细化编列到功能分类的项级科目（详见表十）。二是将市级一般公共支出预算按经济性质分类分别列示基本支出和项目支出（详见表十一），其中基本支出编列到款级科目。三是增加市级一般公共预算（草案）的说明，具体反映各税种、非税收入和转移支付等预算的增减变化原因，以及重点支出和重大投资项目情况。四是增加市对区县税收返还和转移支付预算报表（详见表十二），将一般性转移支付预算依据有关政策标准编制，并将专项转移支付预算分项目编制。五是增加地方政府债券情况报表（详见表十三），反映 2014 年政府债券安排使用和偿还数额。

图 6.6 天津市预算说明 1

<sup>7</sup> 天津财政地税政务网 [http://www.tjcs.gov.cn/art/2015/2/16/art\\_43\\_14631.html](http://www.tjcs.gov.cn/art/2015/2/16/art_43_14631.html)

其次，《说明》中对报表中数字的含义进行了解释。

2014年一般公共预算支出、政府性基金支出、社会保险基金支出预算执行情况表中，“预算”是指经市十六届人大二次会议审议通过的2014年支出预算，“预算执行”是指2014年一般公共预算支出、政府性基金支出、社会保险基金支出的实际完成情况。目前2014年决算汇编工作尚未完成，预算执行数为快报数，在决算汇编完成后可能会有所变动。“执行为预算%”反映2014年实际支出完成预算的情况，部分科目执行数超出预算，主要是预算执行中增加了中央转移支付和当年超收财力安排的支出。“比上年执行增减%”反映2014年实际支出比2013年实际支出的增减变化情况。

图 6.7 天津市预算说明 2

第三，该《说明》对四本预算的科目做出了说明。

国有资本经营预算收入科目，主要包括利润收入、股利股息收入等。其中，利润收入反映国有独资企业等按规定上缴国家的利润；股利、股息收入反映国有控股、参股企业国有股权（股份）上缴的股利、股息。

国有资本经营预算支出科目，主要包括科学技术、城乡社区、交通运输、农林水、资源勘探信息、商业服务业和转移性支出等。从各科目具体使用方向看，主要是国有经济结构调整支出，反映支持国有企业战略性重组整合、推动国有资本投向重点行业和关键领域等方面的支出；公益性设施投资补助支出，反映对提供公共服

图 6.8 天津市预算说明 3

针对预算编制情况，《说明》中也有详细的陈述。例如对一般公共预算收入各个科目预算数的说明，如下图所示。

2. 营业税预算数为 279 亿元，比 2014 年执行数增加 28 亿元，增长 11%。主要考虑我市自贸区获国家批准建设和建立中小微企业贷款风险补偿机制等，有助于金融、商贸等服务业加快发展，以及建筑、房地产等行业营业收入增长情况综合预计。

图 6.9 天津市预算说明 4

对支出数目而言，也有类似的陈述。

1. 教育支出预算数为 190 亿元，比 2014 年执行数增加 23 亿元，增长 13.4%。主要项目：安排市对区县财政教育一般性转移支付资金。实施学前教育提升计划、高中建设、基础教育师资培训、基础教育信息化“三通两平台”等项目。提高中小学公用经费生均拨款水平。实施高校“十二五”综合投资规划、教育信息化建设和中央财政支持地方高校发展项目建设。支持第十三届全国运动会高校场馆建设、市属高校债务化解、天津海河应用技术大学筹建等工作。实施中等职业学校布局结构调整和基础能力建设、高

图 6.10 天津市预算说明 5

## 6.2.4 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，如临汾市做法；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。



图 6.11 财政数据的一站式公开-以临汾市为例

## 天津市 2015 年市级一般公共预算明细表

表十

单位:万元

项 目	预 算	项 目	预 算
一般公共支出合计	11,836.600	参事事务	259
一般公共服务支出	543.820	事业运行	7,649
其中:人大事务	9.275	其他政府办公厅(室)及相关机构事务支出	16,695
行政运行	3,843	发展与改革事务	10,592
一般行政管理事务	1,503	行政运行	6,688
机关服务	61	一般行政管理事务	929
人大会议	500	战略规划与实施	100
人大立法	160	物价管理	211
人大代表履职能力提升	147	应对气候变化管理事务	350
代表工作	232	事业运行	1,664
事业运行	976	其他发展与改革事务支出	650

图 6.12 财政数据的一站式公开-以天津市为例

2015年度	2014年度	2013年度	2012年度
2011年度			
上海市2015年社会保险基金结余预算表			
上海市2015年社会保险基金支出预算表			
上海市2015年社会保险基金收入预算表			
关于上海市2015年社会保险基金预算(草案)的说明			
上海市2015年市对区县专项转移支付预算表			
上海市2015年市对区县转移支付预算表			
上海市2015年市本级政府性基金支出预算表			
上海市2015年市本级政府性基金收入预算表			

图 6.13 财政数据的一站式公开-以上海市为例

### 6.2.5 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。<sup>8</sup>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。表 6.1 为北京市市级一般公共预算收入预计执行的范例。

表 6.1 北京市 2014 年市级一般公共预算收入预计执行情况表 (万元)

项 目	2014 年 预算数	2014 年预计 执行数	执行数为 预算%
一、税收收入	20,774,400	21,490,202	103.4
个人所得税	3,752,000	3,835,236	102.2
契税	1,790,000	1,925,241	107.6
增值税	3,313,000	3,400,076	102.6
营业税	5,612,100	5,471,086	97.5

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

城市维护建设税	370,300	357,346	96.5
城镇土地使用税	89,000	92,072	103.5
土地增值税	1,063,000	1,086,682	102.2
企业所得税	4,706,000	5,233,570	111.2
其他税收收入	79,000	88,893	112.5
二、非税收入	810,300	347,188	42.8
专项收入	595,200	574,528	96.5
行政事业性收费收入	230,000	270,350	117.5
罚没收入	262,200	279,821	106.7
国有企业计划亏损补贴	-400,000	-947,921	237.0
国有资源(资产)有偿使用收入	116,900	165,428	141.5
其他收入	6,000	4,982	83.0
收入合计	21,584,700	21,837,390	101.2

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 6.2 为北京市市级公共财政预算支出预计执行表、表 6.3 是临汾市市本级 2015 年公共财政预算收支平衡表的范例。

表 6.2 北京市 2014 年市级一般公共预算支出预计执行情况表（万元）

项 目	2014 年预算数			2014 年预计执行数			地方政府 债券支出	中央专项 转移支付 支出	经费支 出执行 为 预算%
	小 计	经费支出	基本建设	小 计	经费支出	基本建设			
一、一般公共服务支出	925,626	775,626	150,000	901,707	755,078	146,629		67,618	97.4
二、公共安全及国防支出	1,170,182	1,070,182	100,000	1,257,423	1,080,380	177,043		65,790	101.0
三、教育支出	3,559,587	3,459,587	100,000	3,445,164	3,445,164			17,814	99.6
四、科学技术支出	2,021,525	1,821,525	200,000	2,248,734	1,981,717	267,017		253,272	108.8
其中：中关村科技园区 发展专项资金	983,500	983,500		1,153,500	1,153,500				117.3
五、文化体育与传媒支出	1,076,807	976,807	100,000	1,066,019	968,958	97,061		43,387	99.2
其中：文物及历史文化 保护区专项资金	15,000	15,000		14,971	14,971				99.8
体育产业发展引导 资金	50,000	50,000		50,000	50,000				100.0
文化创意产业专项 资金	50,000	50,000		50,000	50,000				100.0
六、社会保障和就业支出	1,420,421	1,355,421	65,000	1,500,204	1,467,377	32,827		582,588	108.3
七、医疗卫生与计划生 育支出	1,362,682	1,192,682	170,000	1,284,726	1,183,690	101,036	40,000	380,189	99.2
八、节能环保支出	1,211,007	1,075,007	136,000	1,578,108	1,507,985	70,123		308,201	140.3
其中：节能减排及环境 保护专项资金	300,000	300,000		300,000	300,000				100.0
九、城乡社区支出	902,587	632,587	270,000	1,176,539	640,516	536,023	602,200		101.3
其中：城市环境综合整 治专项资金	100,000	100,000		100,000	100,000				100.0
十、农林水支出	1,610,209	1,250,209	360,000	1,417,600	1,258,211	159,389	407,531	151,842	100.6
十一、交通运输支出	1,157,934	1,157,934		1,066,704	1,061,174	5,530		903,431	91.6
十二、资源勘探信息等 支出	556,192	556,192		559,946	559,165	781		173,070	100.5
其中：工业发展资金	98,000	98,000		98,000	98,000				100.0

中小企业发展专项	76,000	76,000		75,997	75,997				100.0
十三、商业服务业等支出	215,014	215,014		221,845	207,466	14,379		87,864	96.5
其中：商业流通发展资金	47,500	47,500		47,463	47,463				99.9
旅游发展专项资金	86,500	86,500		69,550	69,550				80.4
十四、金融支出	5,329	5,329		5,415	5,415				101.6
十五、援助其他地区支出	162,647	162,647		166,054	166,054				102.1
十六、国土海洋气象等支出	64,944	64,944		82,214	78,092	4,122		18,730	120.2
十七、住房保障支出	3,574	3,574		53,850	3,850	50,000	269	109,369	107.7
十八、粮油物资储备支出	34,951	34,951		36,123	35,083	1,040		3,272	100.4
十九、国债还本付息支出	84,935	84,935		84,935	84,935				100.0
二十、其他支出	1,413,847	1,413,847		1,306,690	1,306,690			10,390	92.4
其中：轨道交通专项资金	700,000	700,000		700,000	700,000				100.0
公共突发事件应急专项资金	30,000	30,000		1,970	1,970				6.6
偿债和处理历史遗留问题资金	95,065	95,065		95,065	95,065				100.0
二十一、预备费	500,000	500,000							
支出合计	19,460,000	17,809,000	1,651,000	19,460,000	17,797,000	1,663,000	1,050,000	3,176,827	

表 6.3 临汾市市本级 2015 年公共财政预算收支平衡表（万元）

收入	2015 年预算数	支出	2015 年预算数
<b>公共财政预算收入总计</b>	<b>1175839</b>	<b>公共财政预算支出总计</b>	<b>1175839</b>
一、一般公共预算收入	228233	一、一般公共预算支出	213172
二、转移性收入	947606	二、转移性支出	962667
1、返还性收入	70091	1、返还性支出	25876

增值税和消费税税收返还收入	51513	增值税和消费税税收返还支出	32959
所得税基数返还收入	7262	所得税基数返还支出	(15184)
成品油价格和税费改革税收返还收入	11316	成品油价格和税费改革税收返还支出	8101
2、一般性转移支付收入	764391	2、一般性转移支付	821839
均衡性转移支付收入	308926	均衡性转移支付支出	301747
革命老区及民族和边境地区转移支付收入	4557	革命老区及民族和边境地区转移支付支出	4557
县级基本财力保障机制奖补资金收入	86147	县级基本财力保障机制奖补资金支出	86147
结算补助收入	(58927)	结算补助支出	27057
体制上解收入		体制上解支出	(10821)
资源枯竭型城市转移支付补助收入	14500	资源枯竭型城市转移支付支出	14500
企业事业单位划转补助收入	8768	企业事业单位划转补助支出	6778
成品油价格和税费改革转移支付补助收入	1940	成品油价格和税费改革转移支付补助支出	1262
基层公检法司转移支付收入	25466	基层公检法司转移支付支出	21394
义务教育等转移支付收入	37346	义务教育等转移支付支出	34880
基本养老保险和低保等转移支付收入	64417	基本养老保险和低保等转移支付支出	61586
新型农村合作医疗等转移支付收入	88611	新型农村合作医疗等转移支付支出	87760
农村综合改革转移支付收入	12880	农村综合改革转移支付支出	12880
产粮（油）大县奖励资金收入		产粮（油）大县奖励资金支出	
重点生态功能区转移支付收入	26173	重点生态功能区转移支付支出	26173
固定数额补助收入	143587	固定数额补助支出	136120
		体制补助支出	9819
3、专项转移支付收入	113124	3、专项转移支付	113124
上级提前下达地方专项转移支付数	113124	提前下达市县专项转移支付数	113124
4、调入资金		4、地方政府债券还本	1828
调入预算稳定调节基金		地方政府债券还本	1828
调入其他专户资金			
调入国有资本经营预算			

---

### 6.2.6 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 6.4-6.5 为天津市 2014 年政府性基金收入与支出预算执行的范例。



表 6.4 天津市 2014 年政府性基金收入预算执行情况表

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		
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		

表 6.5 天津市 2014 年政府性基金支出预算执行情况表

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
新增建设用地土地有偿使用费安排的支出	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: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		

### 6.2.7 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 6.6-6.9 为广州市本级国有资本经营收入、支出预算表的范例。

表 6.6 广州市 2015 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 6.7 广州市 2015 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 6.8 广州市 2015 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 6.9 广州市 2015 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

### 6.2.8 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 6.10-6.12 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 6.10 上海市 2014 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
城镇居民社会养老保险基金本年收支结余	0.8	0.8
城镇居民社会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 6.11 上海市 2014 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。

表 6.12 上海市 2014 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。

### 6.2.9 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 6.14 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	北京纺织集团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 6.15 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。



## 北京市人民政府办公厅等六部门2015年预算情况说明

### 一、基本情况

#### (一)部门机构设置、职责

北京市人民政府办公厅等六部门公共财政预算财政拨款支出单位包括北京市人民政府办公厅、北京市人民政府法制办公室、北京市人民政府研究室、北京市人民政府外事办公室本级、北京市农村工作委员会、首都绿化委员会办公室本级、北京市人民政府办公厅所属事业单位和北京市人民政府法制办公室所属事业单位等。(北京市人民政府外事办公室本级、首都绿化委员会办公室本级、北京市农村工作委员会仅含基本经费)。

北京市人民政府办公厅是协助市政府领导同志处理市政府日常工作的机构，主要职责：

图 6.16 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。

#### (二)人员构成情况

北京市人民政府办公厅等六部门行政编制631人，实际622人；事业编制343人，实际209人；长期聘用人员126人。离退休人员299人，其中：离休29人，退休270人。

### 二、2015年收入及支出总体情况

2015年收入预算31965.06万元，其中：财政拨款29480.54万元；事业单位经营收入300.00万元；继续使用的财政性结转资金2184.52万元。财政拨款支出预算29480.54万元，其中：基本支出预算19184.92万元，项目支出预算10295.62万元。

### 三、主要支出情况

项目支出预算的主要支出方向为维护办公厅等六部门正常运转、应急管理、督查与绩效管理、中央国家机关、驻京部队、中央在京企事业单位和其他省市的综合协调和服务保障、信息化运行维护、政府法制工作事务、政府综合性政策研究和咨询等。

附件1：收支预算总表

附件2：财政拨款支出预算表

附件3：财政拨款基本支出经济分类预算表

附件4：项目支出预算表

附件5：“三公”经费财政拨款预算情况表及说明

附件6：部门支出绩效目标

图 6.17 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 6.13 所示。

表 6.13 北京市人民政府办公厅等六部门 2015 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。

## 6.2.10 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<sup>9</sup>、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2014年到2015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寥寥无几，就更不用说能够全面细致的公开政府债务的全貌。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对增长情

<sup>9</sup> 这其中包含了直辖市和计划单列市。

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。其具体做法以2014年1月24日发布的《北京市政府性债务审计结果》中的公开方式为例。

年度	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
2012年底	5972.34	159.22	839.40
2013年6月底	6506.07	152.05	896.02

图 6.18 各类债务的规模

政府层级	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
市本级	2951.69	83.04	740.19
区县本级	3544.63	68.27	155.48
乡镇	9.75	0.74	0.35
合计	6506.07	152.05	896.02

图 6.19 各类债务的政府层级结构

举债主体类别	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
经费补助事业单位	3752.04	0.01	13.15
国有独资或控股企业	1428.62	80.71	581.50
融资平台公司	718.87	29.70	50.00
政府部门和机构	600.19	25.99	0.00
公用事业单位	5.00	0.00	198.29
自收自支事业单位	1.00	0.00	53.08
其他单位	0.35	15.64	0.00
合计	6506.07	152.05	896.02

图 6.20 各类债务的举债主体结构

债权人类别	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
银行贷款	3864.39	123.12	562.63
垫资施工、延期付款	785.55	0.00	0.00
证券、保险业和其他金融机构融资	755.00	0.00	45.38
信托融资	457.85	0.00	50.93
发行债券	380.44	0.00	158.98
其中：地方政府债券	176.00	0.00	0.00
中期票据	99.96	0.00	63.31
短期融资券	30.80	0.00	15.20
企业债券	30.60	0.00	67.60
其他单位和个人借款	117.98	3.04	36.79
BT	62.62	0.00	0.00
融资租赁	44.55	0.00	41.18
国债、外债等财政转贷	35.02	23.47	0.00
应付未付款项	2.67	2.42	0.13
集资	0.00	0.00	0.00
合计	6506.07	152.05	896.02

图 6.21 各类债务的债权人结构

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 6.22 各类债务的支出投向结构

偿债年度	政府负有偿还责任的债务		政府或有债务	
	金额	比重	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
2013年7月至12月	669.69	10.29%	15.55	130.16
2014年	1940.39	29.83%	71.77	155.92
2015年	933.58	14.35%	14.89	72.08
2016年	1000.16	15.37%	17.51	100.23
2017年	288.47	4.43%	13.05	61.24
2018年及以后	1673.78	25.73%	19.28	376.39
合计	6506.07	100.00%	152.05	896.02

图 6.23 各类债务的偿债年度结构

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。临汾市在债务公开中走在了前列，其 2013 和 2014 年的政府财务报告对年底债务余额都有明确的公开；北海市 2014 年财政报告中对债务余额和三类政府性债务的余额都有公开；广州市在 2014 年的财政报告中公开的政府债务率和计算方式，以及 2014 年的偿债情况和 2015 年偿债计划。广州市的公开方式尽管与本报告中所涉及评分标准不完全契合，但是在反映债务风险方面仍足够透明。

（四）全市和市本级地方债务情况  
截止2013年底，全市地方政府债务余额为187.78亿元，其中：市本级地方政府债务余额74.53亿元，占全市地方政府债务余额40%。

图 6.24 临汾市 2013 年债务公开



(四) 全市和市本级地方债务情况

截止2014年底, 全市地方政府债务余额为240.79亿元, 其中: 市本级地方政府债务余额104.92亿元, 占全市地方政府债务余额43.57%。

图 6.25 临汾市 2014 年债务公开

6. 政府性债务管理情况

2014年底, 根据政府存量债务清理甄别工作要求, 本着积极稳妥、实事求是的原则, 结合我市实际, 将我市政府性债务全面纳入政府性债务管理系统。根据各债务单位上报数据, 截至2014年12月底, 全市债务余额为1,747,588万元, 其中政府负有偿还责任的债务1,663,144万元, 市本级债务余额为1,576,640万元, 其中政府负有偿还责任的债务为1,497,332万元。根据当前的债务率, 以及与自治区内其他地市进行对比, 我市债务率在全区14个地市中最低, 我市债务风险处可控状态, 但偿债压力较大。根据新《预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)规定, 地方政府只能通过发行政府债券方式适度举债融资, 后期我市新增政府债务有限。随着我市财力的逐渐增加和偿债高峰期的度过, 我市债务支出压力将会逐渐减轻。在2015年预算安排中, 市财政直接安排的化解财政风险支出为26,949万元, 加上土地收益中安排给平台公司、园区、县区的偿债资金102,776万元, 以及BT回购款47,557万元, 合计共安排177,282万元。

图 6.26 北海市 2014 年债务公开

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<sup>⑤</sup>, 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 6.27 广州市 2014 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 6.28 2014 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 6.29 2015 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6.14-6.16 广州市的范例。

表 6.14 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 6.15 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体系建设。	-	-
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 6.16 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“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

### 6.3 小结

通过对一些重点财政领域的公开内容的重述，以及对 2014 和 2015 年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。

---

## 第七章：结 论

自 2014 年以来，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，是政府治理改革的一个体现。

在连续四年对中国市级政府财政透明度考察的基础上，我们对市级公共财政公开的研究也进一步深化。其一，今年首次将全国 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。其二，对全口径财政透明度指标体系做了修订调整，给予了公共财政预算、政府性基金、国有企业经营状况和社会保险同样的权重，更加侧重政府债务、三公经费、大额专项资金等其他财政信息的公开状况，其三，对地级和地级以上市政府增加了关于财政信息发布的“全口径、用户友好、一站式”三大原则的单独评价。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 294 个地级与地级以上市政府（4 个直辖市政府和 290 个地级市政府，包括新建的西藏林芝市、日喀则市、昌都市，海南儋州市、新疆吐鲁番市，但不含海南三沙市）的财政透明度情况进行了详细研究，得出了“2015 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今年的财政透明度建设上较去年有了比较明显的进步。在 294 个地级与地级以上市政府中，268 个公开了连续财政年度的市级政府预算与预算执行情况，其中，在公共财政方面，今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最差，除了北京、广州、上海、天津、宁波、厦门市外，其他市政府都未公布政府性债务和举债资金使用情况。

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及东北地区，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。值得指出的是，今年云南省地级市的财政公开情况有较大的提升，四个城市进入前三十名；相应地有去年排名前三十的城市排名下降。

总的来看，与去年相比，今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。

对今年首次纳入考察范围的县级市政府，其评分标准中不含一站式服务、全口径、用户友好这三大原则的附加 30 分，即 2015 年其总分为 600 分。我们从实证研究结果中总结出了“2015 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：其中前三名分别是浙江省江山市、四川省简阳市和四川省广汉市。东部城市的表现优于中西部城市。各子项中，县级市政府在公布预算与预算执行情况方面距离基本要求甚远，其政府性债务和三公经费公开情况的得分也很低。若不含三大原则的统一口径的总得分，地级及地级以上城市平均分为 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%。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。

---

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三个财政年度。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。