



2018 年中国市级政府财政透明度研究报告

清华大学公共管理学院
公共经济、金融与治理研究中心
财政透明度课题组

2018 年 8 月 23 日

课题组负责人：俞乔

课题组成员：向辉、曹胜熙、李乐乐、杨际陶、李宛译、张雨晴、李英达、刘牧丰、俞之瀚、施昱盟

其他参与人员（按姓氏首字母排序）：包江涵、别佳芮、刁玉、付轲、高畅、韩泽宇、胡怀宇、黄济民、李瑶、罗昊雯、吕臻、潘雨欣、冉浩妍、唐宏博、王德标、王柳伊、王拓、吴雨恒、徐铎焯、徐源远、许孝宸、杨斯滢、姚顺雨、义昊东、张靖宇、张琦琦、张雨、张子钊、朱晓佳

目录

摘 要	5
第一章：前言	9
1.1 财政透明度的重要性	9
1.1.1 做好财政透明的意义	9
1.1.2 国际关于财政透明的经验	12
1.1.3 小结	14
1.2 中央对财政透明度的要求	14
1.3 2012-2017 财政透明度研究回顾	17
1.3.1 2012 年财政透明度评估回顾	17
1.3.2 2013 年财政透明度评估回顾	18
1.3.3 2014 年财政透明度评估回顾	19
1.3.4 2015 年财政透明度评估回顾	20
1.3.5 2016 年财政透明度评估回顾	21
1.3.6 2017 年财政透明度评估回顾	23
第二章 评价原则及评分标准	23
2.1 评价原则	24
2.1.1 全口径财政信息公开内容	24
2.1.2 一站式财政信息发布方式	24
2.1.3 用户友好型财政信息服务界面	25
2.2 2018 年中国市级政府财政透明度评分标准	25
2.2.1 机构设置公开	34
2.2.2 市级政府预算与预算执行	35
2.2.3 其它重要的财政信息	40
2.3 小结	44
第三章 地级及地级以上市政府研究结果	45
3.1 实证结果综述	45
3.2 机构公开评分结果及分析	55

3.3 市级政府预算与预算执行	62
3.3.1 总体情况	62
3.3.2 不同财政年度预算与预算执行的公开情况	69
3.3.3 四类财政预算报告和财政数据的公开情况	70
3.3.4 部门预决算公开情况	71
3.4 其他重要的财政信息	72
3.5 不同城市间的比较分析	75
3.5.1 排名前三十城市的特点	75
3.5.2 不同类型城市比较分析	78
3.5.3 不同区域的结果比较分析	79
3.6 小结	80
第四章 县级市研究结果	81
4.1 实证结果综述	81
4.2 县级城市机构公开评分结果及分析	88
4.3 县级城市政府预算与预算执行	94
4.3.1 总体情况	94
4.3.2 不同财政年度预算与预算执行的公开情况	102
4.3.3 四类财政预算报告和财政数据的公开情况	102
4.3.4 2018 年部门预算公开情况	103
4.4 其他重要的财政信息	103
4.5 不同城市间的比较分析	105
4.5.1 排名前十和后十的县级城市特点	105
4.5.2 不同区域的结果比较分析	106
4.6 小结	107
第五章 良好做法指南	108
5.1 财政公开的三个原则	108
5.2 财政公开的良好做法	108
5.2.1 总纲	109
5.2.2 纳入财政预算的机构和部门及其职能	110

5.2.3 预算说明	111
5.2.4 财政数据	114
5.2.5 一般公共预算收支	116
5.2.6 政府性基金收支预算	119
5.2.7 国有资本经营预算	121
5.2.8 社会保险基金预算	123
5.2.9 部门预决算信息	126
5.2.10 其他重要财政信息	131
5.3 小结	138
第六章 结 论	140

摘要

公共财政公开透明是各级政府政务公开的一项主要内容。政府财政公开透明是贯彻依法治国的要求，是推动国家治理现代化、提高政府治理能力的重要方面。从 2012 年开始，我们每年发布《中国市级政府财政透明度研究报告》。本年度的《中国市级政府财政透明度研究报告》包含 295 个地级及地级以上城市和 358 个县级市，涵盖全国所有的市级政府。与此同时，我们还在媒体上发布了“2018 年地级及地级以上市政府财政透明度排行榜”和“2018 年县级市政府财政透明度排行榜”，分别对我国地级与地级以上市政府和县级市政府的财政公开情况进行了排序。

在本年度市级政府财政透明度研究中，我们对“中国政府财政透明度指标体系”进行了若干调整与补充，并按照以全口径政府财政信息公开、用户友好发布、一站式服务三大原则评价对市级政府的财政公开情况。该指标体系包括四大部分：（1）机构设置部分，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，第一部分总分为 50 分。（2）市级政府预算与预算执行情况，包括 2017 年预算执行情况报告、2018 年预算草案以及 2018 年部门预算情况，涵盖“本级公共财政收支情况”、“本级政府性基金收支情况”、“国有资本经营与国有企业收支情况”以及“社会保险基金收支情况”，简称“四本帐”，第二部分总分为 340 分。

（3）其他重要的财政信息，包括政府性债务、三公经费、产业投资基金、PPP、大额专项资金及重点项目、政府采购公开、地方投融资平台、事业单位预算公开以及预算编制说明五大部分，第三部分总分为 310 分。（4）三大原则，包括了一站式服务、全口径、用户友好这三大原则的重要性，第四部分总分为 30 分。因此，2017 年中国政府财政透明度指标体系的总分为 730 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“2018 年地级及地级以上市政府财政透明度排行榜”，“2018 年县级市政府财政透明度排行榜”。数据采集窗口期截止 2017 年 7 月 15 日。

总的来说，今年各类市级政府财政信息公开情况尤其是预决算部分较往年有了很大的进步。“四本帐”的公开情况较去年有所提升。衡量政府财政透明度的核心指标是市级政府对预算与预算执行情况。今年大部分城市都给出了较为完善的 2017 年预算执行以及 2018 年预算报告。北京市、广州市和杭州市分列前三位，分别为 593.5 分、591.5 分 和 567.5 分，占总分值的百分比分别为 83.59%、83.31%和 79.9%。在总排序上，武汉市为第四位，得分为 543 分，占总分值的百分比 81.04%；烟台市

为第五位，得分为 557.5 分(78.52%)；南宁市排在第六位，得分为 548 分(占总分 77.18%)。在过去几年里，北京、广州、上海在历年财政信息公开工作方面都做处于领先的位置，为其它城市起到良好的示范作用。今年武汉和烟台异军突起，政府财政透明度有了较大的提升，进入了排名前五的城市行列。事实上，排名前十位的城市得分比较接近，差别主要体现在今年新增的“地方政府债务”、“产业投资基金”和“政府与社会资本合作（PPP）”等“其他重要的财政信息”部分。其中，武汉市和烟台市除了详细公布“四本账”外，还对这一部分做了较好的披露。排名靠后的地级市在公开情况较差的原因上也有相似之处，其中排名倒数 30 位的城市全都没有对本市的 2017 年预算执行和 2018 年预算报告的详细表格进行公开，大部分仅仅在报告正文中对“四本帐”某些项目总额加以介绍，基本细项则无从得知。此外，排名靠后的城市在“其他重要的财政信息”方面也表现不佳，难以达到中央和社会公众对于财政信息公开的要求与期望。

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

2018 年的财政透明度指标体系在第 3 部分“其他重要的财政信息”中调整与增加了若干项目：包括政府性债务、三公经费、产业投资基金、PPP、大额专项资金及重点项目、政府采购公开、地方投融资平台、事业单位预算公开以及预算编制说明五大部分。政府债务公开指标包括以下具体指标：债务限额及总额、债务类别、具体债务项目、各辖区债务情况。从该指标地级及以上市政府的得分情况看，最低分为 0 分，最高分 7.61 分，平均分仅为 2.48 分（按百分制，债务部分满分为 11.27 分）。它们主要涉及政府性债务 80 分、三公经费 40 分、大额专项资金 30 分、PPP 共 30 分、产业投资基金 30 分、政府采购 30 分、预算编制说明 30 分、今年新增的地方政府融资平台 30 分、事业单位 30 分等内容¹，共计 330 分。债务限额和总额公布情况较好，共有 221 个公布了 2017 年度的债务限额和债务总额，这其中的大多数市政府对专项债务和一般债务两个类别的总额进行了公开。县级市政府债务的公开情况则更不尽人

¹ 2017 年的财政透明度得分中地方政府融资平台和事业单位得分并未计入。

意，平均分仅为 15.08 分。358 个县级市政府中，有 243 个公布了 2018 年度债务总额和债务限额。

2017 年《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（43 号文件）明确要求将地方政府债务分门别类纳入全口径预算管理。不过，当前从法律法规上还缺乏对地方政府债务更加明确的定义和口径。2018 年政府性债务的公开情况较 2017 年有所进步。此外，从内容上看，我国地方政府的总体债务公布应当包括：地方政府债券、政府具有担保或救助责任的政府融资平台公司负债、向金融机构借款等。但是，市级政府公开的债务信息中，多数仅披露政府债券的情况，未能完整、全面与及时地公开所有政府债务。地方政府债务难以公开的主要原因可能是：一、在当前严防地方政府债务引发系统性金融风险的环境下，不当举债可能被问责的压力使地方政府对债务情况十分敏感；二、地方政府融资平台仍然承担大量政府性债务，难以进行披露；三、政府性债务除了直接债务外，还有大量的担保债务，在公开上存在技术困难和缺乏激励机制。要进一步完善政府债务信息公开，除了对本级政府债券的规模进行公开外，对债券的种类、利率、期限、用途等也要进行全方位公布。更为重要的是，应加快权责发生制的政府综合财务报告制度，全面反映政府的资产负债情况。

近年来，地方政府的投资类开支出现了新的特点。随着中央对地方政府融资平台的清理和整顿，产业投资基金和政府与社会资本合作（PPP）作为更规范化的投融资方式越来越受到地方政府的看重。随着中央政府提高对系统性风险的防范和加强对地方债务的管理，产业投资基金和 PPP 方式逐渐成为地方政府推动地方基础设施建设和区域性产业政策的重要方式，相关的财政资金使用情况同样需要公开。在这一背景下，我们今年的财政透明度指标体系增加了这两部分内容。产业投资基金公开部分由两个具体指标组成：1）在政府门户网站及财政局网站能查询到的产业基金个数；2）是否在政府预决算报告或政府工作报告中公开产业投资基金总额。与去年情况相比，已经有 90 家地级市开设了 PPP 专栏，并有 75 家地级市以表格的形式公布 PPP 情况。但是大部分城市仍然采取新闻公告的方式加以公开，缺乏对 PPP 项目的集中、有序披露。PPP 公开的指标为在市政府网站（及财政局网站）上检索到的 PPP 项目公开数目，包括项目名称和项目金额。从公开情况上看，地级及以上市政府中仍有 70 个城市没有关于 PPP 项目的公开信息。在 PPP 公开环节上表现较好的是绍兴市和宜昌市。两家市政府通过设置 PPP 专栏，并且以表格形式现集中披露 PPP 项目相关信息。

此外，地级市财政局和县级财政局作为独立的预算单位分别对本级债务预决算负责，但地级市财政局在每年的“两会”上会对全市的整体财政情况做汇报，有义务

对全市各县市的债务情况进行统一公开。但据课题组的统计，在 295 个地级市中，仅有 74 个对市内各辖区、县的债务限额和年度余额进行集中公布。

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

第一章 前言

公共财政公开透明作为现代政府治理的一个核心内容，是建立现代民主问责制度与法治社会的重要起点。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社会关注的热点和公共财政领域的重要议题。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 财政透明度的重要性

1.1.1 做好财政透明的意义

与国际主流社会相比，我国目前的财政透明度存在明显差距，我国财政公开透明的现状仍处于较为落后的水平。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。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。从2000年，中共中央办公厅、国务院办公厅就曾发布《关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》到2014年8月新《预算法》修订通过，再到财政部2018年3月20日印发并开始实施的《预算稳定调节基金管理暂行办法》，党中央、国务院对政府信息公开这项工作的重视程度不断加强、要求不断提高，“政务公开”、“财政透明”等词也越来越频繁地出现在中办、国办下发的重要文件中。良好的财政透明度对一个城市的管理和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。

推行政府财政信息公开，是提高科学执政、民主执政、依法执政能力和水平，构建社会主义和谐社会的必然要求；是推进社会主义民主，建设法治政府的重要举措；是建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制的重要内容。

政府财政公开使得财政资金的使用有法可依、有迹可循，可以促进资金使用的合法化、合理化以及规范化，使支付过程更规范、支付管理更细致，从流程、记录、规则上提升资金使用的规范合法程度。将财政监管提高到立法层次，通过立法程序，将政府行为的目标、途径、监督等内容以法律形式纳入到规范的制度框架中，以约束地方政府的融资行为。此外，把政务信息公开作为依法行政的重要内容，通过建立财政考核和问责机制，增强政府建设透明财政的动力。

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

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

信誉良好的地方政府能够提供更加清晰、透明、规范的财政数据，直接提高金融市场对政府的认可度，从而有利于实现政府通过资本市场为长期公共项目融资的目标，对基础设施投资和地方经济发展均具有良好的促进作用。目前的工业化和城镇化过程伴随着巨大的基础设施投融资需求，以银行体系为主的间接融资在资源配置效率、资金缺口解决等问题上都难以完全满足这一需求，因而通过资本市场的直接融资改善资源错配难题便成为了政府的另一选择。利用资本市场融资可以使得融资成本负担进行代际分摊，符合“代际公平”和“受益者付费”的原则。自2011年我国开始试点部分省市自行发债，这对地方政府的财政透明度状况又提出了进一步的要求。如果缺乏规范、透明的信息披露，投资者面临的不确定性就会增大，继而要求更高的风险溢价来弥补风险，从而提高地方政府的融资成本，并可能增加整个市场的系统性风险。政府债券发行的重要作用之一是化解当前地方政府的隐性债务问题，使得隐性债务显性化。地方公债具有比地方隐性债务及或有债务更透明、更易于监管的特点。通过修订完善《预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43

号)》等相关立法和制度规范文件,将政府举债纳入法制管理,把地方政府债务纳入本级预算管理体系,通过规范的债务机制化解地方政府财政风险。这就要求地方政府使其债务规模和使用情况接受审计监督的同时,将债务信息向社会公众公开,自觉接受社会的监督。实际中,各地政府公布的详细程度具有差异性,有必要推动地方政府财政状况的进一步透明化,以及融入资金专款专用信息的进一步公开化。

此外,政府的财政透明有利于增强投资者信心,有助于推动招商引资,促进经济增长;同时使公共资金使用置于社会监督下,有利于节省开支,并通过提高资金效率,间接节省成本。在招商引资、节省开支开源节流的基础上,促进经济的发展。

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

1.1.2 国际关于财政透明的经验

国外财政公开在国际社会日益受到重视,从IMF发布《财政透明度手册》,到各国欧盟区国家就将财政透明设置为入盟标准,避免不良的财政政策对欧盟其他国家产生的负面影响,再到透明国际旨在推动各国公共部门透明度,减少腐败。对我国推动财政信息公开,提高财政透明度具有借鉴作用。

国际货币基金组织将《财政透明度守则》作为披露公共财政信息的国际标准,对成员国财政监督、决策和问责工作。它包括围绕四个支柱建立起来的一套原则:(1) 财政报告;(2) 财政预测和预算编制;(3) 财政风险分析和管理;以及(4) 资源收入管理。对于每项透明度原则,守则均区分基础的、良好的和先进的做法,让各国了解完全遵守守则过程中的重要阶段,并确保其适用于基金组织广大成员国。财政透明度评估(FTEs)工具评估一国对基金组织《财政透明度守则》的遵守情况。基金组织在2017财年进行了五次财政透明度评估,为参与成员国提供了重要的改革基准。

财政透明度最初在欧盟国家得以强调和执行是由于担心其中一国不良的财政政策造成的后果将成为其他国家的沉重负担,欧盟国家首先对财政透明度问题进行了讨论,并将其作为加强财政管理的首要目标。同时,欧盟的一些经济转型国家,如东欧各国,在转型过程中出现了严重的贫困问题,公众和一些非政府组织将解决此问题的希望寄托于预算改革,迫使政府增加财政透明度和民主参与度。因此财政透明度可以说是关系欧盟正常运行和长期存在的关键环节。1993年生效的《马斯特里赫特条约》

(简称《马约》)和 1997 年生效的《稳定与增长公约》(又称《阿姆斯特丹条约》, 简称《公约》), 规定了欧盟财政政策的基本规则。财政透明度是保证欧盟财政政策的基础。《马约》对成员国财政政策作出了原则性规定, 《公约》在进一步明确《马约》规定的财政政策原则基础上, 确定了欧盟财政政策协调的规则、过度财政赤字的惩罚程序, 以及建立预警机制监督各国财政运行状况, 保证各成员国在中期内(从 1997—2004 年)实现财政基本平衡或者略有盈余。《公约》被认为是欧盟经济稳定的根本保证, 也是欧元稳定的基石。

透明国际 (Transparency International, TI), 由彼得·艾根 (Peter Eigen) 于 1993 年发起成立, 总部位于德国的柏林, 是一个非政府性、非营利性的反腐败国际组织。“透明国际”在衡量腐败程度上主要用两种指标, 即“清廉指数”和“行贿指数”。清廉指数反映的是一个国家政府官员的廉洁程度和受贿状况, 清廉指数是由不同数据来源的数据合成的, 来源数据要保证以下四个标准: 1、来源数据必须由具有公信力的研究机构制作, 且定期发布; 2、来源数据的计算方法必须可靠、有效, 以同样的进位给多个国家评分和排行; 3、来源数据必须是对国家公共部门总体腐败水平的衡量, 并且将其进行量化; 4、来源数据所给分数必须给定足够的标准差以区分各国腐败程度的差别。今年的结果显示亚太地区进展缓慢且不完美。许多国家在遏制腐败方面面临着根本不同的问题。对亚太地区国家透明国际提出以下策略建议: (1) 制定法律法规, 防止腐败发生。(2) 减少腐败不受惩罚情况发生。(3) 改善公民社会的发言权。(4) 提高诚信和价值观。

美国在财政透明方面位于世界前列, 美国前 30 位的大城市政府中有 17 个提供“支票簿”等级的在线政府花销数据库。由金融会计基金会、美国会计师协会、政府财政官员协会、全国州审计员、审计长和国库员协会以及州和地方政府代表协商共同成立 GASB 政府会计标准委员会, 建立和完善州和地方政府会计与财务报告准则, 为报告的使用者提供有用的财务信息。这些信息为各类社会公众和机构, 包括债券发行者、财务审计者以及财务报告使用者提供了行动依据。在大多数美国城市良好实现了透明度 1.0 的初期指标后, 开始实行更高标准的透明度 2.0 指标, 要求城市政府网站公布全面完整、友好便捷、面向更广大受众的财政数据。美国出台诸多法案《预算和会计法案》、《预算平衡法案》、《预算执行法案》)、《国会预算和扣留控制法》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。其对我国财政透明提供借鉴主要包括: 1. 体制建设层面: 1) 通过《政府阳光法案》, 规定要将财政管理及其预算管理的所有程序性制度向社会公开, 使公众可以方便地了解掌握

公共财政预算会议的进程，取得相关会议的文件和信息，并自由参加旁听公共财政管理中需要公开讨论辩论的会议。2) 依法行政，严格规定政府的财政资金使用与公开行为，要求政府开支的发票实时公开。3) 建立和完善州和地方政府会计与财务报告准则，便于横向比较。2. 操作层面：1) 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）。2) 一站式的信息检索服务城市作为一个整体，其网站包含了全部部门的信息公开，有专门部门负责信息的公开，而非各部分各自为政，只在自己的网站上公开信息。3) 财务报告遵循统一的格式与标准：GASB. 4) 数据的可下载性与可机读性（多种格式）。

1.1.3 小结

从发达国家的经验来看，政府财政公开透明是民主政治的基本要求，也是国家治理现代化的重要内容。在这一方面世界发达国家长期积累的经验值得我们认真学习与借鉴。中国共产党第十九次全国代表大会上，习近平代表第十八届中央委员会向大会作了题为《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》的报告中指出：“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。深化税收制度改革，健全地方税体系。”对我国政府信息公开工作提出了新要求。

推行政府信息公开，是提高科学执政、民主执政、依法执政能力和水平，构建社会主义和谐社会的必然要求；是推进社会主义民主，建设法治政府的重要举措；是建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制的重要内容。本章简要讨论国内外关于政府财政公开透明的做法，以及当前我国加强政府财政信息透明度的意义。

1.2 中央对财政透明度的要求

党的十七大明确提出，要“深化财税、金融等体制改革，完善宏观调控体系。围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善公共财政体系。深化预算制度改革，强化预算管理，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制，加快形成统一规范透明的财政转移支付制度，提高一般性转移支付规模和比例，加大公共服务领域投入。完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力。实行有利于科学发展的财税制度，建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制。”这为各级政府增强财政透明度提供了依据。十七大报告中还提到要“加快行政管理体制改革，建设服务型政府”，

并把行政管理体制改革视为深化改革的重要环节，而加强政务公开恰恰是行政管理体制改革中十分关键的内容。

党的十八大着眼于全面建成小康社会、实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴，对推进中国特色社会主义事业作出经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的总体布局。在这一总体布局下，要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。2014年12月，习近平总书记在江苏调研时提出了“四个全面”，要“协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党，推动改革开放和社会主义现代化建设迈上新台阶”。党的十八届五中全会立足治国理政全局，以强烈的历史使命意识和问题意识谋划未来，以协调推进“四个全面”的战略布局，实现“五位一体”的总体布局，抓住了改革发展稳定的关键，确立了新形势下党和国家各项工作的顶层设计、战略方向，这也为政府信息公开提出了新要求和新标准。推进“四个全面”，实现“五位一体”，离不开进一步推进政务公开工作，只有让权力在阳光下运行才能真正做到全面深化改革、全面依法治国，做好国家的政治建设。

十八大以来，中央在多次重要会议上再次把财政与政务公开问题视为改革发展中的重要环节。十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“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。”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》提出“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。

在立法层面，2014年8月修订并通过、于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。它是财政领域的一项纲领性法律制度，指明了依法治国、建立现代财政制度的基本方向。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。同时，这也代表着我国政府信息公开的法律法规框架渐趋完善，为新时期财政公开透明提出了新标准和新要求。同时，2014年10月2日国务院发布的《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见（国发〔2014〕43号）》，2014年10月8日国务院发布的《国务院关于深化预算管理制度改革的决定（国发〔2014〕45号）》。2015年1月23日国务院发布的《国务院关于实行中期财政规划管理的意见（国发〔2015〕3号）》等文件也为公共财政公开透明提供了具体的指导。

十八届五中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中还提到，要“深化财税体制改革，建立健全有利于转变经济发展方式、形成全国统一市场、促进社会公平正义的现代财政制度，建立税种科学、结构优化、法律健全、规范公平、征管高效的税收制度。”“建立全面规范、公开透明预算制度，完善政府预算体系，实施跨年度预算平衡机制和中期财政规划管理。建立规范的地方政府举债融资体制。”这些都从制度方面对财政预算公开透明提出了改革目标。

中国共产党第十九次全国代表大会上，习近平代表第十八届中央委员会向大会作了题为《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》的报告中指出：“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。深化税收制度改革，健全地方税体系。”十九大为我国政府信息公开工作提出了新要求，深入贯彻十九大对于政务工作的指导精神，2018年04月24日国务院办公厅印发《2018年政务公开工作要点》，提出“做好2018年政务公开工作，要全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入落实党中央、国务院关于全面推进政务公开工作的系列部署，坚持统筹兼顾、突出重点，大力推进决策、执行、管理、服务、结果公开，不断提升政务公开的质量

和实效，推动转变政府职能、深化简政放权、创新监管方式，促进经济社会持续健康发展，助力建设人民满意的服务型政府。”

政府信息公开透明是全面深化改革的一项重要内容，党中央、国务院高度重视这一问题，不断提出新标准和新要求。进一步完善我国政府财政透明是一个庞大的系统工程，要充分认识到该过程中可能存在的动力因素和阻力因素，正确选择发展路径，着眼于各个层面、通过多方努力才能达到目标。

1.3 2012-2017 财政透明度研究回顾

信息技术革命深刻影响了经济社会的方方面面，大量信息的生产、交换、传播、加工成本越来越低，速度越来越快，这一趋势改变了包括公众与政府关系在内的所有社会网络，重塑了公共治理方式。与此同时，政府财政公开透明的交易成本也极大的降低，在技术上具备了向社会完整公开财政信息的条件，互联网已经成为政府信息公开最主要的平台。清华课题组对中国市级政府财政透明度的研究就是在互联网与大数据的基础上开展和进行的。本小节将对过去四年（2012年-2017年）本课题组关于我国市级政府财政透明度的研究工作进行回顾。²

1.3.1 2012 年财政透明度评估回顾

2012年6月，清华课题组首次发布了《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。清华课题组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化的方法，对81个城市政府的财政透明度进行了分析和排序，并从多方面研究了影响财政透明度的因素。

参考国际货币基金的《财政透明度手册》，2012年报告设计的八项指标包括：(1) 公布政府的结构和职能；(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。

²历年的《中国市级政府财政透明度研究报告》详见清华大学公共管理学院网站

<http://www.sppm.tsinghua.edu.cn>。

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，2012 年市级政府财政透明度尚处于“不及格”的状态：在财政公开的信息中，市级政府更愿意公布预算，而非决算；对于预算外开支，81 个市级政府无一发布。此外，该报告的实证研究表明，各市的经济发展水平、对外开放程度、主要领导的教育背景及成长历程是影响财政透明度的几个主要因素。

2012 年，排名前三位的分别是北京、上海、南阳；成都、宜昌、三亚则分别列于第四、第五、第六名。全国平均值 3.46，仅占满分 8 分的 43%。总体而言，中国市级政府财政透明情况处于很低的状态。北京得分最高，占满分的 75%；上海其次占满分的 72%；此外，得分占满分的比例超过 60%的城市还有南阳、成都、宜昌、三亚、杭州；加总共七个城市，仅为 81 家城市的 8.6%。除北京、上海、成都、杭州外，其余直辖市、省会城市、计划单列市与其它地级市相比较，在财政透明度方面并无明显的优势（《2012 年中国市级政府财政透明情况排行榜》见附录一）。

1.3.2 2013 年财政透明度评估回顾

2013 年清华课题组延续了 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现状的研究作了大幅度改进：

第一、首次提出并建立了“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，推出了《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 年报告首次构建了“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。

2013年按照全口径政府财政透明度指标体系对289个城市政府进行综合评价后,上海市总分排序第一;北京市、广州市和长治市并列第二名;鄂尔多斯市为第五名;珠海市和深圳市并列第六名;成都市排在第八名;杭州市、芜湖市并列第九名。排序最高的城市的得分均未超过总分的50%,得分超过总分38%的城市仅有十个,占全部城市数量的3.5%,反映了各市政府财政透明度情况普遍较低(《2013年中国市级政府财政透明情况排行榜》见附录二)。

1.3.3 2014年财政透明度评估回顾

2014年清华课题组延展了过去两年研究的原则和方法,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改进与完善。

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、2014年预算。

第三,首先提出全口径政府财政信息公开、用户友好发布、一站式服务三大指导原则。政府财政信息公开透明应当做到全面、完整与准确,因此,全口径的财政信息公开是政府财政透明度最重要的原则。此外,政府财政信息公开的形式也是提高财政透明度需遵循的重要方面。在2012、2013年收集市级政府财政信息与数据的过程中,课题组发现各政府网站普遍存在界面不友好、查找网页路径太分散等问题,影响社会公众和各类机构对政府财政信息的有效查阅与使用。在2014年的报告中,课题组特别强调了用户友好发布、一站式服务两大原则,对公开形式提出进一步要求。

实证研究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。得分占总分 70%以上的城市还有：南宁、柳州、珠海、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（《2014 年中国市级政府财政透明情况排行榜》见附录三）。

1.3.4 2015 年财政透明度评估回顾

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

除扩大研究范围之外，2015 年的市级政府财政透明度研究对 2013、2014 年构建的“中国政府财政透明度指标体系”进行了若干补充，并按照全口径、一站式、用户友好的三大原则评价对市级政府的财政公开情况。调整后的指标体系包括三大部分：(1)纳入预算的机构。包括党、政、人大、政协、民主党派和工商联、群团、事业单位、国有企业等；(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”)；(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。此外，为了强调了一站式服务、全口径、用户友好这三大原则，专门用于对地级和地级以上市政府的评价。

与 2014 年比较，2015 年地级与地级以上市政府的财政公开情况有明显的进步。表现为项目更细化、口径更全面、用户更友好三个方面。在各考察方面比较中，机构公开、政府采购等内容总体表现最佳，公共财政、政府性基金、社保基金、国企经营预算则表现参差不齐，政府债务、“三公”经费预算执行方面的公开情况最次。在所有的市级政府中，北京、广州、上海的政府财政信息公开做得最好，得分非常接近，为其他市级政府财政公开起到了标杆与示范作用。其它的前十位城市在财政公开方面也不错，这些城市主要集中在东部沿海。这说明东部沿海城市在经济建设领先的同时，对财政透明度的建设也比较重视；而后十位的城市主要集中在西部及东北地区，他们基本上未披露必要的基本财政数据，这也与当地的经济发展、治理水平滞后有一定关系（《2015 年中国市级政府财政透明情况排行榜》见附录四）。

2015 年，清华大学课题组首次将全国 358 个县级城市纳入财政透明度的评价体系，拓展了财政透明度的研究范围，使公众能更全面地了解地方财政信息的透明情况。从实证结果来看，县级城市的财政透明度得分情况普遍低于地级及以上城市：其中前三名分别是浙江省江山市、四川省简阳市和四川省广汉市。全国县级市的排名位列前十名中，浙江省表现最为突出，占有了三个席位；四川省占了两名，并且分别位列第二、第三名；此外，海南省、河北省、广东省、云南省以及山西省分别有一家城市入围前十之列。整体来说，县级市政府的财政公开情况比地级及以上城市政府差。地级及以上城市平均分值百分比为 39.96%；而县级城市平均分值百分比为 23.50%。不同地方的县级市政府在财政公开透明方面的差异巨大，个别政府甚至未公开最基本的信息。³

1.3.5 2016 年财政透明度评估回顾

2016 年课题组对市级公共财政公开透明的研究也进一步深化。其一，调整了县级城市财政透明度的评价体系，加入了全口径、一站式、用户友好三大原则，也就是说，2016 年的考察对象的评价体系完全一致，城市之间可以进行横向比较。其二，对全口径财政透明度指标体系做了修订调整，给予了政府债务更高的权重。其三，由于各地决算公布时间普遍较晚，因此删去了 2015 年决算这一项，此外，2016 年的评分中增加了大额专项资金的分值，同时针对“预算编制说明”这个区分度不大的指标，清

³ 为节省篇幅，《中国县级市级政府财政透明情况排行榜》未列入附录；需要时可直接登陆清华大学公共管理学院网站 <http://www.sppm.tsinghua.edu.cn/xycbw/yjbg/26efe4895de5a7dd015e2c0ec7f70017.html> 查找。

华课题组进行了调低分值的处理。最后，继续集中总结各地的好经验，提出政府财政透明度的良好做法指南，争取提供一种规范化的财政公开格式，供各地政府参考。最后，课题组对全国 295 个地级与地级以上市政府（4 个直辖市政府和 291 个地级市政府，包括新建的西藏山南市）的财政透明度情况进行了详细研究，得出了“2016 年地级及地级以上市政府财政透明度排行榜”。

地级与地级以上市政府在 2016 年度的财政透明度建设上较 2015 年有了比较明显的进步。在“四本帐”方面，2016 年的明细科目公开情况要明显好于去年；不少市政府除了公布自己的财政报告外，还在网上贴出了详细的收支明细表格，没有提供表格的市政府中，也有一些在政府财政报告中细化了报告项目，如拆分其他各税为更详细的税种等。在“其它重要财政信息”方面，政府采购的公开情况最优，大额专项资金、“三公”经费、预算编制说明次之，政府性债务的公开情况较去年有较大改观，37 个直辖市、省会城市和计划单列市中，有 23 个城市部分公开了政府债务。除此之外，在 258 个地级市政府中有 96 个城市部分公开了政府性债务的存量和使用情况。报告还对县级市政府债务公开情况进行评估，从结果来看县级市债务公开情况普遍低于地级市政府。在 358 个县级市中，有 82 个城市部分公开了政府性债务的存量和使用情况。

在所有的市级政府中，北京、广州、上海的政府财政信息公开做的最好，得分非常接近，为其他市级政府财政公开起到了标杆与示范作用。排名前十的城市主要集中在东部沿海，反映了东部沿海城市在经济建设领先的同时，对财政透明度建设也比较重视。后十位的城市主要集中在西部地区，基本上未披露必要的基本财政数据，这也与当地的经济、政治发展水平滞后有一定关系。与 2015 年相比，2016 年地级与地级以上市政府的财政公开情况有较大进步。但仍有许多方面需要进一步改善，比如各个城市对其负债状况的披露情况均较差；此外，不同市政府在财政公开透明方面的差异仍然很大，有不少市级政府甚至未公开最基本的财政信息。因此需要继续积极推进全国各级政府的财政透明度建设，以适应“四个全面”的要求，更好地推动我国财政税收体制改革（《2016 年中国市级政府财政透明情况排行榜》见附录五）。

2016 年首次在县级市政府评分标准中加入了一站式服务、全口径、用户友好这三大原则。县级城市的财政透明度得分情况普遍低于地级及以上城市：其中前三名分别是云南省大理市、广东省乐昌市和江苏省江阴市。东部城市的表现优于中西部城市。地级及地级以上城市平均分百分比为 44.62%；而县级城市平均分百分比为

30.32%。中国的县级城市政府财政透明公开水平差距很大，甚至有基本信息未公开的情况，需要加大对其公共财政的公开。

1.3.6 2017年财政透明度评估回顾

2017年清华课题组对全国除海南省三沙市以外的295个地级及地级以上城市和358个县级市的财政透明度状况进行了研究。2017年的财政透明度指标体系在第3部分“其他重要的财政信息”中调整与增加了若干项目，包括政府性债务、产业投资基金及政府与社会资本合作（PPP）等的公开情况。

《2017报告》认为，各类市级政府财政信息公开情况尤其是预决算部分较往年有了很大的进步，“四本账”的公开情况较去年有所提升，大部分城市都给出了较为完善的2016年预算执行以及2017年预算报告。地级及地级以上城市财政透明度有明显进步。《2017报告》显示，各城市得分占比50%~60%之间的最多，有69个；其次为得分在40%~50%之间的城市，有57个；得分位于60%~70%的城市有42个；得分位于30%~40%的城市有40个；得分超过80%的城市共有5个，分别是北京、广州、杭州、上海和烟台。整体得分情况明显优于去年。

在过去几年里，北京、广州、上海在历年财政信息公开工作方面都处于领先的位置。2017年杭州和烟台异军突起，政府财政透明度有了较大的提升，进入了排名前五的城市行列。事实上，排名前十位的城市得分比较接近，差别主要体现在2017年新增的“地方政府债务”“产业投资基金”和“政府与社会资本合作（PPP）”等“其他重要的财政信息”部分。其中，杭州市和烟台市除了详细公布“四本账”外，还对这部分信息做了较好的披露。而排名倒数30位的城市全都没有对本市的2016年预算执行和2017年预算报告详细公开，大部分仅仅在报告正文中对“四本账”某些项目总额进行了介绍，但基本细项则无从得知。排名靠后的城市在“其他重要的财政信息”方面同样表现不佳，难以达到中央和社会公众对于财政信息公开的要求与期望。其中河南省商丘市、驻马店市以及甘肃省金昌市位列最后三名（《2017年中国市级政府财政透明情况排行榜》见附录六）。

第二章 评价原则及评分标准

在过去几年实证研究基础之上，我们对市级政府财政透明度的基本评价原则与评分标准做了相应的调整和补充。本章讨论并公布这些原则与标准。此外，今年的财政透明度评分方法为程序自动计分，避免人工计算误差。

2.1 评价原则

我们根据政府财政透明度的国际标准并结合中国的实际情况，提出了用于衡量中国政府财政透明度的全口径指标体系，用于评价我国市级政府的财政公开情况。在现阶段，中国各级政府的财政透明工作应当遵循的原则有三个：全口径财政信息公开内容，一站式财政信息发布方式、用户友好型财政信息服务界面。在今年的市级政府财政透明度研究中，我们增加了在地方投融资平台、事业单位预算公开方面的要求，并对专项资金、产业投资基金和 PPP 项目的评分标准有所修改，并且进一步明确了对其的评价方法。

2.1.1、全口径财政信息公开内容

全口径财政信息公开内容是指公开的财政信息内容应当包括所有纳入预算机构和部门及其职能、公共财政预决算、政府性基金预决算、国有资本经营预决算、社保基金预决算、预算说明和政府性债务、三公经费、政府采购、大额专项资金等其他财政信息。全口径公开内容的第一部分是纳入预算的机构和部门，包括市级政府机构、市级非政府机构（中国共产党某某市委员会、市人民代表大会、市政协协商委员会、民主党派和工商联、群众团体）、市属事业单位/国有企业。全口径公开内容的第二部分是财政数据，包括公共财政预决算报告及明细表、政府性基金预决算报告及明细表、国有资本经营预决算报告及明细表、社保基金预决算报告及明细表、市级部门的部门预算报告及明细表。全口径公开内容的第三部分是其他财政公开内容，包括预算说明、产业投资基金、PPP、政府性债务、三公经费、政府采购、大额专项资金使用。今年在第三部分其他财政公开内容中增加了对地方投融资平台和事业单位预算公开的要求。第四部分是三大原则，三大原则包括，全口径、一站式服务、用户友好。

2.1.2、一站式财政信息发布方式

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

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

2.1.3、用户友好型财政信息服务界面

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

此处所定义的用户包括市民、立法监督机构、纳税人、其他政府部门、投资者、信贷者、担保者和分析家。用户友好型财政信息公开界面，是指网站页面的系统性与简洁性（信息不是简单地堆砌，而是有序地分门别类，方便用户查找）；普通民众有机会接触数据、获得数据，并且能看懂数据，这要求数据资料解释清楚、易于理解；为专业用户（如，研究机构、境内外工商机构、社会组织等）提供多样化的数据，以满足多元主体对财政信息与数据不同的需求。

今年评分标准的修订也体现了用户友好原则。在专项资金、产业基金、PPP 公开方面，课题组增加了“是否设置专栏”的考察。并且，对产业基金和 PPP 的公开增加了“是否以表格形式公开”的考察。这种评分标准的修改意在引导市级政府提高信息公开的系统性、简洁性，方便民众理解，以期真正实现民主监督的目的。

2.2 2018 年中国市级政府财政透明度评分标准

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

本研究报告根据“全口径、一站式、用户友好的中国政府财政透明度指标体系”评价市级政府的财政公开情况。该指标体系包括四大部分：（1）机构设置部分，具体分值情况如表 2.1 所示，第一部分总分为 50 分。（2）市级政府预算与预算执行情况，包括 2017 年预算执行情况报告、2018 年预算草案以及 2018 年部门预算情况，涵盖“本级公共财政收支情况”、“本级政府性基金收支情况”、“国有资本经营与国有企业收支情况”以及“社会保险基金收支情况”，简称“四本帐”；具体分值情况如表 2.1 所示，第二部分总分为 340 分。（3）其他重要的财政信息，包括政府性债务、三公经费、产业投资基金、PPP、大额专项资金及重点项目、政府采购公开、地方投融资平台、事业单位预算公开以及预算编制说明五大部分，具体分值情况如表 2.1 所示，第三部分总分为 310 分。（4）三大原则，包括了一站式服务、全口径、用户友好这三大原则的重要性，具体情况如表 2.1 所示，第四部分总分为 30 分。因此，2017 年中国政府财政透明度指标体系的总分为 730 分。

对于每一项具体指标，本研究制定了相应的分值和评分标准。表 2.1 给出了各部分各项目的具体分值。

表 2.1 2018 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)
					市政协委员会 (5)
					民主党派和工商联 (5)
					群众团体 (5)
市属企、事业单位 (5)					
财政报告和数据 (340)	2016 预算执行 (160) 按报告或表中最全的给	公共财政 (40)	收入 (20)	地方性收入 (15)	23 款 (10 分, 按项得分 0.5, 超过 17 项算满分)
					总数 (3)

	分，无表打5折				税收收入总额 (1)	
					非税收入总额 (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，超过 17 项算满分)
						总数 (5)
					转移性支出 (5)	总数 (1)
						或有项目 (3)
						返还性、一般性、专项 (1)
		政 府 基 金 (40)	收 入 (20)		地方性收入 (15)	15 项 (12 分，9 项及以上算满分，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，9 项及以上算满分，按项得分 1)				

				转移性支出 (5)	总数 (3)
					总数 (1)
					或有项目 (3)
					上解、下划 (1)
		国 有 本 资 营 经 营 (40)	收入 (20)	总数 10%, 2 分	
				项级科目 40%, 8 分 (如果款+项大于等于 18 则款项算满分)	
				目级科目 50%, 10 分 (如果款+项大于等于 18 则款项算满分)	
			支出 (20)	总数 10%, 2 分	
				款级科目 40%, 8 分, (如果款+项大于等于 18 则款项算满分)	
				项级科目 50%, 10 分, (如果款+项大于等于 18 则款项算满分)	
		社 保 基 金 (40)	收入 (20)	总数 10%, 2 分	
				每项总数 5%, 9 项共 9 分 (7 项及以上算满分)	
			支出 (20)	每项的细项 5%, 9 项共 9 分 (保费、利息、补贴三项都有给满分, 7 项及以上算满分)	
				总数 10%, 2 分	
	每项总数 10%, 9 项共 18 分 (7 项及以上算满分)				

	2017 预算草案 (160) 按报告或表中最全的给分, 无表打 5 折	公共财政 (40)	收入 (20)	地方性收入 (15)	23 款 (10 分, 按项得分 0.5, 7 项及以上算满分)
					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, 7 项及以上算满分)	
				总数 (5)	
			转移性支出 (5)	总数 (1)	
				或有项目 (3)	
				返还性、一般性、专项 (1)	
政府性基金 (40)	收入 (20)	地方性收入 (15)	15 项 (12 分, 9 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, 9 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 (40)	收 入 (20)	总数 10%, 2 分
							项级科目 40%, 8 分 (如果项+目大于等于 18 项, 则算满分)
							目级科目 50%, 10 分 (如果项+目大于等于 18 项, 则算满分)
						支 出 (20)	总数 10%, 2 分
							款级科目 40%, 8 分, (如果项+目大于等于 18 项, 则算满分)
							项级科目 50%, 10 分, (如果项+目大于等于 18 项, 则算满分)
					社 保 基 金 (40)	收 入 (20)	总数 10%, 3 分
							每项总数 5%, 12 分, 超过 9 项算 9 满分

				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%，12 分，超过 9 项算 9 满分
2018 年部门预算公开（满分得 20，没有表打 5 折）	2017 年预算执行（不算分）			
其他（250） （连续两年， 2016 和 2017）	政府性债务（80） 按北京的原则， 来源： 使用：土地使用 交通 利息负债	2017 年 （40）	总数，15 分	
			市级或市本级债务总额（包括余额和限额）15 分	
			债务类别数（如专项债务、一般债务）5 分	
			公布具体债务项目的个数 15 分	
		各辖区债务，5 分		
		2018 年 （40）	市级或市本级债务总额（包括余额和限额）15 分	
			债务类别数（如专项债务、一般债务）5 分	
公布具体债务项目的个数 15 分				

			分
			各辖区债务，5分
	三公经费（20）	2018年预算 （20）	总数，8分
			部门，12分 每个部门3分
	产业投资基金（30）	是否有产业投资基金栏目 10分	
		是否以表格形式公开产业投资基金 5分	
		2017年（10）	总数，3分
			细项，7分 每项0.5分待定
		2018年（10）	总数，3分
			细项，7分 每项0.5分待定
	PPP项目（30分）	是否有PPP栏目 10分	
		是否以表格形式公开PPP 5分	
		2017年（10）	总数，3分
			细项，7分 每项0.5分待定
		2018年（10）	总数，3分
细项，7分 每项0.5分待定			
大额专项资金（30）	是否有专项资金专栏 10分		

		2017 年 (10)	每项 1 分
		2018 年 (10)	每项 1 分
	政府采购 (30)	2016 年 (15)	招标 (7.5) 每项 0.5 分
			中标 (7.5) 每项 0.5 分
		2017 年 (15)	招标 (7.5) 每项 0.5 分
			中标 (7.5) 每项 0.5 分
	地方投融资平台 (30)	在财政局或政府网站上是否有公开栏目 10 分	
		在财政局或政府网站上是否以表格形式公开投资平台名称 10 分	
		截止至 2018 年 8 月	在财政局或政府网站上能否找到地方政府投融资平台的资产及负债总额 3 分
	在财政局或政府网站上以表格、公告、报告等对公开具体的地方投融资平台 (需包括名称及财务信息) 7 分		
事业单位预算公开 (30)	2017 年 (15)	是否已表格或专栏形式公开事业单位预算执行 5 分	
		按项计分 10 分	
	2018 年	是否已表格或专栏形式公开事业单位预算执行 5 分	

		(15)	按项计分 10 分
	预算编制说明 (30) 酌情给分	编制原则 (15) (基本思路、工作重点、机动财力、每项 5 分)	
		重要说明 (7.5)	
		名词解释 (7.5)	
共分 (700)			
三大原则 30	一站式服务	10	按照客观分数排名区间评分, 详见表 2.7
	全口径	10	按照客观分数排名区间评分, 详见表 2.7
	用户友好	10	按照客观分数排名区间评分, 详见表 2.7
总分 (730)			

2.2.1 机构设置公开

指标体系的第一部分为“机构设置公开”。在该部分中, 指标细项不仅包括市级政府机构, 也包括使用财政资金的共产党市委、市人大、市政协、民主党派和工商联、群众团体、直属企事业单位等机构, 同时将地方财政具有出资人责任、影响财政收支的市属国有企业和投资公司也纳入其中, 以全面反映市级财政资金的使用主体情况。

表 2.2 “机构公开”评分体系

市级政府机构 (20)	市级政府门户网站是否以有条理的形式公布了市级政府机构的结构图或列表, 以及各个机构对应的职能。若市级政府门户网站或相关网站上, 存在主动公开的市级政府机构的完整结构图(或列表), 并提供了每个部门的职能信息, 则得到 20 分; 若只有机构图或列表, 没有职能, 则得到 15 分; 若既没有公开机构图或列表也没有职能说明, 则本指标为 0 分。
中国共产党市委员会 (5)	以与市级政府门户网站或相关网站公开市委党委组织机构的全面程度为标准, 对党委办公厅、组织部、宣传部、统战部等重要的党委部门每个部门分值为 1 分。

市人民代表大会（5）	根据是否在与市级政府门户网站相关联的市级人大网站上公开当地人大的内部组织机构图或列表以及各下属部门的职能评分。公开上述结构图或列表以及相应部门的职能，得到5分；若没有公开，则为0分。
市政协协商委员会（5）	评分原则与人大类似。
民主党派和工商联（5）	在市级政府门户网站上或政协网站上公开了民主党派和工商联的列表，并公布一个得1分，最多5分；未公开反映当地有哪些民主党派以及没有反映当地工商联信息，则为0分。
群众团体（5）	群众团体包括总工会、妇女联合会、共青团组织（包括中国青年联合会）、残疾人联合会、红十字会、文艺、科学、社会科学等相关协会团体等组织和机构，对评分依据中提到的群众团体的任意一个分值为1分，市级政府公开任意一个组织机构的部门架构和职能信息则能够得到对此类机构所赋予的分值，直至得到5分满分封顶。
市属企、事业单位（5）	公开市属企、事业单位，任意公开一个得1分，企业和事业单位加起来超过5个得5分；不公开，则为0分。

2.2.2 市级政府预算与预算执行

市级政府预算与预算执行是财政透明度评价体系的核心部分。为了提高公共预算的合法性，避免预算制定的随意性以及信息不对称和激励不相容带来的道德风险问题，政府必须对预算和决算内容主动而详细公开，以便立法机构和社会公众进行合法参与和有效监督。因此，该部分评分被赋予了最大的权重，其中2017年预算执行情况、2018年预算情况各占160分，2018年部门预算公开为20分，共340分。

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

公共财政预算

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

表 2.3 公共财政预算评分规则

公共财政预算收入

a. 公布公共财政预算收入总额	如果公布公共财政预算收入的总数，分值为 3；否则为 0
b. 使用表格形式公布税收收入、非税收入的总额	税收收入、非税收入的总额分值各为 1 分，公布任意一项得到相应分数；否则为 0
c. 使用表格形式公布公共财政预算收入明细	根据公布的“款”级科目的详细程度、即公布的“款”级科目数量计分，每款为 0.5 分，以 10 分为上限，超过 17 项算满分。
d. 公布债务和转移性收入的总额	公布该部分总额分值为 1，否则为 0
e. 使用表格形式公布债务和转移性收入明细	根据公布明细的详细情况评分，以公开的债务和转移性收入明细科目的数量评分，每项 1 分，以 3 分为上限，并考虑不同地区的实际情况，若存在明细科目少于 3 项但其加和后与总额一致，则可得 3 分
f. 公布转移性收入中返还性收入、一般性转移支付收入、专项转移支付收入的具体数额	公布此类明细得 1 分，否则 0 分
公共财政预算支出	
a. 公布公共财政预算支出的总额	如果公布公共财政预算支出的总额，分值为 5；否则为 0
b. 使用表格形式公布公共财政预算支出明细	根据公布公共财政预算支出下“类”级科目的详细程度、即公布的“类”级科目数量计分，每一类 0.5 分，以 10 分为上限，超过 17 项算满分
c. 公布转移性支出总额	公布该部分总额，分值为 1；否则为 0
d. 使用表格形式公布转移性支出明细	根据公布明细的详细情况评分，以公开的转移性支出明细科目的数量评分，每项 1 分，以 3 分为上限，并考虑不同地区的实际情况，若存在明细科目少于 3 项但其加和后与总额一致，则可得 3 分

e. 公布转移性支出中返还性支出、一般性转移支付支出、专项转移支付支出的具体数额	公布此类明细得 1 分，否则 0 分
公共财政预算收支总分=公共财政预算收入评分+公共财政预算支出评分	

注：财政透明度要求地方政府系统、规范、全面地公布财政数据，如果仅仅是提到数据，而没有以报表的格式公布，清晰程度、规范程度和准确程度会受到影响。在没有以报表形式公布的情况下，公共财政、政府性基金、国有资本经营预算、社保基金预算中的“总数”（评分表中所有总数项）权重为 1，公共财政、政府性基金、国有资本经营预算、社保基金预算中的地方性收入和支出、转移性收入和支出的明细项权重为 0.5。

政府性基金预算

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

表 2.4 政府性基金预算评分规则

政府性基金预算收入	
a. 公布政府性基金预算收入总额	如果公布政府性基金预算收入的总数，分值为 3；否则为 0
b. 使用表格形式公布政府性基金预算收入明细	以公布的“项”级科目完整程度评价，每项 1 分，以 12 分为上限，9 项以上记为满分
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，9 项以上记为满分
c. 公布政府性基金预算转移性支出总额	公布该部分总额分值为 1，否则为 0
d. 使用表格形式公布政府性基金预算转移性支出明细	根据公布明细的详细情况评分，以公开的转移性支出明细科目的数量评分，每项 1 分，以 3 分为上限，并考虑不同地区的实际情况，若存在明细科目少于 3 项但其加和后与总额一致，则可得 3 分
e. 公布政府性基金转移支出中补助支出和上解支出的具体数额	公布该部分明细分值为 1，否则为 0
政府性基金预算收支总分=政府性基金预算收入评分+政府性基金预算支出评分	

国有资本经营预算

国有资本收入预算是指国家按年度和规定比例向企业收取国有资本收益的收缴计划。具体的评分规则请见表 2.5:

表 2.5 国有资本经营预算评分规则

国有资本经营预算收入	
a. 公布国有资本经营预算收入总额	如果公布国有资本经营预算收入的总数，分值为 2；否则为 0
b. 使用表格形式公布国有资本经营预算收入明细	以公布的“项”级科目完整程度评价，利润的 5 分，其余每项 1 分，以 8 分为上限
	以公布的“目”级科目完整程度评价，共 10 分，如果项+目大于 18 分就算满分

国有资本经营预算支出	
a. 公布国有资本经营预算支出总额	如果公布国有资本经营预算支出的总数，分值为 2；否则为 0
b. 使用表格形式公布国有资本经营预算支出明细	以公布的“款”级科目完整程度评价，以 8 分为上限
	以公布的“项”级科目完整程度评价，以 10 分为上限，如果项+目大于 18 分就算满分
国有资本经营预算收支总分=国有资本经营预算收入评分+国有资本经营预算支出评分	

社保基金预算

《社会保险法》规定：“社会保险基金通过预算实现收支平衡。”社会保险基金预算指具有法律效力的，一定时期内的社会保险收支计划。⁵具体的评分规则见表 2.6：

表 2.6 社会保险基金预算评分规则

社会保险基金预算收入	
a. 公布社会保险基金预算收入总额	如果公布社会保险基金预算收入的总数，分值为 2；否则为 0
b. 使用表格形式公布社会保险基金预算收入明细	以公布的“项”级科目完整程度评价，每项 1 分，以 9 分为上限，超过 7 项记为 9 分
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 1 分，以 9 分为上限，超过 7 项记为 9 分

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

社会保险基金预算收支总分=社会保险基金预算收入评分+社会保险基金预算支出评分

部门预决算公开

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

部门预决算部分共 20 分，考察范围包括 2018 年预算情况，每一期各部门预算草案以列表或其他集成式方式公开，1 个部门公开以 5 分计，每一期以 25 分为上限。

2.2.3 其它重要的财政信息

政府性债务

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

从广义上讲，除了狭义政府债务以外，市级政府债务还应该包含那些由于政府过去的交易或事项形成的、预期会发生债务本金与利息清付的全部义务，包括市直属机

构和下一级政府的负债、地方投融资平台的负债、地方国有企业负债、地方事业单位负债等等。

在政府性债务项下，我们考察 2017 年和 2018 年的政府性债务总额、债务类别、债务结构和各辖区债务。分值分别为 40 分，共 80 分。

三公经费

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

在三公经费公开项下，总分为 20 分，考察范围包括 2018 年的三公经费预算的信息公开情况，总数分值分别为 20 分，其中公开当年市级三公经费总数为 8 分，部门三公经费公开需要以列表或其他集成式方式公开，1 个部门公开以 3 分计，以 12 分为上限。

大额专项资金

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

在大额专项资金项下，总分为 30 分，我们考察是否有专项资金专栏，如果有记 10 分。同时 2017 年和 2018 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 1 项大额专项资金的项目和金额记 1 分，以 10 分为上限。

政府采购

根据中华人民共和国财政部令第 19 号《政府采购信息公告管理办法》的规定，政府采购信息是指规范政府采购活动的法律、法规、规章和其他规范性文件，以及反

映政府采购活动状况的数据和资料的总称。政府采购信息公告，是指将本办法规定应当公开的政府采购信息在财政部门指定的政府采购信息发布媒体上向社会公开发布。公开招标公告应当包括下列内容：（一）采购人、采购代理机构的名称、地址和联系方式；（二）招标项目的名称、用途、数量、简要技术要求或者招标项目的性质；（三）供应商资格要求；（四）获取招标文件的时间、地点、方式及招标文件售价；（五）投标截止时间、开标时间及地点；（六）采购项目联系人姓名和电话。而中标公告应当包括下列内容：（一）采购人、采购代理机构的名称、地址和联系方式；（二）采购项目名称、用途、数量、简要技术要求及合同履行日期；（三）定标日期（注明招标文件编号）；（四）本项目招标公告日期；（五）中标供应商名称、地址和中标金额；（六）评标委员会成员名单；（七）采购项目联系人姓名和电话。⁶

在政府采购项下，总分为 30 分，我们考察 2017 年和 2018 年的政府采购的信息公开情况，分值分别为 15 分，其中有公开当年的采购目录或招标 1 项记 0.5 分，以 7.5 分为上限，公开当年中标公告 1 项记 0.5 分，以 7.5 分为上限。

产业投资基金

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

在产业投资基金项目下，我们考察 2017 年和 2018 年政府产业投资基金的公开情况，分值分别为 10 分，其中公开总额记 3 分，公开细项目，每项记 0.5 分，7 分上限。考察政府是否有产业投资基金栏目，如果有记 7 分。同时考察政府是否以表格形式公开产业投资基金，如果有记 3 分。

政府和社会资本合作项目

⁶中华人民共和国财政部，政府采购信息公告管理办法，

http://tfs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengbuling/200806/t20080602_44437.html

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

在 PPP 项目下, 我们考察 2017 年和 2018 年 PPP 金的公开情况, 分值分别为 10 分, 其中公开总额记 3 分, 公开细项目, 每项记 0.5 分, 7 分上限。考察政府是否有 PPP 栏目, 如果有记 7 分。同时考察政府是否以表格形式公开 PPP, 如果有记 3 分。

地方投融资平台

地方政府投融资平台是指地方政府为了融资用于城市基础设施的投资建设, 所组建的城市建设投资总公司 (通常简称城投公司)、城建开发公司、城建资产经营公司等各种不同类型的公司, 这些公司通过地方政府所划拨的土地等资产组建一个资产和现金流大致可以达到融资标准的公司, 必要时再辅之以财政补贴等作为还款承诺, 重点将融入的资金投入市政建设、公用事业等项目之中。

在地方政府投融资平台项目下, 我们考察截止 2018 年中地方政府投融资平台的公开情况, 如能找到地方政府投融资平台负债总额, 记 3 分。如以表格形式公开地方政府投融资平台则每一项记 0.5 分, 7 分为上限同时考察政府是否有地方投融资平台栏目, 如果有记 10 分。同时考察政府是否以表格形式公开铜融资平台, 如果有记 10 分。

事业单位预算公开

考察 17 年 事业单位预算执行公开情况, 如果以专栏形式公开事业单位预算执行情况, 记 5 分, 如有细项, 每项记 1 分, 10 分为上限。**考察 18 年** 事业单位预算公开情况, 如果以专栏形式公开事业单位预算情况, 记 5 分, 如有细项, 每项记 1 分, 10 分为上限。

预算编制说明

根据 IMF 的说明, 完整的财政公开应包括编制原则、编制方法、编制标准、涵盖范围、重要变化, 且上述内容须作规范的解释。**名词解释**是指对财政报告中有关财

政术语、财政政策以及财政资金的使用项目的具体解释说明，其目的是帮助低着阅读和理解财政报告和数据。**编制原则**是指在预算编制上，根据对未来宏观环境的预测、财政政策重点，政府的施政思路进行调整，确定公共财政收支的主要方向和变化等内容，偏向于事前说明。**重要说明**是指不仅在预算编制工作中，还包括在专项资金、公共财政中的收支重大变化，在此偏向于事后解释。

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

2.3 小结

根据我国当前的实际情况，我们提出了全口径政府财政信息公开、用户友好发布、一站式服务三大指导原则。政府财政信息公开透明应当做到全面、完整与准确，因此，全口径的财政信息公开是政府财政透明度最重要的原则。此外，政府财政信息公开的形式也是指导财政透明度的重要原则。此外，我们扩大了对政府财政透明度的评估范围，增加了地方投融资平台和事业单位预算公开的评价指标。与此相对应，市级政府财政透明度的评价标准也进行了相应调整，但计分的基本原则和去年保持一致。

从去年开始，计分方式采用计算机程序自动计分，以求减少人工计分产生的误差。由于政府财政信息的公开尚缺乏统一的标准格式，我们需要通过人工在不同的政府网站页面对 133 个各级政府需公开的项目进行收集、整理及统计。在人工获取相关细项之后，我们编制了自动计分程序，按照制定的评分标准进行自动打分。计算机程序计分在避免人工计算误差的同时，大大加快工作效率。

第三章 地级及地级以上市政府研究结果

本章根据调整后的全口径财政透明度指标体系,对地级和地级以上市政府财政公开情况进行综合分析,以全面反映目前地级及以上市政府财政公开的状况。本章将按照如下的次序展开:实证结果综述、纳入预算的机构公开情况、连续财政年度市级政府预算与预算执行情况公开情况,其他重要财政信息公开情况。

3.1 实证结果综述

课题组根据“中国政府全口径财政透明度指标体系”对 291 个地级市政府和 4 个直辖市政府在 2018 年的财政公开情况进行了研究。表 3.1 给出了对各个市政府进行综合评价后的全口径财政透明度的排序和得分的情况。

在表 3.1 中,北京市、广州市和杭州市分列前三位,分别为 593.5 分、591.5 分和 567.5 分,占总分值的百分比分别为 83.59%、83.31%和 79.9%。在第一部分中,三个市的政府与其它公共机构公开的情况都比较全面。在第二部分中,四份预算或预算执行报告均以报表形式公布且信息较全面;在四本帐的公开方面,北京、广州和杭州都做得较好。在第三部分中,政府性债务信息公开方面,广州、杭州在细项方面有缺失,北京市在债务公开方面做得较好;“三公经费”公开方面,三个市在 166 年预算执行信息有缺失。

在总排序上,武汉市为第四位,得分为 543 分,占总分值的百分比 81.04%;烟台市为第五位,得分为 557.5 分(78.52%);南宁市排在第六位,得分为 548 分(占总分 77.18%)。得分 500 分(占总分 70%)以上的城市还有:南宁市、天津市、成都市、上海市、深圳市、宁波市、巴中市、金华市、襄樊市、东营市、黄石市、江门市、绵阳市、嘉兴市、日照市、聊城市、东莞市、昆明市、衢州市、舟山市、南通市、泉州市、梧州市、济南市、滨州市、合肥市、台州市、淄博市。在总分排名前三十的城市中,包括了北京、上海和天津三个直辖市,此外广东、浙江、四川、广西、湖北、安徽、山东、江苏的省会城市也位列其中。

表 3.1 2018 全口径财政透明度体系评价中国市级政府总得分与排序

排序	所属省份或自治区	城市	总分	百分制得分	排序	所属省份或自治区	城市	总分	百分制得分
1	北京市	北京市	593.5	83.59	2	广东省	广州市	591.5	83.31
3	浙江省	杭州市	567.5	79.93	4	湖北省	武汉市	560.0	78.87
5	山东省	烟台市	557.5	78.52	6	广西壮族自治区	南宁市	557.0	78.45
7	天津市	天津市	548.0	77.18	8	四川省	成都市	546.5	76.97
9	上海市	上海市	544.5	76.69	10	广东省	深圳市	540.0	76.06
11	浙江省	宁波市	539.5	75.99	12	四川省	巴中市	537.5	75.70
12	浙江省	金华市	537.5	75.70	14	湖北省	襄樊市	536.0	75.49
15	山东省	东营市	535.5	75.42	16	湖北省	黄石市	534.5	75.28
17	广东省	江门市	532.5	75.00	17	四川省	绵阳市	532.5	75.00
19	浙江省	嘉兴市	527.0	74.23	20	山东省	日照市	524.0	73.80
21	山东省	聊城市	523.5	73.73	22	广东省	东莞市	521.0	73.38
23	云南省	昆明市	520.0	73.24	24	浙江省	衢州市	513.5	72.32
25	浙江省	舟山市	511.5	72.04	26	江苏省	南通市	511.0	71.97
27	福建省	泉州市	510.5	71.90	27	广西壮族自治区	梧州市	510.5	71.90
29	山东省	济南市	509.0	71.69	30	山东省	滨州市	508.5	71.62
31	安徽省	合肥市	503.0	70.85	32	浙江省	台州市	501.5	70.63
33	山东省	淄博市	500.0	70.42	34	山东省	青岛市	496.0	69.86
35	福建省	漳州市	494.3	69.61	36	福建省	厦门市	494.0	69.58

37	江苏省	南京市	492.0	69.30	38	云南省	玉溪市	490.0	69.01
39	广东省	河源市	483.5	68.10	40	安徽省	宿州市	483.0	68.03
41	广东省	汕头市	480.5	67.68	42	安徽省	阜阳市	479.5	67.54
43	广东省	揭阳市	479.0	67.46	44	浙江省	湖州市	477.0	67.18
45	浙江省	温州市	476.0	67.04	46	湖南省	郴州市	475.5	66.97
46	山西省	大同市	475.5	66.97	48	广东省	茂名市	474.0	66.76
49	广西壮族自治区	桂林市	473.0	66.62	50	广东省	阳江市	472.5	66.55
51	辽宁省	沈阳市	468.5	65.99	52	广东省	珠海市	466.5	65.70
53	湖北省	宜昌市	465.5	65.56	54	重庆市	重庆市	464.0	65.35
55	四川省	广安市	463.0	65.21	56	福建省	南平市	462.0	65.07
57	湖南省	益阳市	459.5	64.72	58	广西壮族自治区	玉林市	459.0	64.65
58	浙江省	绍兴市	459.0	64.65	60	广西壮族自治区	贺州市	458.5	64.58
61	广东省	佛山市	457.0	64.37	61	江苏省	宿迁市	457.0	64.37
63	福建省	莆田市	456.5	64.30	63	山东省	威海市	456.5	64.30
65	湖北省	荆门市	456.0	64.23	65	辽宁省	朝阳市	456.0	64.23
67	福建省	福州市	453.5	63.87	68	福建省	龙岩市	453.0	63.80
68	广东省	汕尾市	453.0	63.80	70	广西壮族自治区	贵港市	452.5	63.73
71	山东省	莱芜市	451.5	63.59	72	四川省	自贡市	450.0	63.38

72	江苏省	盐城市	450.0	63.38	74	山东省	临沂市	449.5	63.31
75	内蒙古自治区	呼和浩特市	445.5	62.75	76	广西壮族自治区	北海市	444.0	62.54
77	宁夏回族自治区	银川市	443.0	62.39	78	广东省	清远市	439.5	61.90
79	江苏省	泰州市	439.0	61.83	80	贵州省	毕节市	438.5	61.76
81	陕西省	西安市	436.5	61.48	82	浙江省	丽水市	436.0	61.41
83	四川省	广元市	435.5	61.34	83	山东省	济宁市	435.5	61.34
85	广西壮族自治区	钦州市	435.0	61.27	86	江西省	九江市	434.0	61.13
87	湖北省	十堰市	428.0	60.28	88	四川省	泸州市	425.5	59.93
89	江苏省	常州市	424.5	59.79	90	山东省	枣庄市	424.0	59.72
91	吉林省	吉林市	423.0	59.58	92	甘肃省	嘉峪关市	422.5	59.51
92	湖南省	常德市	422.5	59.51	94	贵州省	铜仁市	422.0	59.44
95	山西省	晋中市	421.5	59.37	95	云南省	普洱市	421.5	59.37
97	山西省	吕梁市	420.5	59.23	97	山东省	潍坊市	420.5	59.23
97	湖北省	咸宁市	420.5	59.23	100	陕西省	安康市	415.0	58.45
101	四川省	乐山市	412.0	58.03	102	广西壮族自治区	来宾市	411.0	57.89
103	贵州省	遵义市	410.5	57.82	103	安徽省	黄山市	410.5	57.82
105	湖南省	邵阳市	409.5	57.68	105	辽宁省	葫芦岛市	409.5	57.68

107	广东省	云浮市	409.0	57.61	107	山东省	德州市	409.0	57.61
107	山东省	泰安市	409.0	57.61	110	四川省	南充市	407.5	57.39
111	河北省	承德市	406.5	57.25	111	陕西省	咸阳市	406.5	57.25
113	贵州省	六盘水市	404.5	56.97	114	四川省	德阳市	402.0	56.62
115	山西省	晋城市	401.5	56.55	116	吉林省	白城市	400.5	56.41
117	江西省	赣州市	400.0	56.34	118	广西壮族自治区	柳州市	399.5	56.27
119	广东省	肇庆市	398.5	56.13	119	吉林省	长春市	398.5	56.13
121	四川省	遂宁市	397.0	55.92	122	陕西省	商洛市	395.5	55.70
123	新疆维吾尔自治区	乌鲁木齐市	395.0	55.63	124	江苏省	无锡市	394.0	55.49
125	河北省	邯郸市	392.0	55.21	126	安徽省	亳州市	391.0	55.07
126	贵州省	贵阳市	391.0	55.07	128	青海省	西宁市	390.5	55.00
129	江苏省	苏州市	389.0	54.79	130	广东省	韶关市	388.5	54.72
131	辽宁省	辽阳市	388.0	54.65	132	河南省	驻马店市	386.5	54.44
133	甘肃省	定西市	386.0	54.37	134	四川省	眉山市	385.5	54.30
135	湖南省	长沙市	385.0	54.23	136	山西省	长治市	381.5	53.73
137	四川省	攀枝花市	380.0	53.52	138	贵州省	安顺市	379.0	53.38
139	广西壮族自治区	崇左市	378.0	53.24	140	吉林省	四平市	376.0	52.96

141	陕西省	宝鸡市	374.5	52.75	142	广东省	中山市	373.5	52.61
143	江苏省	徐州市	371.5	52.32	144	河北省	保定市	371.0	52.25
144	宁夏回族自治区	固原市	371.0	52.25	146	辽宁省	大连市	370.3	52.15
147	云南省	丽江市	369.0	51.97	148	江苏省	淮安市	366.0	51.55
149	陕西省	渭南市	365.5	51.48	150	安徽省	淮北市	365.0	51.41
151	内蒙古自治区	赤峰市	363.5	51.20	151	甘肃省	兰州市	363.5	51.20
153	河北省	石家庄市	363.0	51.13	154	安徽省	六安市	362.5	51.06
155	陕西省	汉中市	362.0	50.99	156	海南省	儋州市	361.0	50.85
157	安徽省	池州市	360.0	50.70	158	海南省	海口市	358.5	50.49
158	广东省	惠州	358.5	50.49	160	湖北省	鄂州市	356.0	50.14
161	安徽省	芜湖市	354.0	49.86	162	湖北省	孝感市	353.5	49.79
163	陕西省	铜川市	353.0	49.72	164	安徽省	蚌埠市	352.0	49.58
165	陕西省	延安市	351.5	49.51	166	河北省	沧州市	349.5	49.23
167	安徽省	滁州市	348.5	49.08	168	山西省	朔州市	348.0	49.01
169	安徽省	铜陵市	346.3	48.77	170	四川省	宜宾市	344.0	48.45
171	四川省	雅安市	341.3	48.06	172	湖北省	随州市	341.0	48.03
173	湖南省	岳阳市	340.5	47.96	174	辽宁省	阜新市	338.0	47.61
174	湖南省	湘潭市	338.0	47.61	176	湖南省	张家界市	337.5	47.54
177	吉林省	松原市	335.5	47.25	177	宁夏回族自治区	石嘴山	335.5	47.25

						区	市		
179	甘肃省	酒泉市	333.0	46.90	180	辽宁省	铁岭市	331.8	46.73
181	安徽省	马鞍山市	331.5	46.69	182	广西壮族自治区	防城港市	329.5	46.41
183	内蒙古自治区	乌海市	329.0	46.34	184	云南省	保山市	328.5	46.27
185	辽宁省	盘锦市	328.3	46.23	186	湖南省	怀化市	324.5	45.70
187	广东省	梅州市	323.0	45.49	188	湖南省	株洲市	322.0	45.35
189	内蒙古自治区	包头市	321.3	45.25	190	甘肃省	金昌市	320.0	45.07
191	甘肃省	白银市	315.5	44.44	191	西藏自治区	山南市	315.5	44.44
193	四川省	达州市	315.0	44.37	194	内蒙古自治区	鄂尔多斯市	314.5	44.30
195	甘肃省	张掖市	311.0	43.80	196	山东省	菏泽市	309.0	43.52
196	黑龙江省	齐齐哈尔市	309.0	43.52	198	甘肃省	庆阳市	307.5	43.31
199	湖南省	衡阳市	306.5	43.17	199	湖南省	娄底市	306.5	43.17
201	广西壮族自治区	河池市	306.0	43.10	202	西藏自治区	林芝市	303.5	42.75
203	安徽省	宣城市	303.0	42.68	204	辽宁省	营口市	302.8	42.64
205	江苏省	镇江市	301.5	42.46	206	辽宁省	丹东市	301.0	42.39
207	山西省	运城市	300.5	42.32	207	吉林省	白山市	300.5	42.32
209	辽宁省	锦州市	298.5	42.04	210	安徽省	安庆市	298.0	41.97
211	黑龙江省	七台河市	297.5	41.90	212	西藏自治区	昌都市	294.3	41.44

213	广东省	潮州市	294.0	41.41	214	吉林省	辽源市	291.5	41.06
215	陕西省	榆林市	290.0	40.85	216	内蒙古自治区	呼伦贝尔市	287.5	40.49
217	云南省	曲靖市	282.3	39.75	218	湖南省	永州市	281.5	39.65
219	宁夏回族自治区	吴忠市	267.5	37.68	220	江西省	鹰潭市	266.3	37.50
221	河北省	秦皇岛市	257.5	36.27	222	河北省	衡水市	255.0	35.92
223	辽宁省	抚顺市	254.3	35.81	224	黑龙江省	牡丹江市	253.0	35.63
225	江西省	萍乡市	252.5	35.56	226	内蒙古自治区	乌兰察布市	251.0	35.35
227	江西省	上饶市	241.5	34.01	228	福建省	三明市	238.5	33.59
229	安徽省	淮南市	235.5	33.17	230	新疆维吾尔自治区	克拉玛依市	234.3	32.99
231	新疆维吾尔自治区	吐鲁番市	230.0	32.39	232	河北省	唐山市	227.5	32.04
233	西藏自治区	日喀则市	227.0	31.97	234	黑龙江省	双鸭山市	225.5	31.76
235	内蒙古自治区	巴彦淖尔市	220.0	30.99	236	海南省	三亚市	218.5	30.77
237	江西省	宜春市	215.5	30.35	237	内蒙古自治区	通辽市	215.5	30.35
239	西藏自治区	拉萨市	214.0	30.14	240	甘肃省	平凉市	211.5	29.79
241	山西省	太原市	210.5	29.65	242	福建省	宁德市	209.0	29.44

243	黑龙江省	鹤岗市	208.5	29.37	244	黑龙江省	鸡西市	208.0	29.30
245	黑龙江省	佳木斯市	207.0	29.15	246	江西省	新余市	199.8	28.13
247	黑龙江省	大庆市	199.5	28.10	248	江西省	吉安市	195.5	27.54
249	黑龙江省	伊春市	194.0	27.32	250	江苏省	扬州市	192.3	27.08
251	山西省	阳泉市	186.0	26.20	252	湖北省	黄冈市	179.5	25.28
253	湖北省	荆州市	175.5	24.72	254	黑龙江省	哈尔滨市	170.0	23.94
255	江西省	景德镇市	165.0	23.24	256	河南省	漯河市	164.3	23.13
257	江西省	南昌市	157.8	22.22	258	江西省	抚州市	157.5	22.18
259	河南省	三门峡市	156.8	22.08	260	甘肃省	陇南市	152.5	21.48
261	辽宁省	鞍山市	151.5	21.34	262	山西省	临汾市	148.5	20.92
263	山西省	忻州市	143.0	20.14	264	四川省	内江市	139.0	19.58
265	河北省	廊坊市	136.8	19.26	266	辽宁省	本溪市	133.3	18.77
267	吉林省	通化市	132.3	18.63	268	黑龙江省	黑河市	131.0	18.45
268	河北省	张家口市	131.0	18.45	270	黑龙江省	绥化市	130.5	18.38
271	广西壮族自治区	百色市	124.3	17.50	272	河南省	开封市	124.0	17.46
273	河南省	洛阳市	122.5	17.25	274	河南省	商丘市	119.0	16.76
274	河南省	新乡市	119.0	16.76	276	四川省	资阳市	110.5	15.56

277	江苏省	连云港市	108.0	15.21	278	河南省	许昌市	107.3	15.11
279	河南省	郑州市	107.0	15.07	280	青海省	海东市	105.8	14.89
281	广东省	湛江市	103.5	14.58	282	河南省	鹤壁市	97.5	13.73
283	河南省	周口市	96.0	13.52	284	河南省	平顶山市	95.5	13.45
285	河北省	邢台市	95.0	13.38	286	河南省	南阳市	89.0	12.54
287	河南省	安阳市	87.0	12.25	288	云南省	临沧市	85.0	11.97
289	河南省	信阳市	84.0	11.83	290	河南省	濮阳市	78.0	10.99
291	河南省	焦作市	71.5	10.07	292	甘肃省	武威市	68.0	9.58
293	甘肃省	天水市	64.3	9.05	294	宁夏回族自治区	中卫市	43.0	6.06
295	云南省	昭通市	40.0	5.63					

图 3.1 给出了得分占总分值的相对比例的分布情况（百分比）。从该图中可以看到，得分比例在50-60%之间的城市最多，有 72 家；其次为40-50%的城市，有56 家；得分比例在60-70%之间的城市有54家；得分比例位于30-40%的城市则有34家；得分比例位于20-30%的城市则有24 家；得分比例位于0-20%之间的城市有33 家。50%以上区间包含的城市数依次递减。60%以上的城市共有 87 家，其中超过70%的城市有 33 家，超过80% 的城市有2家，分别是北京、广州。

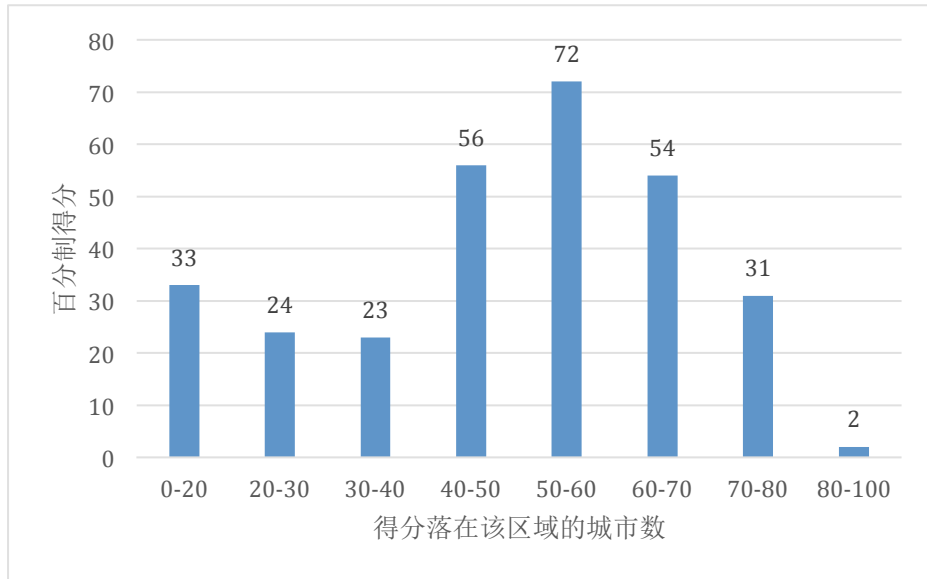


图 3.1 市级政府全口径财政透明度总得分结果分布图

3.2 机构公开评分结果及分析

在全口径政府财政透明度指标体系中，第一部分为纳入财政预算涵盖范畴的公共部门机构。它们包括市政府机构、共产党市委、市人大、市政协、民主党派和工商联、群众团体、市属企事业单位。财政公开透明要求公布这些主体的结构、职能、与财政之间的关系等内容。这一部分的满分为 50 分。表 3.2 给出了这一部分的结果。

表 3.2 地级及以上市级政府纳入预算机构和部门公开的得分情况

排序	所属省份或自治区	城市	得分	排序	所属省份或自治区	城市	得分
1	北京市	北京市	50	1	广东省	广州市	50
1	浙江省	杭州市	50	1	湖北省	武汉市	50
1	广西壮族自治区	南宁市	50	1	天津市	天津市	50
1	四川省	成都市	50	1	上海市	上海市	50
1	广东省	深圳市	50	1	浙江省	金华市	50
1	湖北省	襄樊市	50	1	山东省	东营市	50
1	广东省	江门市	50	1	四川省	绵阳市	50
1	山东省	日照市	50	1	浙江省	舟山市	50
1	江苏省	南通市	50	1	福建省	泉州市	50

1	安徽省	合肥市	50	1	山东省	青岛市	50
1	福建省	漳州市	50	1	福建省	厦门市	50
1	江苏省	南京市	50	1	广东省	汕头市	50
1	安徽省	阜阳市	50	1	广东省	揭阳市	50
1	浙江省	湖州市	50	1	广东省	珠海市	50
1	湖北省	宜昌市	50	1	福建省	南平市	50
1	湖南省	益阳市	50	1	广东省	佛山市	50
1	江苏省	宿迁市	50	1	福建省	莆田市	50
1	山东省	威海市	50	1	福建省	福州市	50
1	福建省	龙岩市	50	1	江苏省	盐城市	50
1	宁夏回族自治区	银川市	50	1	江苏省	泰州市	50
1	陕西省	西安市	50	1	浙江省	丽水市	50
1	陕西省	安康市	50	1	山西省	晋城市	50
1	广东省	肇庆市	50	1	陕西省	商洛市	50
1	江苏省	无锡市	50	1	安徽省	亳州市	50
1	江苏省	苏州市	50	1	湖南省	长沙市	50
1	四川省	攀枝花市	50	1	甘肃省	兰州市	50
1	河北省	石家庄市	50	1	安徽省	六安市	50
1	安徽省	池州市	50	1	安徽省	芜湖市	50
1	湖北省	孝感市	50	1	安徽省	滁州市	50
1	安徽省	铜陵市	50	1	宁夏回族自治区	石嘴山市	50
1	甘肃省	酒泉市	50	1	安徽省	马鞍山市	50
1	甘肃省	金昌市	50	1	安徽省	安庆市	50
1	河北省	秦皇岛市	50	1	黑龙江省	牡丹江市	50
1	福建省	三明市	50	1	安徽省	淮南市	50
1	河北省	唐山市	50	1	甘肃省	平凉市	50
1	福建省	宁德市	50	1	湖北省	黄冈市	50
1	湖北省	荆州市	50	1	黑龙江省	哈尔滨市	50

1	河北省	邢台市	50	76	浙江省	宁波市	49
76	辽宁省	沈阳市	49	76	湖北省	荆门市	49
76	广西壮族自治区	北海市	49	76	江苏省	常州市	49
76	黑龙江省	齐齐哈尔市	49	82	贵州省	毕节市	48
82	贵州省	铜仁市	48	82	内蒙古自治区	乌海市	48
82	甘肃省	白银市	48	82	宁夏回族自治区	吴忠市	48
87	广西壮族自治区	梧州市	47	87	安徽省	宿州市	47
87	广西壮族自治区	桂林市	47	87	广西壮族自治区	贺州市	47
87	四川省	眉山市	47	87	陕西省	宝鸡市	47
87	广东省	中山市	47	87	江苏省	淮安市	47
87	山西省	太原市	47	96	浙江省	嘉兴市	46
96	云南省	昆明市	46	96	浙江省	衢州市	46
96	山东省	济南市	46	96	山东省	滨州市	46
96	重庆市	重庆市	46	96	湖北省	咸宁市	46
96	湖北省	鄂州市	46	96	安徽省	宣城市	46
105	四川省	巴中市	45	105	浙江省	台州市	45
105	广东省	阳江市	45	105	四川省	广安市	45
105	浙江省	绍兴市	45	105	湖北省	十堰市	45
105	贵州省	遵义市	45	105	广东省	云浮市	45
105	山东省	德州市	45	105	甘肃省	定西市	45
105	安徽省	淮北市	45	105	安徽省	蚌埠市	45
105	湖南省	株洲市	45	105	黑龙江省	七台河市	45
105	四川省	内江市	45	105	云南省	临沧市	45
121	陕西省	咸阳市	44	121	四川省	德阳市	44
121	湖北省	随州市	44	121	内蒙古自治区	巴彦淖尔市	44
121	甘肃省	陇南市	44	126	广东省	汕尾市	43
126	陕西省	汉中市	43	126	陕西省	铜川市	43

126	内蒙古自治区	鄂尔多斯市	43	126	黑龙江省	黑河市	43
131	湖北省	黄石市	42	131	山东省	聊城市	42
131	四川省	泸州市	42	131	陕西省	渭南市	42
131	内蒙古自治区	通辽市	42	131	河南省	商丘市	42
131	河南省	南阳市	42	138	内蒙古自治区	呼和浩特市	41
138	四川省	广元市	41	138	安徽省	黄山市	41
138	青海省	西宁市	41	138	内蒙古自治区	包头市	41
138	江西省	吉安市	41	138	山西省	阳泉市	41
145	浙江省	温州市	40	145	江西省	九江市	40
145	四川省	南充市	40	145	宁夏回族自治区	固原市	40
145	陕西省	延安市	40	145	云南省	保山市	40
145	内蒙古自治区	乌兰察布市	40	145	海南省	三亚市	40
145	黑龙江省	佳木斯市	40	145	江苏省	扬州市	40
145	河南省	漯河市	40	145	河南省	开封市	40
145	河南省	洛阳市	40	145	河南省	郑州市	40
145	河南省	周口市	40	145	河南省	平顶山市	40
161	湖南省	郴州市	39	161	江西省	赣州市	39
161	贵州省	贵阳市	39	161	内蒙古自治区	赤峰市	39
161	辽宁省	营口市	39	161	江西省	萍乡市	39
161	江西省	上饶市	39	168	广东省	茂名市	38
168	甘肃省	嘉峪关市	38	168	贵州省	六盘水市	38
168	海南省	儋州市	38	168	海南省	海口市	38
168	湖南省	怀化市	38	168	四川省	达州市	38
168	江苏省	镇江市	38	168	江西省	鹰潭市	38
168	辽宁省	抚顺市	38	168	江西省	宜春市	38
179	山东省	烟台市	37	179	山东省	莱芜市	37
179	辽宁省	葫芦岛市	37	179	辽宁省	辽阳市	37
179	辽宁省	盘锦市	37	179	江西省	抚州市	37

179	河南省	濮阳市	37	186	山东省	泰安市	36
186	四川省	雅安市	36	186	湖南省	岳阳市	36
186	辽宁省	阜新市	36	186	湖南省	张家界市	36
186	辽宁省	丹东市	36	186	江西省	新余市	36
186	江西省	南昌市	36	194	广东省	东莞市	35
194	辽宁省	朝阳市	35	194	四川省	自贡市	35
194	广西壮族自治区	钦州市	35	194	山东省	枣庄市	35
194	湖南省	常德市	35	194	四川省	乐山市	35
194	广西壮族自治区	柳州市	35	194	吉林省	长春市	35
194	吉林省	四平市	35	194	辽宁省	大连市	35
194	云南省	丽江市	35	194	湖南省	湘潭市	35
194	吉林省	松原市	35	194	湖南省	衡阳市	35
194	吉林省	白山市	35	194	广东省	潮州市	35
194	黑龙江省	伊春市	35	194	河北省	廊坊市	35
194	河南省	新乡市	35	194	江苏省	连云港市	35
194	河南省	信阳市	35	216	山西省	长治市	34
216	四川省	资阳市	34	218	广西壮族自治区	玉林市	33
218	四川省	宜宾市	33	218	湖南省	娄底市	33
221	云南省	玉溪市	32	221	江苏省	徐州市	32
221	辽宁省	铁岭市	32	221	云南省	曲靖市	32
225	广东省	清远市	31	225	四川省	遂宁市	31
225	广西壮族自治区	防城港市	31	225	吉林省	通化市	31
229	广东省	河源市	30	229	山东省	济宁市	30
229	山西省	晋中市	30	229	湖南省	邵阳市	30
229	河北省	邯郸市	30	229	河南省	驻马店市	30
229	山东省	菏泽市	30	229	辽宁省	锦州市	30
229	陕西省	榆林市	30	229	辽宁省	鞍山市	30
229	河南省	许昌市	30	229	河南省	鹤壁市	30

229	河南省	安阳市	30	229	河南省	焦作市	30
243	河北省	保定市	29	243	河北省	衡水市	29
245	广东省	惠州	28	245	黑龙江省	双鸭山市	28
245	江西省	景德镇市	28	248	山东省	淄博市	27
248	黑龙江省	鸡西市	27	250	广东省	韶关市	26
250	甘肃省	张掖市	26	250	湖南省	永州市	26
250	广西壮族自治区	百色市	26	250	甘肃省	天水市	26
255	山西省	大同市	25	255	山东省	临沂市	25
255	吉林省	吉林市	25	255	山西省	吕梁市	25
255	山东省	潍坊市	25	255	河北省	承德市	25
255	吉林省	白城市	25	255	新疆维吾尔自治区	乌鲁木齐市	25
255	贵州省	安顺市	25	255	广西壮族自治区	崇左市	25
255	广东省	梅州市	25	255	甘肃省	庆阳市	25
255	广西壮族自治区	河池市	25	255	山西省	运城市	25
255	吉林省	辽源市	25	255	新疆维吾尔自治区	吐鲁番市	25
255	黑龙江省	大庆市	25	255	山西省	临汾市	25
255	山西省	忻州市	25	255	河北省	张家口市	25
275	河北省	沧州市	23	275	内蒙古自治区	呼伦贝尔市	23
275	青海省	海东市	23	275	云南省	昭通市	23
279	辽宁省	本溪市	22	280	宁夏回族自治区	中卫市	21
281	云南省	普洱市	20	281	山西省	朔州市	20
281	西藏自治区	昌都市	20	281	新疆维吾尔自治区	克拉玛依市	20
281	黑龙江省	绥化市	20	281	广东省	湛江市	20
287	广西壮族自治区	来宾市	18	288	西藏自治区	日喀则市	17
289	广西壮族自治区	贵港市	16	289	黑龙江省	鹤岗市	16

291	河南省	三门峡市	15	292	甘肃省	武威市	13
293	西藏自治区	拉萨市	8	294	西藏自治区	林芝市	5
295	西藏自治区	山南市	0				

从评价结果来看，全国 295 个地级市和直辖市的机构公开普遍较好，机构公开所有城市的平均分为 39.11 分，但平均分比去年有所上升。共有 75 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 15 个。表为各个细项的统计结果。就该部分中每项指标得分来说，市级政府机构的公开情况最好，其平均值占到满分的 98.20%；市人大、市政协的公布情况也较好，其平均值分别为满分的 76.88%和 74.66%；企事业单位平均值为满分的 70.64%；群众团体平均值为满分的 58.57%；共产党市委平均值为满分的 58.24%。

表 3.3 第一部分各项指标得分的统计情况

统计/指标	均值	均值为该部分 满分%	有分数城市数	满分的城市数
市级政府机构	19.6	98.20%	293	284
中国共产党市委员会	2.91	58.23%	206	137
市人民代表大会	3.84	76.88%	229	224
市政协协商委员会	3.73	74.64%	223	218
民主党派和工商联	2.64	52.89%	184	137
群众团体	2.92	58.58%	207	136
市属企、事业单位	3.53	70.65%	210	195
第一部分总计	39.12	78.24%	295	75

图 3.2 给出了所有城市机构公开分数的直方分布图。从分布情况看，大于 45 分区间段的的城市数量最多，共有 104 个；大于 35 分小于等于 40 分的城市数量次之，共有 49 个；大于 40 分小于等于 45 的城市有 40 个，仅有 15 个城市的得分少于或等于 20 分。该结果表明，目前地市级政府和直辖市政府已经相当注重纳入预算的机构公开工作，并在完整性方面比去年有了较显著的提高。

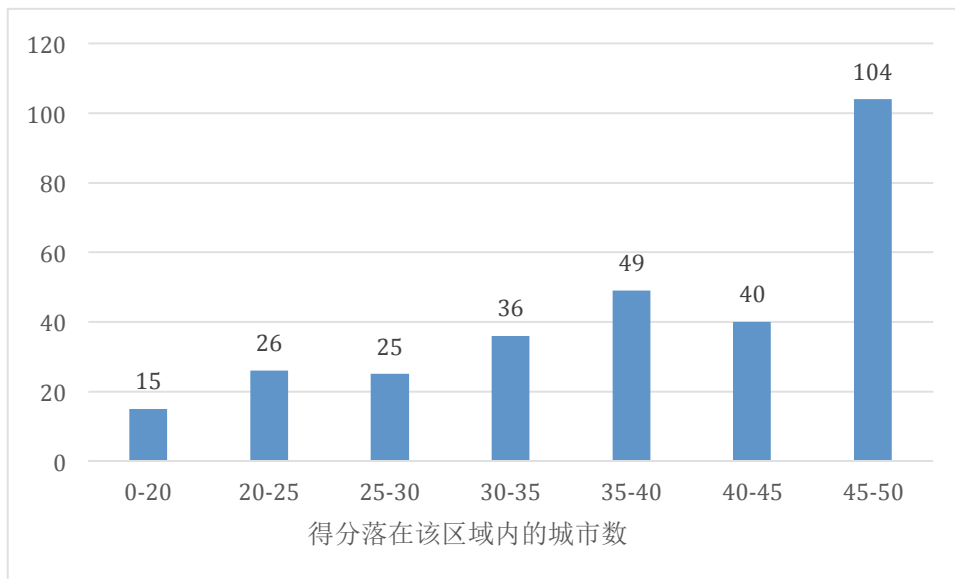


图 3.2 所有城市机构公开分数的直方分布图

2018 年地级市政府机构公开的情况与 2017 年相比基本持平，其中市级政府机构公开有较大改善。许多市政府网站有政府机构列表和机构职能介绍之外，还有其他部门如党委、人大、政协、群团等的列表或网站链接。这就使得信息集成度和用户友好度也都有所提高。

3.3 市级政府预算与预算执行

在全口径财政透明度指标体系中，第二部分是连续财政年度市级政府预算与预算执行情况。该部分包括 1) 公共财政预决算；2) 政府性基金预决算；3) 国有资本经营预决算；4) 社保基金预决算。其内容为 2017 年预算执行、2018 年预算草案的财政报告和数据的公开情况，各计 160 分。此外，若公开部门预算，每个部门得 5 分，满分 20 分。财政报告和数据部分的分值共计 340 分。

3.3.1 总体情况

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

表 3.4 市级政府预算与预算执行公开的得分与排序

排序	所属省份或自治区	城市	总分	排序	所属省份或自治区	城市	总分
1	浙江省	杭州市	340	1	浙江省	舟山市	340
3	云南省	昆明市	338	4	北京市	北京市	336
5	湖北省	武汉市	335	6	广东省	广州市	332
6	广西壮族自治区	南宁市	332	6	天津市	天津市	332
6	湖北省	襄樊市	332	10	广东省	深圳市	331
10	浙江省	嘉兴市	331	10	山东省	日照市	331
10	广东省	东莞市	331	14	浙江省	宁波市	328
15	四川省	巴中市	327	15	山东省	东营市	327
17	四川省	绵阳市	326	18	浙江省	金华市	324
19	湖北省	黄石市	323.5	20	山东省	烟台市	321
21	浙江省	台州市	320	22	山东省	聊城市	318
23	四川省	成都市	317	23	上海市	上海市	317
25	浙江省	衢州市	316.5	26	江苏省	南通市	313
26	山东省	滨州市	313	28	广东省	江门市	312
29	广西壮族自治区	桂林市	311	29	山东省	临沂市	311
31	福建省	漳州市	310.75	32	云南省	玉溪市	307
33	山东省	济南市	306	34	四川省	广元市	304
35	浙江省	温州市	302	36	四川省	自贡市	301
37	山东省	淄博市	299	37	江西省	九江市	299
39	广西壮族自治区	梧州市	298	39	安徽省	宿州市	298
41	广西壮族自治区	玉林市	296	41	山东省	威海市	296
41	广东省	韶关市	296	44	湖南省	郴州市	295
45	山东省	青岛市	294	46	安徽省	合肥市	292

47	山西省	大同市	290.5	48	山东省	莱芜市	290
49	安徽省	阜阳市	289	50	广东省	揭阳市	288
50	湖北省	荆门市	288	50	云南省	丽江市	288
53	广东省	汕尾市	286	54	江苏省	盐城市	285
55	山西省	晋中市	284.5	56	山东省	枣庄市	284
57	河北省	邯郸市	283	58	广东省	河源市	282
58	广东省	茂名市	282	58	云南省	普洱市	282
61	四川省	南充市	280	62	贵州省	六盘水市	276.5
63	四川省	遂宁市	275	64	广东省	珠海市	274
64	广西壮族自治区	贵港市	274	64	广西壮族自治区	钦州市	274
64	山西省	吕梁市	274	64	山东省	潍坊市	274
69	宁夏回族自治区	银川市	273	70	福建省	泉州市	272
71	山东省	泰安市	271.5	72	新疆维吾尔自治区	乌鲁木齐市	270
73	辽宁省	沈阳市	269	73	江西省	赣州市	269
75	江苏省	南京市	267.5	75	贵州省	遵义市	267.5
77	四川省	广安市	267	78	吉林省	白城市	266
79	浙江省	湖州市	265	79	广东省	阳江市	265
79	重庆市	重庆市	265	82	四川省	泸州市	264
83	四川省	乐山市	263	84	福建省	福州市	261.5
85	陕西省	西安市	260	85	四川省	攀枝花市	260
87	吉林省	吉林市	259.5	87	江苏省	徐州市	259.5
89	山东省	济宁市	258	90	广西壮族自治区	北海市	257
90	山西省	晋城市	257	92	广西壮族自治区	来宾市	256
93	辽宁省	朝阳市	255	94	浙江省	丽水市	254
95	广西壮族自治区	贺州市	252	95	福建省	龙岩市	252

97	广西壮族自治区	柳州市	251.5	98	四川省	德阳市	250
99	广东省	汕头市	248	100	陕西省	咸阳市	247
101	湖北省	咸宁市	246	101	山东省	德州市	246
101	河北省	保定市	246	104	辽宁省	葫芦岛市	245
104	广西壮族自治区	崇左市	245	106	安徽省	黄山市	244
106	江苏省	无锡市	244	108	福建省	厦门市	243
108	贵州省	贵阳市	243	108	河北省	沧州市	243
111	广东省	清远市	242.5	112	江苏省	泰州市	242
113	内蒙古自治区	呼和浩特市	241.5	114	湖南省	常德市	241
115	浙江省	绍兴市	240	115	四川省	眉山市	240
117	湖北省	宜昌市	239	118	广东省	云浮市	238
119	湖南省	益阳市	237	120	广东省	佛山市	236
120	青海省	西宁市	236	122	山西省	朔州市	235
123	陕西省	商洛市	233	123	河北省	石家庄市	233
125	山西省	长治市	232.5	126	贵州省	铜仁市	232
127	福建省	莆田市	231.5	128	甘肃省	嘉峪关市	231
128	陕西省	安康市	231	130	陕西省	宝鸡市	230.5
131	江苏省	宿迁市	228	132	湖北省	十堰市	225.5
133	西藏自治区	山南市	225	134	河北省	承德市	224
135	吉林省	长春市	222	135	辽宁省	辽阳市	222
135	湖南省	怀化市	222	138	江苏省	常州市	221
139	福建省	南平市	220	140	贵州省	毕节市	218.5
140	湖南省	邵阳市	218.5	142	海南省	儋州市	218
143	内蒙古自治区	赤峰市	217.5	144	贵州省	安顺市	216
145	广东省	惠州	215	146	吉林省	四平市	214
146	陕西省	汉中市	214	148	辽宁省	大连市	209.25
149	西藏自治区	昌都市	204.75	150	宁夏回族自治区	固原市	204.5

151	陕西省	铜川市	204	152	陕西省	延安市	203.5
153	陕西省	渭南市	203	154	江苏省	苏州市	201
155	广西壮族自治区	防城港市	199.5	155	西藏自治区	林芝市	199.5
157	广东省	中山市	196	158	安徽省	池州市	195
159	广东省	肇庆市	190	160	湖南省	株洲市	187
161	四川省	雅安市	186.75	162	湖北省	孝感市	185.5
163	四川省	宜宾市	185	163	广东省	梅州市	185
165	安徽省	铜陵市	184.75	166	海南省	海口市	184
166	甘肃省	张掖市	184	168	湖南省	岳阳市	183.5
169	安徽省	亳州市	183	170	河南省	驻马店市	182
170	江苏省	淮安市	182	170	安徽省	马鞍山市	182
173	甘肃省	定西市	181	174	湖南省	娄底市	180
175	安徽省	淮北市	179	175	湖南省	湘潭市	179
177	安徽省	芜湖市	176.5	178	辽宁省	铁岭市	176.25
179	云南省	保山市	175.5	180	吉林省	白山市	172
181	江西省	萍乡市	171.5	182	安徽省	六安市	171
183	湖南省	张家界市	170.5	183	山西省	运城市	170.5
185	湖南省	长沙市	168	186	内蒙古自治区	鄂尔多斯市	167
187	江苏省	镇江市	166	188	广西壮族自治区	河池市	165
189	内蒙古自治区	包头市	164.25	190	湖北省	鄂州市	164
191	安徽省	滁州市	163.5	192	宁夏回族自治区	石嘴山市	163
192	辽宁省	锦州市	163	194	陕西省	榆林市	162
195	湖北省	随州市	161.5	196	河北省	衡水市	160.5
197	甘肃省	兰州市	159	198	四川省	达州市	157
199	内蒙古自治区	呼伦贝尔市	156	200	辽宁省	阜新市	154.5
200	吉林省	松原市	154.5	202	吉林省	辽源市	154
203	辽宁省	盘锦市	153.75	204	安徽省	蚌埠市	153.5

205	黑龙江省	鸡西市	152	206	山东省	菏泽市	151
207	黑龙江省	齐齐哈尔市	149	208	甘肃省	白银市	147
209	甘肃省	庆阳市	146	209	辽宁省	丹东市	146
211	甘肃省	金昌市	144.5	212	湖南省	永州市	142.5
213	云南省	曲靖市	142.25	214	安徽省	宣城市	142
215	黑龙江省	七台河市	140	216	内蒙古自治区	乌海市	139
216	河北省	秦皇岛市	139	218	辽宁省	营口市	137.25
219	湖南省	衡阳市	135	220	黑龙江省	双鸭山市	133
221	黑龙江省	牡丹江市	129	222	西藏自治区	日喀则市	128
223	黑龙江省	鹤岗市	125.5	224	西藏自治区	拉萨市	125
225	安徽省	安庆市	121	225	广东省	潮州市	121
225	黑龙江省	佳木斯市	121	228	河北省	唐山市	116
229	甘肃省	酒泉市	115.5	230	新疆维吾尔自治区	克拉玛依市	114.25
231	江西省	上饶市	112	232	江西省	鹰潭市	101.25
233	黑龙江省	大庆市	98.5	234	内蒙古自治区	乌兰察布市	97.5
235	黑龙江省	伊春市	95	236	江西省	新余市	92.75
237	江西省	景德镇市	89	238	辽宁省	抚顺市	87.75
239	内蒙古自治区	巴彦淖尔市	86	240	江西省	吉安市	78.5
241	宁夏回族自治区	吴忠市	77	242	江西省	宜春市	74.5
243	安徽省	淮南市	73.5	244	江西省	抚州市	70
245	新疆维吾尔自治区	吐鲁番市	66.5	246	甘肃省	平凉市	65
247	福建省	三明市	62	248	山西省	太原市	60.5
249	青海省	海东市	60.25	250	江西省	南昌市	57.75
251	河南省	三门峡市	52.75	252	黑龙江省	黑河市	52.5
253	海南省	三亚市	52	254	江苏省	扬州市	51.75
255	内蒙古自治区	通辽市	50	255	辽宁省	鞍山市	50
257	河南省	漯河市	48.75	258	黑龙江省	哈尔滨市	48.5

259	山西省	忻州市	48	260	山西省	阳泉市	46
261	黑龙江省	绥化市	45	262	吉林省	通化市	44.75
263	湖北省	黄冈市	42.5	264	河北省	张家口市	42
265	辽宁省	本溪市	39.25	266	山西省	临汾市	36.5
267	福建省	宁德市	36	268	湖北省	荆州市	35
269	河北省	廊坊市	31.25	269	广西壮族自治区	百色市	31.25
271	广东省	湛江市	30	272	甘肃省	天水市	28.25
273	四川省	资阳市	26.5	274	河南省	周口市	25.5
275	甘肃省	陇南市	21	276	甘肃省	武威市	15
277	云南省	昭通市	7	278	河南省	许昌市	5.25
279	四川省	内江市	0	279	河南省	开封市	0
279	河南省	洛阳市	0	279	河南省	商丘市	0
279	河南省	新乡市	0	279	江苏省	连云港市	0
279	河南省	郑州市	0	279	河南省	鹤壁市	0
279	河南省	平顶山市	0	279	河北省	邢台市	0
279	河南省	南阳市	0	279	河南省	安阳市	0
279	云南省	临沧市	0	279	河南省	信阳市	0
279	河南省	濮阳市	0	279	河南省	焦作市	0
279	宁夏回族自治区	中卫市	0				

图 3.3 反映了 295 个城市政府预算与预算执行公开得分占该部分满分百分比的分布情况。共有 277 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，150 家城市得分达到总分的 60%，70 家城市得分达到了总分的 80%。该部分的平均得分占该部分满分的 55.91，提升较为明显。这说明今年 295 个市级政府在财政年度市级政府预算与预算执行情况的公布上有明显的好转，但仍然有较大的改进空间。

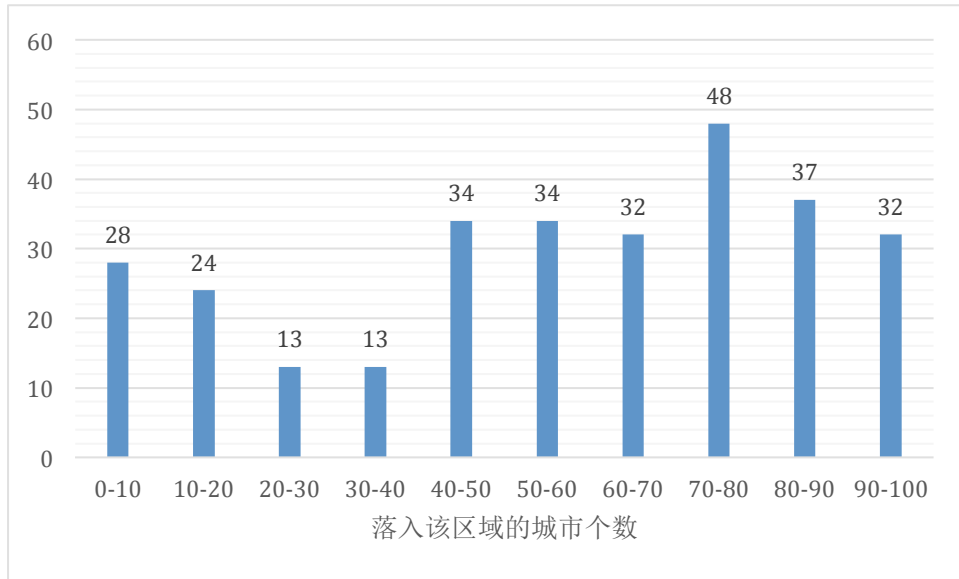


图 3.3 市级政府预算与预算执行公开得分分布

2017 预算执行情况的平均得分达到满分的 46.09%，相比来说，各城市对 2018 年预算的公开情况更好，得分达到满分的 62.89%。在“四本账”中，公共财政预算的公开情况最好，今年有 272 个城市公开了公共财政预算的情况。在政府性基金的公开方面，大部分公布了财政报告的市政府都公开了其政府性基金预算与预算执行情况，今年有 268 个市政府对该内容进行了公布。在国有资本经营预算的公开方面，同去年一样，共有 255 个市政府公开了其国有资本经营预算信息。社保基本方面，去年有 271 个城市公开了其社保基金的预算情况，而今年则有 262 个市对该内容进行了公布。总体上，“四本账”的公开情况比往年情况基本略有进步。

3.3.2 不同财政年度预算与预算执行的公开情况

从过往年度财政报告得分均值来看，2017 年预算情况公开的情况最好，其均值占该部分满分的 60.04%，高于其他三期预算报告的得分。2013、2014 年预算公开情况均好于对应上一年度的预算执行公开情况，主要体现在“均值”、“占总分 85%以上城市数”、“占总分 60%以上城市数”三项指标。但也有一些指标随年份回落，如 2012-2013 年财政年度的“有分数城市数”高于 2013-2014 财政年度。但从今年的情况来看，各种指标都优于往年，平均得分占该部分满分 62.89%也比 2017 年的情况有了略微的提高。表 3.5 为 2017 预算执行与 2017 年预算公开情况得分总体情况的统计。

表 3.5 2017 预算执行与2018 年预算公开情况得分总体情况

统计/指标	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
2017 预算执行情况	46.1%	271	47	136
2018 预算情况	62.89%	275	75	209

与去年的情况一样，2016 年预算执行公开情况不及 2017 年预算公开情况完整，其中 2017 年预算执行得分仅为 46.1%，低于 2018 年预算得分的 62.89%。

3.3.3 四类财政预算报告和财政数据的公开情况

表 3.6 给出了市级政府在不同财政预算报告和财政数据方面的得分统计情况。从四类预算报告看，公共财政预算公开的完整性最好，表格中各项指标均高于其他三类预算报告。政府性基金预算公开的完整性次之，国有资本经营预算在四类报告数据中的公开的完整性相对最差。与去年的情况相比较，预算的四个部分的得分有明显的提高。

表 3.6 四类财政预算报告和财政数据得分的统计情况

统计/指标	均值	均值为该部 分满分%	有分数城市 数	占满分 85% 以上城市	占满分 60% 以上城市数
公共财政预算	30.08	75.19%	273	178	228
政府性基金预算	26.86	67.14%	269	138	210
国有资本经营预算	18.25	45.64%	256	56	102
社会保险基金预算	25.43	63.57%	264	139	174

表 3.7 是四个部分的 2017 预算执行与 2018 年预算公开情况汇总。多数市公开了公共财政、政府性基金预算，但公开国有资本经营预算和社会保险基金预算的市政府数量要相对较少。与公共财政预算和政府性基金预算相比，其完整性差距很大。

表 3.7 四个部分的2017 预算执行与2018 年预算公开情况汇总

统计\指标		均值	均值为该部分满分%
2017 年预算执行情况	公共财政预算	22.82	57.05%
	政府性基金预算	20.62	51.54%
	国有资本经营预算	12.33	30.83%
	社会保险基金预算	17.99	44.97%
2018 年预算情况	公共财政预算	30.08	75.19%
	政府性基金预算	26.86	67.14%
	国有资本经营预算	18.25	45.64%
	社会保险基金预算	25.43	63.57%

四类预算报告和数据公开情况在不同年份的比较分析验证了上述结论。公共 财政预算和政府性基金预算的公开情况的情况一直相对较好，从趋势上看，在 2012 年预算执行、2013 和 2014 年预算中并没有明显的变动趋势，今年不管是预 算执行还是预算中都有较明显的进步。虽然今年在社会 保险基金预算公开情况方面也有明显进步，但其改进幅度没有其他两部分大， 国有资本经营预算甚至略微有降幅，总体而言，这两个部分在未来需要大幅 度的改进。

3.3.4 部门预决算公开情况

考虑到由于技术因素使地方政府部门决算公开的时间滞后，很难在考察窗口 期内公布，今年的财政透明度评分删去了对部门决算公开的要求。就得分情况而 言，在部门预决算方面，235 个市政府公开了部门预算信息，得分平均值为 15.71 （该部分满分为 20 分），占该部分满分的 75.56%。

表3.8 为市级政府的部门预决算公开情况。2018 年部门预算公开情况较好。 今年有分数的城市数量为 235 家，取得满分 50%以上的城市有 234 个，这反映了 部门预决算情况公布质量的提升。

表 3.8 2018 年度部门预决算公开情况

统计\指标	均值	均值为该部分满分%	有分数城市数	得分超过满分数50%的城市数
部门预决算公开	15.71	75.56%	235	234

3.4 其他重要的财政信息

这一部分讨论其他重要的财政信息公开情况。它们主要涉及政府性债务 80 分、三公经费 40 分、大额专项资金 30 分、PPP 共 30 分、产业投资基金 30 分、政府采购 30 分、预算编制说明 30 分、今年新增的地方政府融资平台 30 分、事业单位 30 分等内容⁷，共计 330 分。

表 3.9 为其他重要的财政信息得分的统计情况。综合而言，在以上列举的这些财政信息中，三公经费和预算编制说明最优，政府采购、大额专项资金、PPP、政府性债务次之，产业投资基金最差。

表 3.9 其他重要财政信息得分的统计情况

统计\指标	均值	均值为总分%	有分数城市数	占总分85%以上城市数	占总分60%以上城市数
政府性债务	17.66	22.08%	221	0	3
三公经费 ⁸	12.79	31.98%	231	0	0
产业投资基金	1.75	5.84%	105	1	4
PPP	8.10	27.00%	225	10	38
大额专项资金	12.12	40.41%	192	58	114
政府采购	26.79	89.31%	276	251	256
预算编制说明	21.30	70.99%	270	128	195

公布政府采购的市政府数占总数的 85%以上，且多数市政府信息公开目录中有专门的政府采购一栏，公布招投标、中标信息，信息公开的完整性、规范性程度较高，但政府采购多以个别项目的形式公开，极少有当年整体情况的总结性报告。

大额专项资金的公开情况不如政府采购，且整体上 2018 年大额专项资金公开情况比 2017 年的要有所退步，存在的问题与政府采购也有一定相似性，即多

⁷ 2017 年的财政透明度得分中地方政府融资平台和事业单位得分并未计入。

⁸ “三公经费”总分为 40 分，其中 2017 年预算执行占 20 分，2018 年预算占 20 分。大多数地区在我们的窗口期都没有公开“三公经费”2017 年度的预算执行情况。

以单个项目形式公开，缺少当年全市整体情况的汇总报告。此外有一个原因是部分地区对大额专项的管理进行改革，部分口径并入到一般预算中，导致大额专项项目数较少。

在预算编制说明方面，今年的得分比去年情况有较大的进步。但存在的问题与以往一致，大多数市政府没有发布独立的预算编制说明，关于预算执行的说明和预算编制原则等内容多出现于预决算报告中。在预算编制说明中，对名词解释的公开程度相对较差，只有少数城市做到了对于财政科目、财政政策中涉及的专业名词进行解释；对于预算编制原则的公开程度则相对较好，大部分城市都能对基本思路、工作重点、机动财力进行公开，但是在完整性方面仍然有待加强；预算编制重要说明的公开方面也有待进一步的加强。三公经费公开情况有了较大提高，许多市政府公布了 2018 年全市三公经费的预算和各部门三公经费预算，但 2017 年三公经费预算执行情况公开情况较差。

政府债务方面，今年比起去年情况有一定的进步，但整体公开情况仍然差，大部分城市都没有公开；即使公开了，完整性方面也做的不够，整体上政府债务公开方面仍需进一步的加强。政府债务公开指标包括以下具体指标：债务限额及总额、债务类别、具体债务项目、各辖区债务情况。从该指标地级及以上市政府的得分情况看，最低分为 0 分，最高分 7.61 分，平均分仅为 2.48 分（按百分制，债务部分满分为 11.27 分）。在 295 个地级及以上市政府中，共有 207 个公布了 2017 年度的全市债务限额和债务余额，这其中的大多数市政府对专项债务和一般债务两个类别的限额和余额进行了全面公开。但在具体的债务项目方面则公开情况较差，仅有 38 家市政府对债务的具体使用项目有所公开。69.9%的地级及地级以上城市公布了升级划定给本市的债务限额和当年的债务余额，但普遍没有对具体的债务结构和项目情况加以说明。另一方面，县级市政府债务的公开情况则更不尽人意。

地方政府债务余额的信息一般是在上年度的预算执行及本年度的预算报告中公布，绝大部分公布的 2017 年度债务余额在上级政府划定的债务限额之内。从债务类别上，目前各市公布的主要是专项债务和一般性债务两个口径。在具体债务的使用项目上，部分城市如广州市、杭州市、成都市等有加以说明，大部分城市较少公布此类详细的债务资金使用信息。此外，地级市财政局和县级财政局

作为独立的预算单位分别对本级债务预决算负责，但地级市财政局在每年的“两会”上会对全市的整体财政情况做汇报，自然有义务对全市各县市的债务情况进行统一公开。但据我们的统计，在 295 地级市中，仅有 74 个城市对市内各辖区、县的债务限额和年度余额进行集中公布。

2018 年的财政透明度指标体系在第 3 部分“其他重要的财政信息”中调整与增加了若干项目。新增项目有“地方投融资平台”与“事业单位预算公开”。此外，更加注重“产业投资基金”、“专项资金”、“政府与社会资本合作（PPP）”等项目的公开形式，例如是否设置专栏、是否以表格形式公开等。近年来，地方政府的投资类开支出现了新的特点。随着中央政府提高对系统性风险的防范和加强对地方债务的管理，产业投资基金和 PPP 方式逐渐成为地方政府推动地方基础设施建设和区域性产业政策的重要方式。在这一背景下，我们今年的财政透明度指标体系对产业投资基金公开部分以及 PPP 公开提出了新的要求。表 2 集中展示了总体排名前 30 的城市在地方政府债务、产业投资基金及 PPP 项目三方面的公开情况。

在评分体系中，产业投资基金公开由四个具体指标组成：1）是否设置产业投资基金专栏；2）是否以表格的形式公开产业投资基金；3）在政府门户网站及财政局网站能查询到的产业基金个数；4）是否在政府预决算报告或政府工作报告中公开产业投资基金总额。从地级及以上市政府公开情况上看，设置产业投资基金专栏的城市一共有 8 家，共有 106 个城市在产业投资基金项目上得分，情况明显好于去年数据。有 16 家城市在政府预决算报告或政府工作报告中有公开本市产业投资基金的规模。新疆维吾尔自治区吐鲁番市在产业投资基金的公开上表现最好，吐鲁番市单独设置财政信息公开栏目，并以表格形式呈现产业投资基金的情况，并对本市当年的产业投资基金的总体规模和具体的基金情况进行了说明。

与去年情况相比，已经有 90 家地级市开设了 PPP 专栏，并有 75 家地级市以表格的形式公布 PPP 情况。但是大部分城市仍然采取新闻公告的方式加以公开，缺乏对 PPP 项目的集中、有序披露。PPP 公开的指标为在市政府网站（及财政局网站）上检索到的 PPP 项目公开数目，包括项目名称和项目金额。从公开情况上看，地级及以上市政府中仍有 70 个城市没有关于 PPP 项目的公开信息。

在 PPP 公开环节上表现较好的是绍兴市和宜昌市。两家市政府通过设置 PPP 专栏，并且以表格形式现集中披露 PPP 项目相关信息。

3.5 不同城市间的比较分析

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

3.5.1 排名前三十城市的特点

表 3.10 是今年财政透明度在前三十的市政府的得分和及其去年的排名情况。总的来说，今年排名前三十的市政府在机构公开方面都得分普遍很高，平均得分接近总分 50 分中的 47.57 分。而且，这些市政府几乎都给出了较为完善的 2017 年预算执行以及 2018 年预算报告，财政收支预决算公开到了较细的项目。今年排名前三十名的城市债务公开情况比去年情况有较大进步，其中有 28 个城市公布了政府性债务和举债资金使用情况。此外，比起 2017 年的情况，前三十名的城市的预算编制说明更为完善。在部门预决算公开方面，所有前三十名的城市都公开了 2017 年部门预算。

表 3.10 2018 年排名前 30 的城市

2018 年排名	省份	城市	得分	2017 年排名
1	北京市	北京市	83.59	1
2	广东省	广州市	83.31	2
3	浙江省	杭州市	79.93	3
4	湖北省	武汉市	78.87	10
5	山东省	烟台市	78.52	5
6	广西壮族自治区	南宁市	78.45	9
7	天津市	天津市	77.18	6
8	四川省	成都市	76.97	7
9	上海市	上海市	76.69	4
10	广东省	深圳市	76.06	11
11	浙江省	宁波市	75.99	41
12	四川省	巴中市	75.70	27
12	浙江省	金华市	75.70	159

14	湖北省	襄樊市	75.49	46
15	山东省	东营市	75.42	23
16	湖北省	黄石市	75.28	19
17	广东省	江门市	75.00	28
17	四川省	绵阳市	75.00	13
19	浙江省	嘉兴市	74.23	11
20	山东省	日照市	73.80	31
21	山东省	聊城市	73.73	13
22	广东省	东莞市	73.38	219
23	云南省	昆明市	73.24	48
24	浙江省	衢州市	72.32	235
25	浙江省	舟山市	72.04	22
26	江苏省	南通市	71.97	53
27	福建省	泉州市	71.90	130
27	广西壮族自治区	梧州市	71.90	39
29	山东省	济南市	71.69	30
30	山东省	滨州市	71.62	34

与去年相比较，前三名城市和排序不变，为北京、广州、杭州。此外是武汉、宁波、巴中、金华、襄樊、东营、江门、日照、舟山、东莞、全州等市的进步较大，其排序大幅度上升。值得一提的是，今年山东省和浙江省均有六家城市进入前三十。

表 3.11 给出了去年财政透明度排序前三十位市级政府在今年的排序情况。前三位依然是北京和广州、杭州。与去年情况一样，今年若干市级政府在财政公开透明方面进步明显，新跻身于前三十位，与此同时，有部分去年排名前三十位的市级政府出现了较明显的退步。

表 3.11 2017 年排名前 30 的城市

2017 排序	所属省份或直辖市	城市	2017 得分	2018 排名
1	北京市	北京市	84.63	1
2	广东省	广州市	82.84	2
3	浙江省	杭州市	82.09	3
4	上海市	上海市	81.04	9
5	山东省	烟台市	80.30	5

6	天津市	天津市	79.10	7
7	四川省	成都市	78.96	8
8	广东省	珠海市	78.06	52
9	广西壮族自治区	南宁市	77.69	6
10	湖北省	武汉市	76.87	4
11	广东省	深圳市	76.42	10
11	浙江省	嘉兴市	76.42	19
13	四川省	绵阳市	75.90	17
13	山东省	聊城市	75.90	21
15	安徽省	合肥市	75.82	31
16	浙江省	温州市	75.60	45
16	广西壮族自治区	桂林市	75.60	49
18	四川省	乐山市	75.52	101
19	湖北省	黄石市	75.37	16
19	山东省	青岛市	75.37	34
21	云南省	保山市	74.48	183
22	浙江省	舟山市	74.25	25
23	山东省	东营市	74.18	15
24	湖南省	郴州市	74.03	46
25	广东省	清远市	73.88	78
26	新疆维吾尔自治区	乌鲁木齐市	73.66	123
27	四川省	巴中市	73.36	12
28	广东省	江门市	73.28	17
29	江苏省	南京市	73.13	37

30	山东省	济南市	73.06	29
----	-----	-----	-------	----

3.5.2 不同类型城市比较分析

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

直辖市：北京市、上海市、天津市、重庆市。

计划单列市：大连市、青岛市、宁波市、厦门市、深圳市。

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

表 3.12 不同类型城市得分情况

统计\指标	均值	均值为总分%	占总分 80%以上城市数	占总分 60%以上城市数
直辖市	537.5	75.7%	1	4
计划单列市	487.9	68.73%	0	4
省会城市	407.3	57.37%	1	14
其他地级市	333.79	47.01%	0	65

从总体上看，政府公开情况的全面性从高到低依次为直辖市、计划单列市、省会城市和其他地级市。与去年不同，在 2018 年不同类型城市政府透明度得分情况中，计划单列市与省会城市的分数也拉大。京、沪、津三大直辖市政府在财政公开透明上全面领先于其他类别城市。在非省会的计划单列市中，宁波、厦门、青岛、深圳的得分超过了总分值的 60%，而大连市的财政公开情况较差。从整体来看，与去年情况相同，计划单列市得分明显高于省会城市的平均得分。在省会城市中，广州、武汉、杭州、成都、南宁和合肥是财政公开情况最好的城市。今年在省会城市政府中仅有郑州

得分不超过 20%，拉低了省会城市政府整体的政府公开水平；可以明显看出，不同的省会城市公开情况的差异比较明显。

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

表 3.13 不同属性城市在财政透明度各部分得分的统计情况

统计\指标		均值	均值与总分之比 (%)
机构公开	直辖市	49	98%
	计划单列市	46.8	93.6%
	省会城市	44.1	88.2%
	其他地级市	38.3	76.6%
预算与预算执行情况	直辖市	312.5	91.91%
	计划单列市	281.05	82.66%
	省会城市	228.56	67.22%
	其他地级市	182.43	53.66%
其他重要财政信息	直辖市	153.5	54.82%
	计划单列市	139.3	49.75%
	省会城市	116.7	41.68%
	其他地级市	97.3	34.75%

3.5.3 不同区域的结果比较分析

本节对位于东、中、西三大区域的市级政府财政公开情况进行比较分析（本研究定义的东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南；中部地区是指山西、吉林、黑龙江、安

徽、江西、河南、湖北和湖南；西部地区是指重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西和内蒙古）。

表 3.14 给出了不同年份城市政府全口径财政透明度得分的统计情况。结果显示，我国东部地区的财政透明情况要明显好于中部地区和西部地区，西部地区今年进步较大，超过了中部地区。东部地区共有 102 个地级及地级以上城市，其得分均值占总分值的 60.06%，其中得分超过总分值 60% 的达到 61 个，得分超过 80% 的有 9 个，远高于中部地区和西部地区地级市的得分。西部地区得分均值为 51.63%，中部地区得分均值为 43.08%，西部地区领先中部地区接近 8 个百分点。

表 3.14 不同区域城市政府财政透明度得分的统计情况

统计\指标	均值	均值为总分%	有分数城市数	占总分 80% 以上城市数	占总分 60% 以上城市数
东部地区	402.41	60.06%	102	9	61
中部地区	288.62	43.08%	100	1	20
西部地区	345.89	51.63%	93	3	32

3.6 小结

本章按照修订后的全口径财政透明度指标体系，对 291 个地级市政府和 4 个直辖市政府在 2017 年的财政透明度进行了实证研究，并给出了综合结果。总体而言，市级政府的财政公开情况比去年有较大的改善，尤其在财政报告和数据公开方面提高更加明显，但不同市政府在财政公开透明方面的差异仍然很大，相同城市不同年份的得分波动也较大。此外，在财政公开的内容上有着很多需要改进的地方，特别是在政府性债务、PPP、产业投资基金方面需加大公开的力度，在公开方式上也有很多可以改进的空间。

第四章 县级市研究结果

今年课题组继续将全国 355 个县级城市纳入财政透明度的评价体系,使公众能更完整了解中国城市政府财政信息的公布情况。本章根据今年修订后的中国市级政府全口径财政透明度指标体系,对县级市政府进行综合分析,力图反映目前县级市政府财政公开的全面状况。

4.1 实证结果综述

课题组根据今年新修订的“中国市级政府全口径财政透明度指标体系”对 355 个县级城市在 2018 年的财政公开情况进行了研究。今年我们对县级市的打分采取与地级市完全一样的标准,即 2018 年中国县级城市政府财政透明度指标体系,总分值同样为 710 分,这样更有利于地级市和县级市之间的横向比较。

表 4.1 给出的是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,县级城市的财政透明度前三名分别是浙江省奉化市、云南省文山市和浙江省余姚市,百分比得分分别为 76.97 分、70.85 分和 69.01 分;第四名到第十名的县级市分别是贵州省兴义市、湖北省枣阳市、浙江省义乌市、湖北省桐乡市、四川省西昌市、浙江省江山市和浙江省慈溪市,百分比得分在 64.15 分到 67.61 分之间。与去年相比,前十名的城市大多易主,并且分布的省份更加分散。总体得分维持去年水平,无显著增长。

与去年相比,排名为倒数第一百名的县级市的百分比得分由 24.48 分上升至 29.58 分,虽然分数仍然较低,但体现出以往工作较差的县级市在财政公开透明方面仍有一定进步;值得注意的是,排名倒数二十名以内的县级市百分比得分均为个位数,这反映出个别县级市仍然未能充分认识到财政公开工作的重要性。

表 4.1 2018 年全口径财政透明度体系评价中国县级城市政府的总得分与排序

排名	省份	城市	总分	百分比得分	排名	省份	城市	总分	百分比得分
1	浙江省	奉化市	546.5	76.97	2	云南省	文山市	503	70.85
3	浙江省	余姚市	490	69.01	4	贵州省	兴义市	480	67.61
5	湖北省	枣阳市	473.5	66.69	6	浙江省	义乌市	469	66.06

7	浙江省	桐乡市	467	65.77	8	四川省	西昌市	462	65.07
9	浙江省	江山市	461	64.93	9	浙江省	慈溪市	455.5	64.15
11	福建省	武夷山市	449.5	63.31	12	浙江省	诸暨市	446	62.82
13	山东省	临清市	445	62.68	14	新疆维吾尔自治区	奎屯市	443	62.39
14	云南省	楚雄市	443	62.39	16	广东省	鹤山市	441.5	62.18
17	广东省	开平市	439	61.83	18	广西壮族自治区	岑溪市	435.5	61.34
19	浙江省	临海市	432	60.85	20	浙江省	平湖市	429	60.42
21	山东省	乳山市	428.5	60.35	22	浙江省	永康市	426.5	60.07
22	浙江省	泰兴市	426.5	60.07	24	山东省	寿光市	424.5	59.79
25	四川省	邛崃市	424	59.72	26	江苏省	如皋市	423.5	59.65
27	浙江省	东阳市	420.5	59.23	28	浙江省	建德市	420	59.15
29	山东省	安丘市	419.5	59.08	30	浙江省	乐清市	415.5	58.52
31	湖北省	大冶市	408	57.46	32	山东省	海阳市	406	57.18
33	新疆维吾尔自治区	喀什市	405.5	57.11	34	山东省	荣成市	404	56.90
35	广西壮族自治区	东兴市	403.5	56.83	36	浙江省	龙泉市	402.5	56.69
37	湖南省	湘乡市	402	56.62	38	山东省	滕州市	401	56.48
38	江苏省	海门市	401	56.48	40	四川省	峨眉山市	400	56.34
41	山东省	青州市	398	56.06	42	浙江省	温岭市	396.5	55.85
43	江西省	井冈山市	393	55.35	44	湖南省	浏阳市	392.5	55.28
45	江西省	高安市	390.5	55.00	46	黑龙江省	海林市	389.5	54.86
47	福建省	石狮市	388.5	54.72	48	广西壮族自治区	桂平市	388	54.65
49	湖北省	利川市	387.5	54.58	50	山东省	诸城市	387	54.51
51	江苏省	常熟市	381.5	53.73	52	湖北省	钟祥市	374.5	52.75
53	江西省	樟树市	373.5	52.61	53	湖南省	耒阳市	373.5	52.61
55	吉林省	榆树市	372.5	52.46	56	山东省	昌邑市	370	52.11
57	江苏省	扬中市	368	51.83	58	福建省	建瓯市	367.5	51.76
59	江苏省	太仓市	366	51.55	60	浙江省	瑞安市	365	51.41
61	江苏省	兴化市	364	51.27	62	山东省	乐陵市	363	51.13
63	山东省	曲阜市	360.5	50.77	64	新疆维吾尔自治区	铁门关市	360	50.70
65	湖北省	汉川市	359.7	50.67	66	江西省	乐平市	359.5	50.63
67	山东省	栖霞市	356.5	50.21	67	湖北省	丹江口市	356.5	50.21
69	云南省	大理市	356	50.14	70	广西壮族自治区	宜州市	355	50.00
70	云南省	弥勒市	355	50.00	70	广西壮族自治区	合山市	355	50.00
73	浙江省	兰溪市	353	49.72	74	福建省	福安市	351	49.44

75	云南省	宣威市	349	49.15	76	云南省	芒市	347	48.87
77	安徽省	天长市	345	48.59	78	福建省	永安市	343.5	48.38
79	云南省	景洪市	343.5	48.38	80	山东省	邹城市	343	48.31
81	云南省	开远市	340.5	47.96	82	云南省	瑞丽市	340	47.89
83	青海省	德令哈市	336.25	47.36	84	贵州省	凯里市	335.5	47.25
85	江苏省	靖江市	332.5	46.83	86	湖南省	资兴市	332	46.76
86	山东省	新泰市	332	46.76	88	新疆维吾尔自治区	塔城市	331.5	46.69
89	辽宁省	北票市	330.75	46.58	90	黑龙江省	铁力市	330	46.48
91	湖北省	洪湖市	329.5	46.41	92	山东省	禹城市	329	46.34
93	广东省	廉江市	326	45.92	94	湖北省	武穴市	325	45.77
95	广西壮族自治区	北流市	324.5	45.70	96	河南省	济源市	324	45.63
96	辽宁省	灯塔市	324	45.63	98	贵州省	福泉市	323.5	45.56
99	四川省	江油市	323	45.49	99	河北省	黄烨市	323	45.49
101	福建省	邵武市	319.5	45.00	101	河北省	定州市	319.5	45.00
103	福建省	长乐市	319	44.93	103	江西省	瑞金市	319	44.93
105	湖北省	恩施市	318.5	44.86	106	湖北省	麻城市	318	44.79
106	宁夏回族自治区	灵武市	318	44.79	106	广东省	乐昌市	318	44.79
109	吉林省	洮南市	316	44.51	109	江苏省	启东市	316	44.51
111	福建省	福鼎市	315.5	44.44	112	四川省	简阳市	315	44.37
113	青海省	玉树市	314.5	44.30	114	吉林省	图们市	312.5	44.01
114	山西省	介休市	312.5	44.01	116	安徽省	明光市	312.25	43.98
117	甘肃省	玉门市	312	43.94	118	河北省	任丘市	311.5	43.87
119	江苏省	宜兴市	310	43.66	120	新疆维吾尔自治区	石河子市	308	43.38
120	四川省	崇州市	308	43.38	122	内蒙古自治区	乌兰浩特市	306	43.10
123	河北省	迁安市	305.5	43.03	124	湖南省	洪江市	304.5	42.89
125	贵州省	都匀市	304	42.82	126	湖北省	仙桃市	303	42.68
126	山东省	龙口市	303	42.68	126	湖南省	津市市	303	42.68
129	湖南省	冷水江市	302.75	42.64	130	安徽省	巢湖市	299.75	42.22
131	安徽省	宁国市	299.5	42.18	132	贵州省	赤水市	298.5	42.04
133	山东省	高密市	296.5	41.76	133	吉林省	德惠市	296.5	41.76
135	湖北省	当阳市	295.5	41.62	136	山东省	即墨市	294	41.41
136	海南省	东方市	294	41.41	136	新疆维吾尔自治区	博乐市	294	41.41
139	云南省	蒙自市	293.5	41.34	139	新疆维吾尔自治区	和田市	293.5	41.34

						尔自治区			
141	辽宁省	调兵山市	293	41.27	141	黑龙江省	虎林市	293	41.27
143	福建省	南安市	292.2 5	41.16	144	河北省	南宫市	292	41.13
145	辽宁省	东港市	291.7 5	41.09	146	山东省	莱州市	291	40.99
147	吉林省	集安市	289.5	40.77	148	河南省	新密市	288.5	40.63
148	海南省	文昌市	288.5	40.63	150	山东省	平度市	287.7 5	40.53
151	辽宁省	盖州市	287	40.42	152	湖北省	枝江市	286.7 5	40.39
153	河北省	泊头市	286.5	40.35	154	山东省	蓬莱市	286	40.28
155	四川省	广汉市	285.5	40.21	156	河南省	荥阳市	285	40.14
156	新疆维吾尔自治区	阿拉尔市	285	40.14	158	河南省	卫辉市	284.5	40.07
159	河南省	邓州市	284.2 5	40.04	160	广东省	台山市	283.7 5	39.96
161	黑龙江省	讷河市	282	39.72	161	四川省	阆中市	282	39.72
163	广东省	四会市	281.5	39.65	163	四川省	绵竹市	281.5	39.65
165	吉林省	桦甸市	281	39.58	166	山西省	高平市	280.5	39.51
167	辽宁省	庄河市	279.5	39.37	168	广东省	恩平市	279	39.30
169	湖南省	常宁市	279	39.30	170	山西省	永济市	278	39.15
171	河北省	涿州市	277	39.01	171	云南省	个旧市	277	39.01
173	内蒙古自治区	扎兰屯市	276.5	38.94	174	河北省	深州市	275.5	38.80
175	湖北省	石首市	274	38.59	176	安徽省	界首市	273.5	38.52
177	福建省	福清市	273	38.45	178	河北省	霸州市	272	38.31
179	吉林省	磐石市	270.5	38.10	179	辽宁省	海城市	270.5	38.10
181	云南省	安宁市	270	38.03	182	辽宁省	新民市	269.5	37.96
183	湖北省	松滋市	268.7 5	37.85	184	广东省	化州市	268	37.75
185	湖南省	汨罗市	267.7 5	37.71	186	河南省	偃师市	267	37.61
186	福建省	晋江市	267	37.61	188	广东省	高州市	266.5	37.54
189	广东省	英德市	266	37.46	190	广东省	信宜市	265.5	37.39
191	广东省	罗定市	265	37.32	192	海南省	万宁市	264.5	37.25
193	江西省	共青城市	264	37.18	194	辽宁省	开原市	263.7 5	37.15
195	江苏省	昆山市	263.5	37.11	196	江西省	贵溪市	262.2 5	36.94
197	吉林省	蛟河市	261.2 5	36.80	198	湖北省	天门市	261	36.76
199	湖北省	潜江市	260.2	36.65	200	河南省	舞钢市	260	36.62

			5						
201	黑龙江省	宁安市	257.5	36.27	202	广东省	南雄市	257	36.20
203	陕西省	韩城市	256.7		204	山东省	胶州市	256.5	36.13
205	黑龙江省	五大连池市	5	36.16	206	山西省	孝义市	253	35.63
207	陕西省	华阴市	254	35.77	208	广东省	阳春市	251.5	35.42
209	黑龙江省	绥芬河市	252.2		210	河北省	遵化市	250	35.21
210	辽宁省	北镇市	5	35.53	210	新疆维吾尔自治区	阿拉山口市	250	35.21
213	内蒙古自治区	根河市	251	35.35	214	湖北省	广水市	249	35.07
214	吉林省	公主岭市	249.5	35.14	216	辽宁省	大石桥市	247	34.79
217	吉林省	临江市	247	34.79	218	山东省	肥城市	246.2	
219	内蒙古自治区	二连浩特市	246.7		220	山西省	潞城市	5	34.68
221	四川省	彭州市	246	34.65	222	广西壮族自治区	凭祥市	244.5	34.44
223	湖北省	应城市	244	34.37	223	新疆维吾尔自治区	五家渠市	240.5	33.87
225	山西省	汾阳市	238.5	33.59	226	江西省	丰城市	238.5	33.59
227	广东省	兴宁市	237	33.38	228	新疆维吾尔自治区	乌苏市	236.5	33.31
229	河北省	三河市	234.5	33.03	230	黑龙江省	肇东市	234	32.96
230	河南省	沁阳市	234	32.96	232	河北省	新乐市	232.5	32.75
233	辽宁省	凤城市	232.5	32.75	234	内蒙古自治区	牙克石市	232	32.68
235	安徽省	桐城市	231.7		236	河北省	辛集市	231.2	
237	黑龙江省	安达市	5	32.64	238	河南省	登封市	5	32.57
239	黑龙江省	五常市	230	32.39	239	内蒙古自治区	阿尔山市	229	32.25
241	吉林省	双辽市	229	32.25	242	湖北省	安陆市	228	32.11
243	广东省	普宁市	225	31.69	244	辽宁省	凌源市	225	31.69
245	湖南省	醴陵市	222.5	31.34	246	河北省	河间市	222.2	
247	海南省	琼海市	222	31.27	248	河南省	新郑市	5	31.30
249	内蒙古自治区	满洲里市	220.5	31.06	250	湖北省	宜城市	220.7	
251	黑龙江省	密山市	219.2		252	江苏省	丹阳市	5	31.09
253	江苏省	句容市	5	30.88	254	辽宁省	普兰店市	219.5	30.92
			218.7					219	30.85
			5	30.81				218.5	30.77
			215	30.28				214	30.14
			212.7	29.96				212	29.86

			5						
255	河北省	沙河市	211	29.72	256	四川省	万源市	210	29.58
256	吉林省	和龙市	210	29.58	258	山东省	莱西市	208	29.30
259	新疆维吾尔自治区	昌吉市	207.5	29.23	260	吉林省	扶余市	207	29.15
261	河北省	武安市	202.5	28.52	261	四川省	都江堰市	202.5	28.52
263	内蒙古自治区	丰镇市	202.2 5	28.49	264	江苏省	高邮市	201.7 5	28.42
265	黑龙江省	海伦市	201.5	28.38	266	河南省	林州市	201	28.31
267	黑龙江省	穆棱市	200	28.17	268	贵州省	清镇市	195	27.46
269	江苏省	东台市	195	27.46	270	甘肃省	敦煌市	192	27.04
271	山西省	河津市	189.7 5	26.73	272	湖南省	沅江市	187.5	26.41
273	黑龙江省	尚志市	187	26.34	274	贵州省	仁怀市	186.7 5	26.30
275	江西省	瑞昌市	186.5	26.27	275	广东省	雷州市	186.5	26.27
277	江苏省	大丰市	185	26.06	278	吉林省	延吉市	183	25.77
279	江苏省	邳州市	177	24.93	280	新疆维吾尔自治区	库尔勒市	175.7 5	24.75
281	山西省	霍州市	175.5	24.72	282	新疆维吾尔自治区	阜康市	175	24.65
283	湖南省	吉首市	172.5	24.30	284	湖北省	武冈市	170.2 5	23.98
285	河北省	高碑店市	170	23.94	286	吉林省	敦化市	167.5	23.59
287	江苏省	仪征市	166.2 5	23.42	288	河南省	长葛市	162.5	22.89
289	山西省	古交市	158.5	22.32	290	江苏省	新沂市	158	22.25
291	浙江省	嵊州市	157	22.11	292	福建省	漳平市	153.5	21.62
293	河南省	孟州市	151.7 5	21.37	294	四川省	什邡市	148	20.85
295	江苏省	溧阳市	147.5	20.77	296	山西省	侯马市	143	20.14
297	湖北省	宜都市	139	19.58	298	湖南省	临湘市	137.5	19.37
299	新疆维吾尔自治区	阿勒泰市	132.7 5	18.70	300	江西省	德兴市	131	18.45
301	甘肃省	临夏市	123.5	17.39	302	山东省	莱阳市	119.7 5	16.87
303	河南省	项城市	118.7 5	16.73	304	山东省	招远市	115	16.20
305	新疆维吾尔自治区	哈密市	115	16.20	306	广东省	连州市	113	15.92
307	四川省	华蓥市	112.2 5	15.81	308	内蒙古自治区	锡林浩特市	111.2 5	15.67
309	河南省	灵宝市	111	15.63	309	江苏省	江阴市	111	15.63

309	新疆维吾尔自治区	阿克苏市	111	15.63	312	江苏省	张家港市	110	15.49
313	宁夏回族自治区	青铜峡市	105	14.79	314	内蒙古自治区	额尔古纳市	104.75	14.75
315	湖北省	老河口市	102.5	14.44	316	河南省	永城市	102	14.37
317	湖北省	赤壁市	100	14.08	318	河南省	巩义市	98.5	13.87
319	新疆维吾尔自治区	伊宁市	97.5	13.73	320	陕西省	兴平市	96	13.52
321	湖南省	涟源市	95.5	13.45	322	河南省	汝州市	94.5	13.31
323	河北省	晋州市	92.25	12.99	324	内蒙古自治区	霍林郭勒市	91	12.82
325	黑龙江省	北安市	89.75	12.64	326	浙江省	海宁市	86	12.11
327	吉林省	大安市	86	12.11	328	吉林省	舒兰市	85	11.97
329	河南省	禹州市	82	11.55	330	甘肃省	合作市	77.5	10.92
331	湖南省	韶山市	76.5	10.77	332	吉林省	龙井市	76	10.70
333	黑龙江省	富锦市	75.5	10.63	334	河南省	义马市	75	10.56
335	新疆维吾尔自治区	图木舒克市	73	10.28	336	新疆维吾尔自治区	阿图什市	70.5	9.93
337	吉林省	珲春市	70	9.86	338	吉林省	梅河口市	67.5	9.51
339	黑龙江省	同江市	63.5	8.94	340	新疆维吾尔自治区	双河市	55	7.75
341	河北省	安国市	53.5	7.54	342	云南省	香格里拉市	46	6.48
342	新疆维吾尔自治区	霍尔果斯市	46	6.48	344	新疆维吾尔自治区	北屯市	42	5.92
345	青海省	格尔木市	41	5.77	346	河南省	辉县市	38.5	5.42
347	广东省	陆丰市	30	4.23	348	山西省	原平市	26	3.66
348	福建省	龙海市	26	3.66	348	辽宁省	凌海市	26	3.66
348	辽宁省	兴城市	6	0.85	348	海南省	五指山市	6	0.85
348	广东省	吴川市	6	0.85	348	辽宁省	瓦房店市	6	0.85
348	新疆维吾尔自治区	可克达拉市	6	0.85					

图 4.1 给出的是得分占总分值的相对比例（即百分比得分）的分布情况。由图可知，将全国的县级城市总分换算成百分制的分数后，得分主要集中于在 30-40 分区间与 40-50 分区间，分别有 93 个和 90 个；与去年相比，全国 355 个县级城市中超过七成的城市百分制得分在 30 分以上，较 2017 年百分制得分超过 30 分的城市数量增加 10%。与去年相比，我国县级市政府政务公开透明工作整体趋好。

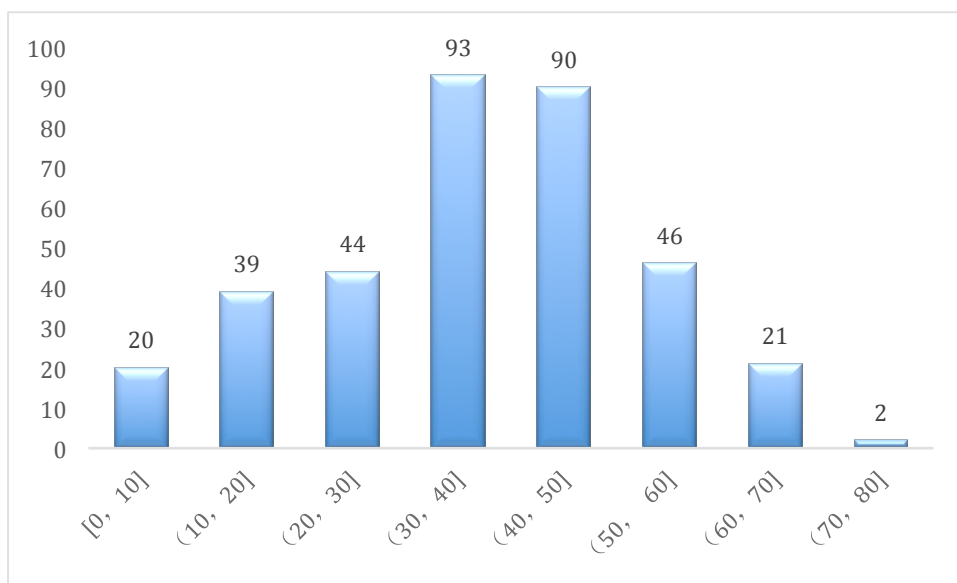


图 4.1 2018 年全口径财政透明度体系评价中国县级城市政府百分制得分分布柱状图

4.2 县级城市机构公开评分结果及分析

图 4.1 给出的是得分占总分值的相对比例（即百分比得分）的分布情况。由图可知，将全国的县级城市总分换算成百分制的分数后，得分主要集中于在 30-40 分区间与 40-50 分区间，分别有 93 个和 90 个；与去年相比，全国 355 个县级城市中超过七成的城市百分制得分在 30 分以上，较 2017 年百分制得分超过 30 分的城市数量增加 10%。与去年相比，县级市政府财政公开透明工作整体趋好。

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。它们包括市级政府机构、共产党市委、市人大、市政协、民主党派和工商联、群众团体、市属企事业单位等七项内容。财政公开透明要求公布这些主体的结构和职能。表 4.2 给出的是该部分的得分及排名情况。

表 4.2 2018 年县级市级政府纳入预算机构和部门公开的得分情况

排名	省份	城市	机构公开得分	排名	省份	城市	机构公开得分
1	浙江省	义乌市	50	1	浙江省	桐乡市	50
1	浙江省	平湖市	50	1	山东省	滕州市	50
1	黑龙江省	海林市	50	1	湖北省	汉川市	50
1	山东省	栖霞市	50	1	湖北省	洪湖市	50
1	四川省	江油市	50	1	河北省	迁安市	50

1	湖北省	松滋市	50	1	广东省	化州市	50
1	陕西省	韩城市	50	1	黑龙江省	五大连池市	50
1	安徽省	桐城市	50	1	湖北省	安陆市	50
1	新疆维吾尔自治区	昌吉市	50	1	浙江省	嵊州市	50
1	河南省	灵宝市	50	1	湖北省	老河口市	50
21	江苏省	靖江市	49	21	安徽省	巢湖市	49
23	湖北省	枝江市	48	23	广东省	兴宁市	48
23	海南省	琼海市	48	26	安徽省	界首市	47
26	新疆维吾尔自治区	五家渠市	47	28	广东省	鹤山市	46
28	湖南省	浏阳市	46	28	湖北省	钟祥市	46
28	贵州省	福泉市	46	28	贵州省	赤水市	46
28	湖北省	广水市	46	28	湖北省	宜都市	46
35	湖北省	利川市	45	35	辽宁省	灯塔市	45
35	湖北省	恩施市	45	35	安徽省	宁国市	45
35	湖北省	天门市	45	35	内蒙古自治区	阿尔山市	45
35	内蒙古自治区	霍林郭勒市	45	35	黑龙江省	富锦市	45
35	新疆维吾尔自治区	图木舒克市	45	44	山东省	安丘市	44
44	山东省	莱州市	44	44	山东省	招远市	44
47	浙江省	慈溪市	43	47	湖北省	当阳市	43
47	广东省	罗定市	43	50	湖北省	枣阳市	42
50	湖北省	大冶市	42	50	安徽省	天长市	42
50	福建省	长乐市	42	50	福建省	南安市	42
50	湖南省	常宁市	42	50	河北省	辛集市	42
57	吉林省	榆树市	41	57	河北省	定州市	41
57	海南省	东方市	41	57	广东省	台山市	41
57	海南省	万宁市	41	57	江苏省	昆山市	41
63	山东省	青州市	40	63	广东省	乐昌市	40
63	安徽省	明光市	40	63	湖南省	洪江市	40
63	辽宁省	调兵山市	40	63	山东省	蓬莱市	40
63	山西省	高平市	40	63	广东省	英德市	40
63	黑龙江省	穆棱市	40	63	湖北省	武冈市	40
63	黑龙江省	北安市	40	63	新疆维吾尔自治区	霍尔果斯市	40
75	浙江省	江山市	39	75	山东省	临清市	39
75	山东省	诸城市	39	75	云南省	大理市	39
75	吉林省	德惠市	39	75	湖北省	潜江市	39
75	山西省	孝义市	39	75	黑龙江省	同江市	39
83	浙江省	奉化市	38	83	浙江省	温岭市	38

85	云南省	文山市	37	85	山东省	寿光市	37
85	浙江省	乐清市	37	85	湖北省	武穴市	37
85	河北省	黄烨市	37	90	江苏省	太仓市	36
90	江苏省	兴化市	36	90	云南省	景洪市	36
90	黑龙江省	五常市	36	90	湖南省	吉首市	36
90	新疆维吾尔自治区	双河市	36	90	新疆维吾尔自治区	北屯市	36
97	新疆维吾尔自治区	奎屯市	35	97	浙江省	东阳市	35
97	江苏省	常熟市	35	97	湖南省	冷水江市	35
97	黑龙江省	虎林市	35	97	吉林省	集安市	35
97	河南省	荥阳市	35	97	湖南省	汨罗市	35
97	吉林省	公主岭市	35	97	广西壮族自治区	凭祥市	35
97	江苏省	句容市	35	97	山西省	古交市	35
97	新疆维吾尔自治区	哈密市	35	97	新疆维吾尔自治区	阿克苏市	35
97	河南省	永城市	35	97	新疆维吾尔自治区	伊宁市	35
113	浙江省	诸暨市	34	113	江西省	乐平市	34
113	广东省	廉江市	34	113	四川省	阆中市	34
113	四川省	什邡市	34	113	江西省	德兴市	34
113	河南省	巩义市	34	120	福建省	武夷山市	33
120	江苏省	仪征市	33	120	福建省	漳平市	33
120	内蒙古自治区	锡林浩特市	33	124	浙江省	余姚市	32
124	广西壮族自治区	岑溪市	32	124	福建省	福安市	32
124	福建省	福鼎市	32	124	内蒙古自治区	乌兰浩特市	32
124	湖南省	津市市	32	124	黑龙江省	讷河市	32
124	江西省	贵溪市	32	124	新疆维吾尔自治区	阜康市	32
133	贵州省	兴义市	31	133	四川省	峨眉山市	31
133	福建省	建瓯市	31	133	福建省	邵武市	31
133	新疆维吾尔自治区	石河子市	31	133	四川省	崇州市	31
133	河南省	新郑市	31	133	贵州省	清镇市	31
133	广东省	雷州市	31	142	广东省	开平市	30
142	山东省	乳山市	30	142	浙江省	建德市	30
142	山东省	荣成市	30	142	浙江省	龙泉市	30
142	山东省	曲阜市	30	142	广西壮族自治区	合山市	30

142	山东省	邹城市	30	142	新疆维吾尔自治区	塔城市	30
142	江苏省	启东市	30	142	吉林省	图们市	30
142	江苏省	宜兴市	30	142	福建省	福清市	30
142	河北省	霸州市	30	142	内蒙古自治区	根河市	30
142	四川省	彭州市	30	142	江苏省	丹阳市	30
142	黑龙江省	海伦市	30	142	河南省	林州市	30
142	山西省	河津市	30	142	内蒙古自治区	额尔古纳市	30
163	湖北省	麻城市	29	163	辽宁省	开原市	29
163	黑龙江省	绥芬河市	29	163	江苏省	溧阳市	29
163	湖南省	涟源市	29	168	江西省	井冈山市	28
168	新疆维吾尔自治区	铁门关市	28	168	山西省	永济市	28
168	广东省	信宜市	28	168	广东省	普宁市	28
168	湖南省	醴陵市	28	168	河北省	武安市	28
168	江苏省	高邮市	28	168	贵州省	仁怀市	28
168	湖北省	赤壁市	28	178	四川省	西昌市	27
178	江苏省	如皋市	27	178	广西壮族自治区	东兴市	27
178	江苏省	扬中市	27	178	云南省	弥勒市	27
178	新疆维吾尔自治区	阿拉尔市	27	178	江西省	丰城市	27
178	河南省	沁阳市	27	178	湖北省	宜城市	27
178	河南省	汝州市	27	188	云南省	楚雄市	26
188	浙江省	瑞安市	26	188	辽宁省	庄河市	26
188	内蒙古自治区	扎兰屯市	26	188	湖北省	石首市	26
188	江西省	共青城市	26	188	内蒙古自治区	丰镇市	26
188	江苏省	大丰市	26	188	吉林省	延吉市	26
188	四川省	华蓥市	26	188	河南省	辉县市	26
199	湖南省	湘乡市	25	199	江苏省	海门市	25
199	江西省	高安市	25	199	福建省	石狮市	25
199	广西壮族自治区	桂平市	25	199	江西省	樟树市	25
199	广西壮族自治区	宜州市	25	199	青海省	德令哈市	25
199	辽宁省	北票市	25	199	河南省	济源市	25
199	江西省	瑞金市	25	199	青海省	玉树市	25
199	山东省	高密市	25	199	山东省	即墨市	25
199	山东省	平度市	25	199	四川省	广汉市	25

199	河南省	邓州市	25	199	广东省	恩平市	25
199	河北省	深州市	25	199	辽宁省	海城市	25
199	河南省	偃师市	25	199	广东省	高州市	25
199	黑龙江省	宁安市	25	199	广东省	南雄市	25
199	山东省	肥城市	25	199	山西省	潞城市	25
199	新疆维吾尔自治区	乌苏市	25	199	吉林省	双辽市	25
199	江西省	瑞昌市	25	199	河南省	项城市	25
199	陕西省	兴平市	25	199	浙江省	海宁市	25
199	吉林省	珲春市	25	232	浙江省	永康市	24
232	河北省	任丘市	24	232	河南省	新密市	24
232	河南省	舞钢市	24	232	辽宁省	普兰店市	24
232	四川省	都江堰市	24	232	江苏省	东台市	24
232	江苏省	张家港市	24	232	河南省	义马市	24
241	贵州省	都匀市	23	241	内蒙古自治区	满洲里市	23
241	四川省	万源市	23	244	新疆维吾尔自治区	喀什市	22
244	湖北省	丹江口市	22	244	浙江省	兰溪市	22
244	四川省	绵竹市	22	244	广东省	阳春市	22
244	新疆维吾尔自治区	阿拉山口市	22	244	辽宁省	凌源市	22
244	吉林省	和龙市	22	244	河南省	孟州市	22
253	湖南省	耒阳市	21	253	云南省	芒市	21
253	云南省	瑞丽市	21	253	内蒙古自治区	二连浩特市	21
253	山东省	莱西市	21	253	河南省	长葛市	21
253	江苏省	新沂市	21	253	江苏省	江阴市	21
253	河北省	晋州市	21	253	新疆维吾尔自治区	阿图什市	21
263	浙江省	临海市	20	263	浙江省	泰兴市	20
263	四川省	邛崃市	20	263	山东省	海阳市	20
263	山东省	昌邑市	20	263	山东省	乐陵市	20
263	湖南省	资兴市	20	263	山东省	新泰市	20
263	黑龙江省	铁力市	20	263	山东省	禹城市	20
263	四川省	简阳市	20	263	山西省	介休市	20
263	甘肃省	玉门市	20	263	湖北省	仙桃市	20
263	山东省	龙口市	20	263	新疆维吾尔自治区	博乐市	20
263	河北省	南宫市	20	263	辽宁省	东港市	20
263	海南省	文昌市	20	263	河北省	泊头市	20
263	广东省	四会市	20	263	吉林省	桦甸市	20
263	云南省	个旧市	20	263	辽宁省	新民市	20

263	福建省	晋江市	20	263	吉林省	蛟河市	20
263	山东省	胶州市	20	263	陕西省	华阴市	20
263	河北省	遵化市	20	263	辽宁省	大石桥市	20
263	山西省	汾阳市	20	263	黑龙江省	肇东市	20
263	河北省	新乐市	20	263	辽宁省	凤城市	20
263	黑龙江省	安达市	20	263	河南省	登封市	20
263	河北省	河间市	20	263	黑龙江省	密山市	20
263	河北省	沙河市	20	263	甘肃省	敦煌市	20
263	河北省	高碑店市	20	263	吉林省	敦化市	20
263	湖南省	临湘市	20	263	新疆维吾尔自治区	阿勒泰市	20
263	山东省	莱阳市	20	263	广东省	连州市	20
263	吉林省	大安市	20	263	河南省	禹州市	20
263	甘肃省	合作市	20	263	湖南省	韶山市	20
263	吉林省	龙井市	20	263	吉林省	梅河口市	20
263	河北省	安国市	20	263	山西省	原平市	20
263	福建省	龙海市	20	263	辽宁省	凌海市	20
319	贵州省	凯里市	19	319	甘肃省	临夏市	19
319	广东省	陆丰市	19	322	河南省	卫辉市	18
322	湖南省	沅江市	18	324	云南省	蒙自市	14
324	江苏省	邳州市	14	326	新疆维吾尔自治区	和田市	13
327	吉林省	洮南市	12	328	河北省	三河市	11
329	新疆维吾尔自治区	库尔勒市	10	330	福建省	永安市	6
330	内蒙古自治区	牙克石市	6	332	广西壮族自治区	北流市	5
332	辽宁省	盖州市	5	332	吉林省	磐石市	5
335	吉林省	舒兰市	3	336	云南省	宣威市	1
336	云南省	开远市	1	336	河北省	涿州市	1
339	宁夏回族自治区	灵武市	0	339	云南省	安宁市	0
339	辽宁省	北镇市	0	339	吉林省	临江市	0
339	湖北省	应城市	0	339	吉林省	扶余市	0
339	黑龙江省	尚志市	0	339	山西省	霍州市	0
339	山西省	侯马市	0	339	宁夏回族自治区	青铜峡市	0
339	云南省	香格里拉市	0	339	青海省	格尔木市	0
339	辽宁省	兴城市	0	339	海南省	五指山市	0
339	广东省	吴川市	0	339	辽宁省	瓦房店市	0
339	新疆维吾尔自治区	可克达拉市	0				

由表 4.2 可知，全国 355 个县级市政府的机构公开情况差异较大。所有城市

机构公开项目的平均分为 28.49 分，较 2017 年机构公开项目平均分 27.06 分有所提升。其中，获得该部分满分 50 分的城市共有 20 个；分数在 20 分以下（不含 20 分）的城市共 37 个，较 2017 年机构公开项目分数为 20 分以下的城市减少了 19 个；分数为 0 分的城市有 17 个。

表 4.3 为各个细项的统计结果。从表中可以看出，县级市政府机构的公开情况最好，其平均值达到 18.12 分（满分 20 分）；市人大、市政协、企事业单位与共产党市委平均值均较低。

表 4.3 第一部分各项指标得分的统计情况

统计\指标	均值	有分数城市数	满分的城市数
市级政府机构	18.12	329	312
中国共产党市委员会	1.92	167	105
市人民代表大会	1.95	164	128
市政协协商委员会	1.75	145	117
民主党派和工商联	0.94	103	54
群众团体	1.85	180	91
市直属非盈利企事业单位	1.99	154	126
第一部分总计	28.49	338	20

4.3 县级城市政府预算与预算执行

在全口径财政透明度指标体系中，第二部分是连续财政年度县级市政府预算与预算执行情况。该部分包括 1) 公共财政预决算；2) 政府性基金预决算；3) 国有资本经营预决算；4) 社保基金预决算。其内容为 2017 年预算执行、2018 年预算草案的财政报告和数据的情况，各计 160 分，共 320 分。此外，得分规定为除财政局外，若所有部门 2017 年预算执行、2018 年预算公布在一起，则各得 10 分，满分 20 分。财政报告和数据部分的分值共计 340 分。

4.3.1 总体情况

预算与预算执行的公开情况是政府财政公开透明的核心，所占的分值较大。表 4.4 给出的是县级城市政府 2018 年预算与 2017 年预算执行情况的得分与排序结果。

表 4.4 县级城市政府预算与预算执行公开的得分与排序

排名	省份	城市	得分	排名	省份	城市	得分
1	浙江省	奉化市	340	2	贵州省	兴义市	306
3	浙江省	余姚市	296	3	山东省	荣成市	296
5	广西壮族自治区	东兴市	295	6	新疆维吾尔自治区	奎屯市	294
7	云南省	文山市	290	7	山东省	临清市	290
9	山东省	海阳市	288	10	福建省	武夷山市	286
11	四川省	邛崃市	283	12	四川省	峨眉山市	280
13	广西壮族自治区	岑溪市	277	14	四川省	西昌市	276
15	山东省	乳山市	275	16	湖北省	枣阳市	274
17	广东省	开平市	273	18	浙江省	泰兴市	272.5
19	云南省	楚雄市	272	20	江苏省	海门市	271.5
21	江西省	井冈山市	271	22	山东省	诸城市	270
23	浙江省	江山市	269	24	浙江省	桐乡市	268
24	浙江省	诸暨市	268	26	福建省	石狮市	267
27	广东省	鹤山市	266	28	浙江省	义乌市	264
29	山东省	寿光市	259	30	新疆维吾尔自治区	喀什市	258
31	湖南省	湘乡市	254	31	福建省	建瓯市	254
33	山东省	青州市	252	34	江苏省	如皋市	251
34	浙江省	建德市	251	34	山东省	邹城市	251
37	湖北省	利川市	250	37	新疆维吾尔自治区	铁门关市	250
39	江苏省	常熟市	249.5	40	浙江省	永康市	249
41	江西省	高安市	248.5	42	山东省	昌邑市	248
43	浙江省	平湖市	246	44	湖南省	耒阳市	244.5
45	山东省	安丘市	244	46	浙江省	龙泉市	238
46	广西壮族自治区	北流市	238	48	浙江省	瑞安市	235
49	江西省	樟树市	233	50	湖北省	武穴市	232.5
51	浙江省	东阳市	232	51	江苏省	扬中市	232
53	山东省	乐陵市	231	54	山东省	滕州市	229
55	湖北省	丹江口市	228.5	56	浙江省	乐清市	227
56	江苏省	太仓市	227	58	黑龙江省	海林市	226
58	广西壮族自治区	宜州市	226	58	安徽省	天长市	226
58	甘肃省	玉门市	226	62	浙江省	临海市	225
63	山东省	曲阜市	224.5	64	江西省	瑞金市	222.5
65	贵州省	凯里市	222	66	广西壮族自治区	桂平市	220

					自治区		
67	湖南省	浏阳市	219	68	云南省	宣威市	218
69	黑龙江省	铁力市	217.5	70	湖北省	大冶市	216
70	浙江省	兰溪市	216	70	云南省	开远市	216
73	吉林省	榆树市	215	74	浙江省	慈溪市	212
75	江西省	乐平市	210.5	76	福建省	福安市	210
77	山西省	介休市	209	78	福建省	永安市	207
79	广东省	乐昌市	206.5	80	浙江省	温岭市	206
81	山东省	新泰市	205.5	82	福建省	邵武市	205
83	吉林省	洮南市	204	84	山东省	栖霞市	201
85	江苏省	兴化市	200	85	四川省	简阳市	200
85	山东省	龙口市	200	88	辽宁省	北票市	197.2 5
89	云南省	大理市	196	89	新疆维吾尔自治区	塔城市	196
89	宁夏回族自治区	灵武市	196	89	河北省	任丘市	196
89	新疆维吾尔自治区	石河子市	196	94	云南省	瑞丽市	194
95	河北省	南宫市	193	96	云南省	景洪市	192.5
97	河北省	深州市	192	98	广西壮族自治区	合山市	191
98	山东省	禹城市	191	100	云南省	弥勒市	190
101	辽宁省	北镇市	189	102	云南省	芒市	188
102	新疆维吾尔自治区	博乐市	188	104	广东省	廉江市	187
104	四川省	江油市	187	106	新疆维吾尔自治区	和田市	186.5
107	山东省	平度市	183.7 5	108	湖北省	钟祥市	183
108	福建省	长乐市	183	108	贵州省	都匀市	183
111	四川省	崇州市	182.5	112	辽宁省	盖州市	182
112	河北省	涿州市	182	114	云南省	蒙自市	181.5
115	青海省	德令哈市	181.2 5	116	河北省	泊头市	181
116	山东省	蓬莱市	181	116	云南省	个旧市	181
119	山东省	高密市	180.5	120	吉林省	图们市	180
121	贵州省	福泉市	179	121	四川省	广汉市	179
123	湖南省	资兴市	178	123	湖南省	洪江市	178
125	河南省	济源市	177	125	辽宁省	大石桥市	177
127	青海省	玉树市	176.5	128	黑龙江省	讷河市	176
128	吉林省	桦甸市	176	128	山西省	永济市	176
131	辽宁省	灯塔市	175.5	132	湖北省	仙桃市	175

132	吉林省	德惠市	175	132	江西省	共青城市	175
135	湖南省	津市市	174.5	136	黑龙江省	宁安市	173.5
137	湖北省	石首市	172.5	138	四川省	绵竹市	172
139	江苏省	靖江市	171	140	陕西省	华阴市	170.7 5
141	辽宁省	东港市	169.7 5	142	河北省	黄烨市	169
143	福建省	福鼎市	168	144	广东省	四会市	167.5
145	黑龙江省	绥芬河市	167	146	江西省	丰城市	165
147	海南省	文昌市	164.5	148	湖北省	当阳市	164
149	福建省	南安市	163.2 5	150	广东省	台山市	162.7 5
151	山东省	即墨市	161	152	湖北省	麻城市	160
152	辽宁省	调兵山市	160	152	河南省	荥阳市	160
152	广东省	阳春市	160	156	云南省	安宁市	158
157	湖北省	洪湖市	157	157	湖北省	恩施市	157
157	四川省	彭州市	157	160	河南省	邓州市	156.2 5
161	河北省	定州市	156	161	贵州省	赤水市	156
163	江苏省	启东市	155	163	河北省	迁安市	155
163	福建省	福清市	155	166	山东省	胶州市	153.5
167	湖北省	汉川市	153.2 5	168	四川省	阆中市	152.5
168	内蒙古自 治区	扎兰屯市	152.5	168	河北省	新乐市	152.5
171	河南省	卫辉市	152	171	黑龙江省	尚志市	152
173	山西省	高平市	151	174	山东省	肥城市	150.2 5
175	黑龙江省	虎林市	150	175	广东省	南雄市	150
177	湖北省	应城市	149.5	178	湖南省	汨罗市	148.2 5
179	江苏省	宜兴市	146	179	河南省	偃师市	146
181	山东省	莱州市	145	182	湖南省	常宁市	144
182	河南省	沁阳市	144	184	新疆维吾 尔自治区	阿拉尔市	142.5
184	黑龙江省	五大连池市	142.5	186	山西省	汾阳市	142
187	海南省	东方市	141	188	内蒙古自 治区	牙克石市	140.7 5
189	吉林省	磐石市	140.5	190	内蒙古自 治区	乌兰浩特市	140
191	河南省	登封市	139.5	192	河北省	遵化市	139
192	吉林省	扶余市	139	194	广东省	恩平市	138.5
194	新疆维吾	阿拉山口市	138.5	194	广西壮族	凭祥市	138.5

	尔自治区				自治区		
197	广东省	高州市	138	197	河南省	舞钢市	138
197	新疆维吾尔自治区	乌苏市	138	200	河北省	河间市	137
201	安徽省	明光市	136.75	202	福建省	晋江市	135
202	广东省	英德市	135	204	河北省	沙河市	134.5
205	辽宁省	庄河市	133.5	206	安徽省	巢湖市	132.75
207	广东省	普宁市	132	208	广东省	罗定市	131
209	吉林省	集安市	130	209	内蒙古自治区	二连浩特市	130
211	江西省	贵溪市	129.25	212	黑龙江省	密山市	129
213	黑龙江省	穆棱市	128	214	辽宁省	开原市	127.75
215	湖北省	潜江市	127.25	216	内蒙古自治区	根河市	127
217	河北省	霸州市	125.5	218	湖南省	冷水江市	124.75
219	河北省	辛集市	124	220	山西省	潞城市	123.5
221	湖北省	松滋市	123.25	222	吉林省	公主岭市	123
223	海南省	万宁市	122.5	223	湖南省	醴陵市	122.5
225	河南省	新密市	122	225	内蒙古自治区	阿尔山市	122
227	辽宁省	海城市	121	227	山西省	孝义市	121
229	安徽省	宁国市	119	229	广东省	化州市	119
231	黑龙江省	五常市	118.5	232	甘肃省	敦煌市	118
233	辽宁省	凤城市	117.75	234	吉林省	和龙市	117
235	吉林省	蛟河市	112.75	236	辽宁省	新民市	112.5
237	四川省	万源市	112	238	黑龙江省	肇东市	111
238	湖北省	宜城市	111	240	江苏省	昆山市	110.5
241	河北省	武安市	109.5	242	新疆维吾尔自治区	五家渠市	107.5
243	河北省	三河市	107	243	黑龙江省	海伦市	107
245	四川省	都江堰市	106	246	内蒙古自治区	丰镇市	104.75
247	山西省	霍州市	104	248	河南省	林州市	103.5
249	内蒙古自治区	满洲里市	101.75	250	广东省	信宜市	97.5

250	广东省	兴宁市	97.5	252	贵州省	清镇市	97
253	河北省	高碑店市	95.5	254	湖北省	广水市	95
255	山东省	莱西市	94	256	吉林省	双辽市	92.5
257	黑龙江省	安达市	92	258	湖北省	天门市	89.5
259	河南省	新郑市	88	260	辽宁省	凌源市	86.75
261	新疆维吾尔自治区	昌吉市	85.5	262	湖北省	枝江市	84.75
262	湖北省	安陆市	84.75	264	吉林省	敦化市	84
265	江西省	瑞昌市	83	266	吉林省	延吉市	82
267	安徽省	桐城市	81.5	268	江苏省	邳州市	81
269	湖南省	吉首市	79	270	陕西省	韩城市	77.75
271	江苏省	大丰市	77	272	山西省	河津市	75.75
273	广东省	连州市	75	274	安徽省	界首市	74
275	江苏省	溧阳市	72.5	276	海南省	琼海市	72.25
277	广东省	雷州市	71.5	278	山西省	古交市	65.5
279	河南省	项城市	65.25	280	贵州省	仁怀市	64.25
281	江苏省	东台市	63	282	江苏省	高邮市	62.75
283	吉林省	临江市	61.75	283	江苏省	句容市	61.75
285	河南省	长葛市	61	285	宁夏回族自治区	青铜峡市	61
287	辽宁省	普兰店市	60	288	福建省	漳平市	59
289	湖南省	沅江市	58.5	290	四川省	华蓥市	57.25
291	江苏省	丹阳市	56	291	山西省	侯马市	56
293	江苏省	仪征市	55.75	294	新疆维吾尔自治区	库尔勒市	54.75
295	河北省	晋州市	53.25	296	陕西省	兴平市	53
297	湖南省	临湘市	50.5	298	河南省	孟州市	50.25
299	湖北省	武冈市	49.75	300	江苏省	新沂市	47
301	甘肃省	临夏市	45.5	302	山东省	莱阳市	39.75
303	浙江省	嵊州市	39	304	四川省	什邡市	33
305	新疆维吾尔自治区	阿勒泰市	29.75	306	黑龙江省	北安市	27.75
307	内蒙古自治区	额尔古纳市	26.75	308	内蒙古自治区	锡林浩特市	25.25
309	新疆维吾尔自治区	阜康市	20	309	湖北省	宜都市	20
309	江西省	德兴市	20	309	新疆维吾尔自治区	哈密市	20
309	江苏省	张家港市	20	309	新疆维吾尔自治区	伊宁市	20
309	湖南省	涟源市	20	309	湖南省	韶山市	20
317	新疆维吾尔自治区	阿克苏市	17	318	甘肃省	合作市	14.5

319	吉林省	舒兰市	13	320	湖北省	赤壁市	10
321	河南省	巩义市	8	322	湖北省	老河口市	5
322	吉林省	珲春市	5	322	青海省	格尔木市	5
325	吉林省	梅河口市	3	326	黑龙江省	同江市	1.5
327	山东省	招远市	0	327	河南省	灵宝市	0
327	江苏省	江阴市	0	327	河南省	永城市	0
327	河南省	汝州市	0	327	内蒙古自治区	霍林郭勒市	0
327	浙江省	海宁市	0	327	吉林省	大安市	0
327	河南省	禹州市	0	327	吉林省	龙井市	0
327	黑龙江省	富锦市	0	327	河南省	义马市	0
327	新疆维吾尔自治区	图木舒克市	0	327	新疆维吾尔自治区	阿图什市	0
327	新疆维吾尔自治区	双河市	0	327	河北省	安国市	0
327	云南省	香格里拉市	0	327	新疆维吾尔自治区	霍尔果斯市	0
327	新疆维吾尔自治区	北屯市	0	327	河南省	辉县市	0
327	广东省	陆丰市	0	327	山西省	原平市	0
327	福建省	龙海市	0	327	辽宁省	凌海市	0
327	辽宁省	兴城市	0	327	海南省	五指山市	0
327	广东省	吴川市	0	327	辽宁省	瓦房店市	0
327	新疆维吾尔自治区	可克达拉市	0				

由表 4.4 可知，该部分整体得分情况较好，仅有少部分排名靠后的城市对此项重视程度不足。全国所有县级市政府预算与预算执行项的平均得分为 134.56 分；得分在 200 分以上的城市有 87 个，较去年略有下降。

图 4.3 反映了 355 个县级城市政府预算与预算执行公开百分制得分情况。换算成百分制后，全国所有县级城市平均得分为 41.61 分；今年有 45 个城市的分在 70 分以上。此外，得分在 [0, 30] 低分段城市数量减少超过 20 个，得分在 70 分以上的高分段城市数量增加 8 个。总的来说，2018 年县级市预算与预算执行得分相较于 2017 年有了显著提升，县级市政府的财政公开透明度水平在提高。

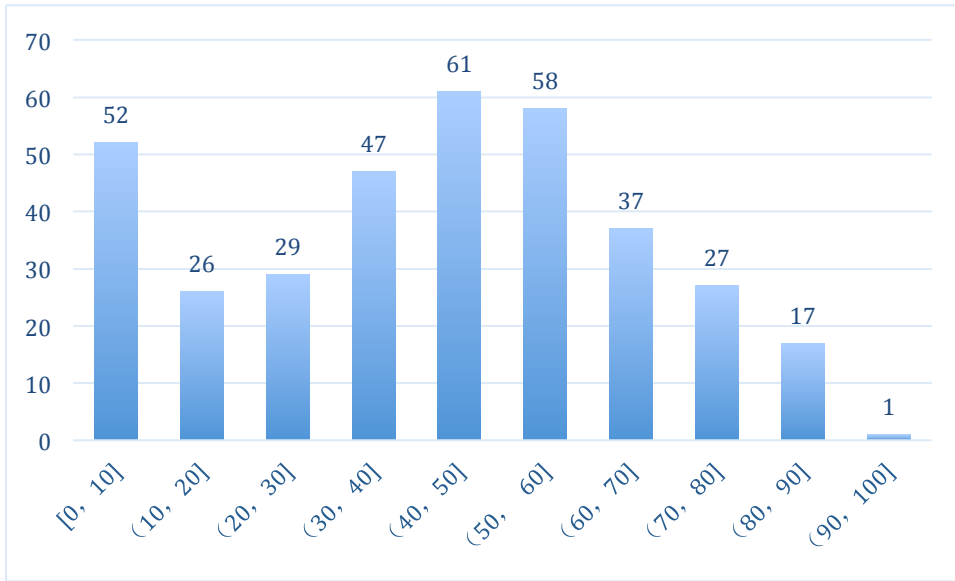


图 4.3 2018 年县级城市政府预算与预算执行公开百分制得分分布柱状图

值得指出的是，一些县级市政府除了公布自己的财务报告外，还通过报表的形式列出了详细的收支明细；没有提供表格的市政府中，也有一些在政府财政报告中细化了报告项目，如拆分其他各税为更详细的税种等。这样的做法值得其他县级市政府借鉴。

4.3.2 不同财政年度预算与预算执行的公开情况

表 4.5 给出了县级城市政府在不同财政年度预算与预算执行透明度得分的统计情况。该表主要从均值、均值为该部分满分的百分比、有分数城市数、占总分 80%以上城市数以及占总分 60%以上城市数这几个方面分析 2017 预算执行情况和 2017 预算情况。

表 4.5 县级市政府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
2017 预算执行情况	49.43	30.89%	297	16	77
2018 预算情况	76.73	47.96%	308	42	143

从 2017 年预算执行和 2018 年预算年度有分数的城市数量来看，超过 80% 的城市公开了财政报告和财政数据。值得注意的是，2017 年预算执行公开的情况不及 2018 年预算公开的情况，其得分不论是均值还是有分数的城市数量，都少于 2018 年预算公开情况。在部门预算公开中，公布 2017 年部门预算执行的城市数量也远小于公布 2018 年预算的城市。

4.3.2 不同财政年度预算与预算执行的公开情况

表 4.5 给出了县级城市政府在不同财政年度预算与预算执行透明度得分的统计情况。该表主要从均值、均值为该部分满分的百分比、有分数城市数、占总分 80% 以上城市数以及占总分 60% 以上城市数这几个方面分析 2017 预算执行情况

表 4.5 县级市政府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
2017 预算执行情况	49.43	30.89%	297	16	77
2018 预算情况	76.73	47.96%	308	42	143

从 2017 年预算执行和 2018 年预算年度有分数的城市数量来看，超过 80% 的城市公开了财政报告和财政数据。值得注意的是，2017 年预算执行公开的情况不及 2018 年预算公开的情况，其得分不论是均值还是有分数的城市数量，都少于 2018 年预算公开情况。在部门预算公开中，公布 2017 年部门预算执行的城市数量也远小于公布 2018 年预算的城市。

4.3.3 四类财政预算报告和财政数据的公开情况

表 4.6 给出了县级城市政府在 2017 年预算执行和 2018 年预算两方面的不同子项得分统计情况。虽然多数县级市公开了公共财政和政府性基金的预算及预算执行，但公开国有资本经营和社会保险基金预算及预算执行的地方政府数量则较少，与公共财政预算和政府性基金预算相比，其完整性仍有较大的差距。尤其国有资本经营的公开情况，公开的城市数量低于县级样本城市总数的一半。特别是在 2017 年预算执行中，国有资本经营预算公布情况得分均值仅为 4.77 分，均值

占该部分满分的百分比仅 11.93%。

表 4.6 不同年份对应的四类预算报告和数据公开情况的比较分析

统计\指标		均值	均值为该部分满分%	有分数城市数
2017 年预算执行情况	公共财政预算	18.77	46.92%	294
	政府性基金预算	14.63	36.57%	287
	国有资本经营预算	4.77	11.93%	160
	社会保险基金预算	11.26	28.15%	240
2018 年预算情况	公共财政预算	27.00	67.50%	306
	政府性基金预算	22.07	55.18%	302
	国有资本经营预算	9.03	22.58%	201
	社会保险基金预算	18.63	46.58%	272

4.3.4 2018 年部门预算公开情况

在部门预算公开的 20 分方面,有 278 个县级市政府公开了 2018 年部门预算信息,得分平均值为 7.56,占该部分满分的 37.79%。其中,在该部分得满分的城市有 264 个。

表 4.7 2018 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
2018 年部门预算	7.56	37.79%	278	264

4.4 其他重要的财政信息

今年其它重要的财政信息部分较去年有些变化,主要是增加了地方投融资平台和事业单位预算公开情况的考察。该部分总分为 330 分,包括政府性债务 80 分、三公经费 40 分、产业投资基金 30 分、大额专项资金 30 分、PPP 项目 30 分、政府采购 30 分、地方投融资平台 30 分、事业单位预算公开 30 分,以及预算编制说明 30 分九个子项。

在其他财政信息部分中,全国县级城市的平均分为 76.59 分,其中 100 分以上的城市有 80 家。九个子项中,除了新增的地方投融资平台和事业单位预算公

开之外，产业投资基金的公开情况最差，平均分仅为 0.3 分，换算成百分制后仅 1.00%，远低于其余各子项得分；PPP 和政府性债务部分，县级市的平均得分分别为 2.88 分和 15.07 分，换算成百分制后分别占各自部分总分的 9.62%和 18.85%，同样不理想。

表 4.8 为其他重要财政信息得分的统计情况。综合而言，在以上列举的这些财政信息中，三公经费与政府采购公开情况最优，对政府采购进行公布的县级市政府数量占总数的 268 家，且多数县级市政府公布的招投标、中标信息的完整性和规范性程度较高。政府采购、预算编制说明次之，再次是大额专项资金、政府性债务，PPP 与产业投资基金公开情况最差。

表 4.8 其他重要财政信息得分的统计情况

统计\指标	均值	均值为总分%	有分数城市数	占总分50%以上城市数	占总分30%以上城市数
政府性债务	15.08	18.85%	243	10	71
三公经费	11.85	29.62%	270	205	267
产业投资基金	0.3	1.00%	31	1	3
PPP	2.88	9.62%	162	13	46
大额专项资金	7.61	25.37%	162	80	128
政府采购	19.47	64.90%	268	220	249
预算编制说明	19.39	64.65%	314	221	302
地方投融资平台	0	0%	0	0	0
事业单位预算公开	0	0%	0	0	0

在预算编制说明方面，共有 119 个县级市政府得到满分 30 分，关于预算执行的说明和预算编制原则等内容多出现于预决算报告中。在对预算编制进行说明时，名词解释的相关说明，有 158 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 313 个和 212 个城市在这两项上得分，但这两项的完整性方面仍待加强。

在其它财政信息部分，公布政府性债务的市政府仍在少数，该类财政信息缺乏基本的透明度。导致政府性债务和三公经费得分偏低的主要原因在于：一、绝大部分地方政府通过下属的投融资平台公司来承担政府性债务，市政府并未在国

有资本经营中公布这些平台公司的相关情况，也未公开地方国有企业财务情况。二、县级市政府自身可能具有较高的负债水平，主动进行披露的动机不强。三、政府性债务除了直接债务外，还有大量的担保债务，在公开上存在客观困难和缺乏激励机制。四、三公经费由于属于非单独的操作科目，往往隐含在行政开支及其他科目里，其统计口径也存在较大的争议；主观上，也存在难以完全披露的一些现实考虑。但是，控制地方政府的借债规模，完善对地方政府债务的监管，增强地方政府债务的公开度和透明度，这本身就是改善政府治理体系的重要内容，也是今后需要地方政府改进的方面。

4.5 不同城市间的比较分析

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

4.5.1 排名前十和后十的县级城市特点

全国范围内县级市的排名位列前十名的城市中，浙江省表现最为突出，占据了六个席位；另外四个城市分别来自云南省、贵州省、湖北省、四川省，值得一提的是，云南省的文山市位列排名第二（见表 4.9）。

表 4.9 2017 年财政透明度排名前十的县级市政府

排名	城市	省份	百分制(%)
1	奉化市	浙江省	76.97
2	文山市	云南省	70.85
3	余姚市	浙江省	69.01
4	兴义市	贵州省	67.61
5	枣阳市	湖北省	66.69
6	义乌市	浙江省	66.06
7	桐乡市	浙江省	65.77
8	西昌市	四川省	65.07
9	江山市	浙江省	64.93
10	慈溪市	浙江省	64.15

表 4.10 列出了全国县级市财政透明度得分排名位于后十名的城市。由表 4.10 可见，后十名的城市中辽宁省占了三个席位，广东省占了两个席位。

表 4.10 全国县级城市总分后十名的排名

排名	城市	省份	百分制(%)
346	辉县市	河南省	38.5
347	陆丰市	广东省	30
348	原平市	山西省	26
348	龙海市	福建省	26
348	凌海市	辽宁省	26
351	兴城市	辽宁省	6
351	五指山市	海南省	6
351	吴川市	广东省	6
351	瓦房店市	辽宁省	6
351	可克达拉市	新疆维吾尔自治区	6

4.5.2 不同区域的结果比较分析

本节对位于东、中、西三大区域的县级市政府财政公开情况进行比较分析(本研究定义的东部地区包括河北、辽宁、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南；中部地区是指山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北和湖南；西部地区是指四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西和内蒙古)。

表 4.11 给出了不同年份城市政府全口径财政透明度得分的统计情况。结果显示，我国东部地区的财政透明情况要好于中部地区和西部地区，而西部地区略好于中部地区。东部地区共有 142 个县级城市，其得分均值为 286.20 分，均值占总分值的 40.31%；中部地区共有 125 个县级城市，其得分均值为 238.49 分，均值占总分值的 33.59%；西部地区共有 88 个县级城市，其得分均值为 253.68 分，均值占总分值的 35.73%。

表 4.11 不同区域城市政府财政透明度得分的统计情况

统计\指标	均值为总分%	有分数城市数	占总分70%以上城市数	占总分60%以上城市数
东部地区	40.31	142	1	16
中部地区	33.59	125	0	1
西部地区	35.73	88	1	5

4.6 小结

本章按照 2018 年新修改的全口径财政透明度指标体系，对 355 个县级城市在 2017 年-2018 年的财政透明度进行了实证研究。总的来说，与地级及以上市政府比较，县级市政府的财政公开情况仍然存在较大差距。在评分指标体系完全一致的情况下，地级及以上城市平均分换算成百分制为 48.84 分；而县级城市平均得分为 36.81 分。在县级城市的财政信息搜集过程中，我们发现不少城市的多项信息都没有公开，而且不同县级市政府在财政公开透明方面的差异很大，个别地方政府甚至未公开最基本的信息。县级城市政府需在公共机构、财政预算和其他财政信息的公开方面做出努力，在下一财政年度中改变这种局面。

第五章 良好做法指南

从 2017-2018 年财政公开的情况来看，地市级政府的财政公开工作已显著好于前五个财政年度，而且在数据的可得性、获得数据的便利性、数据的全面性和可读性方面均有所提高。值得一提的是，在政府性债务、PPP 和产业基金等方面公开的城市有所增加，说明许多市政府认识到了债务、PPP 和产业基金公开的重要性。尽管如此，不同的市政府之间在财政公开上仍然存在很大的距离。为此，本章将选择符合财政公开原则和逻辑的良好范例，并尽可能的解释其依据，并与其他一些公开的例子做出对比，以此提出本年度财政透明的良好做法指南。

5.1 财政公开的三个原则

财政公开应当以全口径政府财政信息公开、用户友好发布、一站式服务作为基本原则。全口径原则对财政公开的范围进行了划定，而用户友好发布和一站式服务的原则从公开方式上做出指导。关于三大原则的细节，在前文中已经有了细致的表述，这里不再赘言。去年的报告中，课题组关于三大原则的内涵和良好做法的范例曾做出详细的解读和描述。但随着国家法律和中央政策要求的提高，政府财政公开三原则的内涵和具体做法也需发生着一定的变化。从课题组本年度财政透明度评价体系的制定也可以看出，除了一如既往地重视全口径的财政信息公开外，我们还更加关注在用户友好发布、一站式服务方面的做法。本章在往年报告的基础上，对满足三大原则的具体做法和这些做法的内涵做出了进一步的阐述，力求更加完整的展示财政公开的良好做法。

5.2 财政公开的良好做法

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

5.2.1 总纲

财政透明是一个统一的整体，应当包含财政资金使用主体的公开、财政资金使用过程的公开。财政资金使用主体就是财政供养的广义政府部门，而财政资金使用过程就是预算制定和预算执行；前者由机构公开来反映，后者由预算说明、财政数据和其他重要的财政信息反映。公开的过程应当遵循统一、全面的原则，其目的是帮助其他主体更好的监督财政过程。去年我们曾提及，“政府信息公开中应包含财政公开作为一个单独栏目，为便于直接查找，财政公开的链接可放入政府网站首页的导航中，使访问者更容易获取财政信息。”一些城市政府在这方面有好的做法，其中，广州市将大部分的公开内容集中在政府网站主页一个页面上，对于使用者来说是非常方便的。



图 5.1 广州市政务公开主菜单设计



图 5.2 广州市财政数据的一站式公开

5.2.2 纳入财政预算的机构和部门及其职能

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



图 5.3 广州市机构公开做法示例 1

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

图 5.4 广州市机构公开做法示例 2



图 5.5 杭州市机构公开做法示例

5.2.3 预算说明

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

“各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要，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 2017 年预算执行情况及 2018 年预算草案说明及附表》（下称《说明》）是对《关于天津市 2017 年预算执行情况及 2018 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。

天津市市级2018年“三公”经费预算情况

发布者: 网站管理员 来源: 市财政局(地税局) 发布时间: 2018-03-06 浏览次数: 1 字体: [大 中 小] 视力保护色: ■ ■ ■ ■ ■

2018年市级一般公共预算安排因公出国(境)费、公务用车购置及运行费、公务接待费等“三公”经费支出预算3亿元,与2017年预算基本持平。具体情况:

一、因公出国(境)费0.5亿元,比2017年预算增加0.02亿元,主要是开展对外合作交流等活动相应增加出访人次和经费。

二、公务用车购置及运行费2.2亿元,与2017年预算基本持平。其中:

1.公务用车购置费0.5亿元,比2017年预算增加0.2亿元,主要是为改善我市空气质量,有效降低高排放车辆污染,按规定更新部分老旧执法执勤专用车辆。

2.公务用车运行费1.7亿元,比2017年预算减少0.2亿元,下降9.3%。

三、公务接待费0.3亿元,比2017年预算减少0.02亿元,下降6.8%。

图 5.6 天津市财政局 2018 年“三公”经费预算情况说明

天津市统计局2018年部门预算编制说明

文章来源: 局办公室 发布时间: 2018年03月06日

一、部门主要职责

天津市统计局为市政府直属机构,负责全市经济社会发展统计和国民经济核算工作,主要职责是:

组织领导和协调全市统计工作。起草本市统计法规、规章草案,监督检查执行情况。组织实施国民经济核算制度及投入产出调查。组织实施天津市重大国情国力普查。组织实施各区、各部门、各行业统计调查。对全市国民经济、社会发展等情况进行统计分析、预测和监督,向市委、市政府及有关部门提供统计信息、建议。审批部门统计标准。参与全市区领导班子绩效考核工作,组织实施各相关省市之间的统计资料交换。建立并管理全市统计信息自动化系统和统计数据库系统。协助区组织部门管理统计局局长和副局长。承办市委、市政府和国家统计局交办的其他事项。

二、部门机构设置情况

天津市统计局内设18个职能处室;下辖统计局普查中心、统计执法检查大队、统计局社情民意调查中心3个预算单位。

三、部门预算草案编制情况

图 5.7 天津市财政局 2018 年预算编制说明

5.2.4 财政数据

我国的财政预算体系仍处于不断的演化中。新《预算法》的生效确立了在新的财政发展阶段实行的一套预算体系，即以一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算等四本预算组成的预算体系。所有纳入预算的资金支出的数据是财政公开的核心，是财政监督的重点。财政数据反映了财政资金的正当使用与准确流向，本年度财政透明度良好做法要求财政数据需要根据新《预算法》的要求全面的公开整个预算体系的收入支出情况，预算执行情况需要与上年预算执行情况和本年预算情况做出比较分析，预算编制情况需要与上年预算执行情况做出比较分析。

财政透明度良好做法要求，在一个财政年度开始前，财政使用主体应当公开下个财政年度的预算；在上个财政年度结束后，应当及时公开预算执行情况，预算执行数在经过一段时间的调整和反复确认后应当及时公开决算情况。针对我国的特殊情况，预算批准是在一个财政年度开始后完成的，且预算执行和预算草案往往在一份报告和同一张报表中公布，因此做法上应当在当年预算批准后及时进行公开，新《预算法》在公开时点上的规定是“**在批准后二十日内**”，负责财政公开的主体是“**本级政府财政部门**”，公开的内容是“**预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表**”，“**本级政府财政转移支付安排、执行的情况以及举借债务的情况等重要事项**”。

为满足财政公开的规定，在公开形式上，对于每一本预算，应当呈现报告和附表的形式。当前比较好的公开做法有三种，一种是在财政报告中直接附注表格，与财政报告的陈述衔接，或者在财政报告后附页，并在财政报告中引注具体的表格位置或序号；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；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。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。

北京市 2017 年市级一般公共预算收入执行情况表

表一 单位: 万元

项目	2017 年 预算数	2017 年 调整预算数	2017 年 执行数	执行数为 调整预算数%
一、税收收入	27,451,600	27,451,600	26,523,223	96.6
个人所得税	6,500,000	6,500,000	6,431,967	99.0
契税	2,706,000	2,706,000	1,974,634	73.0
增值税	9,833,100	9,833,100	9,132,935	92.9
营业税			70,754	
城市维护建设税	468,000	468,000	477,225	102.0
城镇土地使用税	103,000	103,000	102,835	99.8
土地增值税	1,103,000	1,103,000	1,468,388	133.1
企业所得税	6,598,500	6,598,500	6,717,857	101.8
其他税收收入	140,000	140,000	146,628	104.7
二、非税收入	3,924,400	3,924,400	4,856,785	123.8
专项收入	2,610,300	2,610,300	3,098,682	118.7
行政事业性收费收入	348,400	348,400	490,203	140.7
罚没收入	342,400	342,400	360,054	105.2
国有资产(资产)有偿使用收入	267,450	267,450	543,192	203.1
政府住房基金	330,000	330,000	355,777	107.8
捐赠收入	350	350		
其他收入	4,500	4,500	8,877	197.3
新增建设用地土地有偿使用费收入	21,000	21,000		
收入合计	31,376,000	31,376,000	31,380,008	100.0

图 5.8 北京市财政数据的一站式公开

北京市 2017 年市级一般公共预算支出执行情况表

表二 单位: 万元

项 目	2017 年预算数			2017 年调整预算数			2017 年执行数			经费支出执行数为调整预算数的%
	小 计	经费支出	基本建设	小 计	经费支出	基本建设	小 计	经费支出	基本建设	
一、一般公共预算支出	2,624,313	953,313	1,671,000	2,624,313	953,313	1,671,000	1,922,048	983,363	938,685	103.2
二、一般公共预算支出	2,167,009	2,127,009	40,000	2,167,009	2,127,009	40,000	2,437,583	2,304,508	133,075	108.3
三、教育支出	3,623,849	3,593,849	30,000	3,623,849	3,593,849	30,000	3,743,503	3,596,452	147,051	100.1
四、科学技术支出	2,593,331	2,513,331	80,000	2,893,331	2,813,331	80,000	2,979,243	2,891,071	88,172	102.8
五、文化体育与传媒支出	1,132,137	1,072,137	60,000	1,132,137	1,072,137	60,000	1,218,931	1,072,468	146,463	100.0
六、社会保障和就业支出	1,814,807	1,764,807	50,000	1,814,807	1,764,807	50,000	1,805,894	1,790,765	15,129	101.5
七、医疗卫生与计划生育支出	1,638,066	1,548,066	90,000	1,638,066	1,548,066	90,000	1,665,196	1,557,185	108,011	100.6
八、节能环保支出	2,443,769	2,013,769	430,000	2,443,769	2,013,769	430,000	2,452,500	2,045,261	407,239	101.6
九、城乡社区支出	2,195,454	2,109,454	86,000	2,195,454	2,109,454	86,000	2,983,082	2,436,941	546,140	115.5
十、农林水支出	2,336,531	1,836,531	500,000	2,471,431	1,971,431	500,000	2,484,298	2,019,064	465,234	102.4
十一、交通运输支出	3,226,980	2,782,980	474,000	3,524,980	3,050,980	474,000	3,905,123	3,055,179	849,944	100.1
十二、资源勘探信息等支出	514,666	514,666		514,666	514,666		378,886	378,709	178	73.6
十三、粮油物资储备支出	483,369	303,369	180,000	483,369	303,369	180,000	355,515	270,837	84,678	89.3
十四、金融支出	7,710	7,710		7,710	7,710		8,041	8,041		104.3
十五、粮油储备地区支出	565,962	565,962		565,962	565,962		691,204	691,204		122.1
十六、国土海洋气象等支出	203,676	203,676		203,676	203,676		206,230	205,230	1,000	100.8
十七、住房保障支出	464,430	464,430		464,430	464,430		460,975	460,975		99.3
十八、粮油物资储备支出	84,740	84,740		84,740	84,740		84,954	84,954		100.3
十九、粮食储备支出	497,287	497,287		497,287	497,287		497,287	497,287		100.0
二十、粮食发行费用支出	7,856	7,856		7,856	7,856		4,661	4,661		59.3
二十一、其他支出	1,374,056	1,374,056		1,374,056	1,374,056		947,745	947,745		69.0
二十二、预备费	500,000	500,000		500,000	500,000					
支出合计	30,500,000	26,809,000	3,691,000	31,232,900	27,541,900	3,691,000	31,232,900	27,301,900	3,931,000	99.1

注:①2017 年市级一般公共预算支出执行数为 31232900 万元,与调整预算数 31232900 万元的 100.0%。其中经费支出 27301900 万元与调整预算数 27541900 万元转 99.1%,主要是执行中调减 240000 万元增加基本建设支出。
②经费支出中含市追加区支出。
③年初预算安排的预备费,在中度预算执行中被照高体支出事项分别列入其他相应科目。

图 5.9 北京市财政数据的一站式公开

The screenshot shows the 'Hangzhou Government Information Disclosure' (杭州市政府信息公开) website. The main content area displays a list of budget-related documents under the 'Current Location: Finance Information >> Budget Forecast' (当前位置: 财政信息 >> 财政预算) category. The list includes items such as 'Hangzhou Large Eastern Industrial Cluster Market and Safety Supervision Bureau 2017 Department Budget Disclosure' (杭州大江东产业集聚区市场与安全生产监督管理局2017年度部门预算公开) and 'Social Development Bureau 2017 Department Budget Disclosure' (社会发展局2017年部门预算公开). Each entry includes the responsible department (e.g., 'Large Eastern Industrial Cluster Management Commission') and the disclosure date (e.g., '2017-08-15').

图 5.10 杭州市财政数据的一站式公开

5.2.5 一般公共预算收支

一般公共预算总收入由两部分构成,包括归属于地方财力的一般公共预算收入(下称“地方一般公共预算收入”)和转移性一般公共预算收入。地方一般公共预算收入由税收收入和非税收入两部分组成,税收收入以地区经济总量为基础,

与地区经济发展息息相关，是地方一般公共预算收入最主要的来源。税收收入和非税收入占地方一般公共预算收入的比重是重要的财政指标，在一定程度上反映了财政收入的稳定和健康程度。因此，财政透明度良好做法要求在公开地方一般公共预算收入总数的同时，必须公开税收收入和非税收入的总数，以及税收收入中各类税种的收入和非税收入下各类非税科目收入的具体数额，也就是说，要公布地方一般公共预算收入总额，以及收入“类”级科目的具体数额，以及“款”级科目的具体数额。针对一般公共预算收支的执行情况，财政透明度要求按照财政和税收部门初步统计结果公开；针对一般公共预算收支预算情况，应当按照对经济发展情况的预测公开预计数。

转移性一般公共预算收入中主要包括返还性收入、一般性转移支付收入、专项转移支付收入、上年结余收入、调入资金和债券转贷收入以及其他援助、补助类收入。⁹转移性公共财政的透明需要地方政府公开转移性一般公共预算收入的总额，并尽可能详细的公开上述预算科目的数额，使得明细项目加总后能够与总额匹配。财政透明度良好做法要求转移性一般公共预算收入应当按照财政部规定的统一标准公开，便于观察理解和比较。财政收入明细的公开的核心是对其结构进行展示，其根据应当是具备不同支出目的性质的收入。返还性、一般性和专项的转移支付有不同的性质和用途，新《预算法》中明确指出，一般性转移支付“为均衡地区间基本财力、由下级政府统筹安排使用”，而专项转移支付“用于办理特定事项”，因此为实现财政公开的核心价值，理应将按照前述财政部规定的口径进行公开。

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

⁹根据财政部制定的《2013年政府收支分类科目》总结而得。

对转移性公共财政支出公开的要求应当与收入一致。表 5.11 和表 5.12 分别是 2017 年杭州市一般公共预算收入预算表和 2017 年杭州市本级一般公共预算支出预算表的范例。

表 5.11 2017 年杭州市一般公共预算收入预算表（万元）

2017 年杭州市区一般公共预算收入执行情况表

单位：万元

项目	2017 年预算数 (注 1)	2017 年执行数	为预算%	为上年调整后 决算数%(注 2)
合 计	13,130,000	14,546,173	110.8	117.9
一、税收收入	12,262,700	13,142,853	107.2	116.1
1. 增值税(含改征增值税)(50%部分)	5,090,000	5,176,353	101.7	110.2
2. 企业所得税(40%部分)	2,240,000	2,548,004	113.8	122.3
3. 个人所得税(40%部分)	1,192,000	1,403,180	117.7	127.9
4. 城市维护建设税	896,000	920,966	102.8	110.6
5. 房产税	441,900	516,875	117.0	126.3
6. 耕地占用税	29,000	33,185	114.4	111.6
7. 契税	1,035,500	1,137,774	109.9	113.7
8. 资源税	8,300	6,269	75.5	80.6
9. 印花税	180,000	225,724	125.4	135.4
10. 城镇土地使用税	125,000	166,996	133.6	148.8
11. 土地增值税	924,000	901,788	97.6	113.9
12. 车船税	101,000	105,739	104.7	110.7
二、非税收入	867,300	1,403,320	161.8	138.1
1. 专项收入	842,300	1,089,859	129.4	108.5
其中:教育费附加收入	331,500	337,166	101.7	109.3
地方教育附加收入	221,600	224,827	101.5	109.0
残疾人就业保障金收入	87,000	107,822	123.9	125.2
教育资金收入	122,000	256,484	210.2	155.7
农田水利建设资金收入	78,000	164,150	210.4	155.7
水利建设专项收入(注 3)		-7,030		
森林植被恢复费等其他专项收入	2,200	6,440	292.7	329.9
2. 行政事业性收费收入(注 4)	15,400	40,838	265.2	276.7
3. 罚没收入	144,000	194,677	135.2	143.3
4. 国有资本经营预算收入	-240,000	-142,679	59.4	60.0
其中:国有企业计划亏损补贴(注 5)	-240,000	-143,531	59.8	60.3
5. 国有资源(资产)有偿使用收入(注 4)	65,500	93,148	142.2	154.7
6. 政府住房基金收入	40,000	127,001	317.5	331.0
7. 其他收入	100	476	476.0	511.8

注:1. 根据国务院批复,2017 年 9 月 15 日,市政府对临安撤市设区举行授牌仪式。2017 年 4 月市十三届人大一次会议批准的市区一般公共预算收入预算数未含临安区。因此,本报告 2017 年市区一般公共预算收入数未含临安区,2018 年市区一般公共预算收入数含临安区。

2. 2016 年 5 月 1 日营改增试点全面推开后,增值税中央与地方分享比例从 75:25 调整为 50:50,

表 5.12 2017 年杭州市本级一般公共预算支出预算表（万元）

2017 年杭州市本级一般公共预算支出执行情况表

单位:万元

支出项目	2017年 预算数	2017年 执行数	为预算%	为上年%
合计	3,035,000	3,032,012	99.9	105.5
1. 一般公共服务	278,084	263,820	94.9	102.9
其中:人大事务	5,800	6,071	104.7	105.9
行政运行	3,320	3,439		
一般行政管理事务	1,239	1,220		
人大会议	916	1,099		
事业运行	160	161		
其他人大事务支出	165	152		
政协事务	5,535	4,998	90.3	95.1
行政运行	3,179	3,033		
一般行政管理事务	1,660	1,269		
政协会议	396	396		
事业运行	300	300		
政府办公厅(室)及相关机构事务	51,333	47,541	92.6	92.2
行政运行	20,810	18,116		
一般行政管理事务	17,680	16,149		
法制建设	256	149		
信访事务	2,609	2,360		
事业运行	8,408	8,268		
其他政府办公厅(室)及相关机构事务支出	1,570	2,499		
发展与改革事务	13,356	11,036	82.6	92.6
行政运行	5,930	5,264		
一般行政管理事务	4,120	2,645		
物价管理	756	639		
事业运行	1,960	1,963		
其他发展与改革事务支出	590	525		
统计信息事务	4,243	3,939	92.8	90.7
行政运行	3,025	2,736		
一般行政管理事务	500	550		
信息事务	149	110		
专项统计业务	163	241		
统计抽样调查	276	212		

5.2.6 政府性基金收支预算

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

收入。针对政府性基金转移性支出，公开的范围应包括政府性基金转移支出、调出资金、年终结余以及其他各类补助性支出。其中，政府性基金转移支出包括了政府性基金补助支出和政府性基金上解支出。表 5.13-5.14 为天津市 2017 年政府性基金收入与支出预算执行的范例。

表 5.13 天津市 2017 年政府性基金收入预算执行情况表

全市政府性基金收入 2017 年预算执行情况和 2018 年预算表

表九

单位:万元

项 目	2017 年					2018 年	
	预 算	调整预算	预算执行	执行为调整预算%	执行为 2016 年决算%	预 算	预算为 2017 年执行%
政府性基金收入合计	7,606,000	7,606,000	12,295,012	161.6	133.8	11,704,500	95.2
国有土地使用权出让收入	7,362,000	7,362,000	12,071,874	164.0	137.3	10,650,000	88.2
政府收益	3,387,000	3,387,000	8,245,875	243.5	229.5	7,318,300	88.8
土地整理成本	3,975,000	3,975,000	3,825,999	96.3	73.6	3,331,700	87.1
港口建设费收入	39,300	39,300	31,595	80.4	82.1	29,700	94.0
新型墙体材料专项基金收入	14,600	14,600	4,438	30.4	32.5		
国家电影事业发展专项资金收入	2,000	2,000	2,268	113.4	115.2	2,400	105.8
城市公用事业附加收入	17,400	17,400	2,271	13.1	1.6		
彩票公益金收入	92,000	92,000	94,607	102.8	103.2	96,000	101.5
城市基础设施配套费收入						830,000	
小型水库移民扶助基金收入	2,200	2,200	2,250	102.3	102.9	2,200	97.8
污水处理费收入	53,500	53,500	65,019	121.5	146.6	73,500	113.0
彩票发行机构和彩票销售机构的业务费用	23,000	23,000	20,690	90.0	91.2	20,700	100.0
政府性基金收入合计	7,606,000	7,606,000	12,295,012			11,704,500	
加: 中央转移支付收入	48,638	48,638	43,513			45,318	
上年结余收入	2,814,860	2,814,860	2,794,360			2,777,266	
调入调出资金等	-78,898	-78,898	-2,416,357			-495,584	
专项债务收入		2,970,000	2,970,000				
政府性基金收入总计	10,390,600	13,360,600	15,686,528			14,031,500	

表 5.14 天津市 2017 年政府性基金支出预算执行情况表

全市政府性基金支出 2017 年预算执行情况和 2018 年预算表

表十

单位:万元

项 目	2017 年					2018 年	
	预 算	调整预算	预算执行	执行为调 整预算%	执行为 2016 年决算%	预 算	预算为 2017 年执行%
政府性基金支出合计	10,390,600	13,360,600	12,909,262	96.6	185.2	14,031,500	141.2
文化体育与传媒支出	4,590	4,590	1,468	32.0	51.4	3,260	222.1
社会保障和就业支出	17,560	17,560	15,757	89.7	100.2	21,710	137.8
城乡社区支出	10,091,200	13,061,200	12,722,302	97.4	187.6	13,808,470	141.6
交通运输支出	60,140	60,140	39,565	65.8	97.7	49,580	125.3
资源勘探信息等支出	25,970	25,970	2,094	8.1	13.9	260	12.4
其他支出	191,140	191,140	128,076	67.0	110.9	148,220	115.7
政府性基金收入总计			15,686,528				
减:政府性基金支出			12,909,262				
政府性基金结余			2,777,266				
结转项目资金			2,777,266				

注:2018 年政府性基金支出预算增幅为可比口径,剔除上年地方政府债券支出因素。

5.2.7 国有资本经营预算

国有资本收入和支出是财政体系的重要组成部分。部分国有企业承担了重要的政策性职能,是财政公共职能的延伸。对于市级政府而言,国有资本经营预算反映了本市的地方性国有资本经营情况。从收入来源上看,国有资本经营预算收入主要包括利润收入、股利股息收入、产权转让收入、清算收入和其他国有资本经营预算收入;从支出去向上看,国有资本经营预算支出既可以按照功能分类划分,又可以按照经济分类划分,从目前广泛的该预算的公开情况来看,地市级政府基本采用了按照功能分类的公开方式。从现有的良好做法来看,国有资本经营收入预算的公开较去年良好做法的标准又有所提高。具体的说,在收入方面,一些城市公开了下属国有企业各自对国有资本经营预算收入的贡献;在支出方面,一些城市在功能分类的基础上公开了国有资本经营预算支出的具体去向。表 5.15-5.16 为天津市本级国有资本经营收入、支出预算表的范例。

表 5.15 天津市 2017 年国有资本经营收入预算表

天津市2017年国有资本经营收入决算表

表八 单位：万元

项 目	预 算	决 算	决算为预算%	决算为上年决 算%
国有资本经营收入合计	141,777	173,229	122.2	121.9
一、利润收入	129,777	141,889	109.3	116.0
钢铁企业利润收入	109			
化工企业利润收入	4,173	4,436	106.3	165.0
运输企业利润收入		829		
电子企业利润收入		3,367		
机械企业利润收入		23		
投资服务企业利润收入	71,654	80,190	111.9	132.0
纺织服装企业利润收入	2,470	2,772	112.2	126.2
贸易企业利润收入	16,225	15,241	93.9	101.3
建筑施工企业利润收入	546	4,787	876.7	86.1
房地产企业利润收入	5,348	6,081	113.7	80.4
医药企业利润收入	3,350	3,845	115.5	79.9
农林牧渔企业利润收入	5,554	5,055	91.3	96.7
其他企业利润收入	20,388	15,263	74.9	82.0
二、股利、股息收入	12,000			
三、产权转让收入		31,240		
四、其他国有资本经营预算收入		100		3.8
国有资本经营收入合计	141,777	173,229		
加：上年结余收入	159	159		
国有资本经营收入总计	141,936	173,388		

表 5.16 天津市 2017 年国有资本经营收入预算表

天津市2017年国有资本经营支出决算表

表九 单位：万元

项 目	预 算	决 算	决算为预算%	决算为上年决 算%
国有资本经营支出合计	141,936	173,388	122.2	121.3
一、解决历史遗留问题及改革成本支出	2,043	3,842	188.1	183.7
国有企业改革成本支出	1,000			
其他解决历史遗留问题及改革成本支出	1,043	3,842	368.5	384.2
二、国有企业资本金注入	111,264	99,772	89.7	95.3
国有经济结构调整支出	26,000	16,513	63.5	60.0
公益性设施投资补助支出	63,198	73,230	115.9	133.8
前期战略性新兴产业发展支出	3,628	3,476	95.8	63.2
支持科技进步支出	1,000	1,000	100.0	20.0
其他企业国有资本金注入	17,438	5,583	31.8	47.2
三、国有企业政策性补贴		5,500		110.0
四、其他国有资本经营预算支出	4,000	6,550	163.8	102.4
五、转移性支出	24,629	57,724	234.4	236.7
国有资本经营预算调出资金	24,629	57,724	234.4	236.7
国有资本经营收入总计		173,388		
减：国有资本经营支出		173,388		
国有资本经营结余				
结转项目资金				

5.2.8 社会保险基金预算

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

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

表 5.17-5.18 为上海市本级社会保险基金预算收入、支出表范例，其做法具有示范意义。其不仅公开了上述各类保险的各项收支，还对各类保险基金的结余（资产）做出了公开。

表 5.17 上海市 2017 年社会保险基金结余执行情况表

上海市 2017 年社会保险基金收入决算情况表

单位: 亿元

项 目	年初预算数	经人大批准的 调整后预算数	决算数	决算数为调整后 预算数的%	决算数为上年决 算数的%
社会保险基金收入	4,061.4	4,116.3	4,162.4	101.1	106.0
其中: 企业职工基本养老保险基金收入	2,008.1	2,082.8	2,101.9	100.9	115.1
企业职工基本养老保险费收入	1,942.6	2,024.0	2,037.0	100.6	115.0
企业职工基本养老保险基金财政补贴收入	13.7	13.7	13.7	100.0	137.0
其他企业职工基本养老保险基金收入	51.8	45.1	51.2	113.5	115.6
机关事业单位基本养老保险基金收入	637.9	649.0	648.7	100.0	158.4
机关事业单位基本养老保险费收入	230.1	241.2	239.3	99.2	114.7
机关事业单位基本养老保险基金财政补贴收入	407.3	407.3	407.3	100.0	203.7
其他机关事业单位基本养老保险基金收入	0.5	0.5	2.1	420.0	233.3
失业保险基金收入	122.3	84.7	87.2	103.0	83.4
失业保险费收入	116.9	79.3	81.9	103.3	82.3
失业保险基金财政补贴收入					
其他失业保险基金收入	5.4	5.4	5.3	98.1	106.0
基本医疗保险基金收入	974.9	1,031.6	1,054.0	102.2	121.5
基本医疗保险费收入	938.8	931.1	943.1	101.3	113.0
基本医疗保险基金财政补贴收入	3.8	3.8	3.9	102.6	105.4
其他基本医疗保险基金收入	32.3	96.7	107.0	110.7	365.2
工伤保险基金收入	38.5	38.5	38.7	100.5	118.0
工伤保险费收入	36.2	36.2	37.0	102.2	119.0
工伤保险基金财政补贴收入					
其他工伤保险基金收入	2.3	2.3	1.7	73.9	100.0
生育保险基金收入	76.3	76.3	78.6	103.0	120.9
生育保险费收入	76.0	76.0	78.0	102.6	120.6
生育保险基金财政补贴收入					
其他生育保险基金收入	0.3	0.3	0.6	200.0	200.0
城乡居民基本医疗保险基金收入	61.7	61.7	64.0	103.7	119.0
城乡居民基本医疗保险费收入	6.4	6.4	7.9	123.4	133.9
城乡居民基本医疗保险基金财政补贴收入	55.5	55.5	55.6	100.9	120.1
其他城乡居民基本医疗保险基金收入	1.8	1.8	0.5	27.8	31.3
城乡居民基本养老保险基金收入	61.3	61.3	62.5	102.0	108.7
城乡居民基本养老保险费收入	2.4	2.4	2.4	100.0	92.3
城乡居民基本养老保险基金财政补贴收入	55.4	55.4	55.4	100.0	105.9
其他城乡居民基本养老保险基金收入	3.5	3.5	4.7	134.3	180.8
小城镇基本养老保险基金收入	57.0	19.5	16.7	85.6	4.9
小城镇基本养老保险费收入	40.3	3.7	3.6	97.3	12.9
小城镇基本养老保险基金财政补贴收入					
其他小城镇基本养老保险基金收入	16.7	15.8	13.1	82.9	94.9
小城镇基本医疗保险基金收入	23.4	10.9	10.1	92.7	6.0
小城镇基本医疗保险费收入	14.7	2.2	2.2	100.0	21.2

表 5.18 上海市 2017 年社会保险基金支出执行情况表

上海市2017年社会保险基金支出决算情况表

单位：亿元

项 目	年初预算数	经人大批准的调整后预算数	决算数	决算数为调整后预算数的%	决算数为上年决算数的%
社会保险基金支出	3,669.2	3,691.8	3,687.2	99.9	118.1
其中：企业职工基本养老保险基金支出	1,816.7	1,892.2	1,906.6	100.8	116.3
企业职工基本养老金	1,788.3	1,854.7	1,846.3	100.6	116.0
医疗补助金					
丧葬抚恤补助	16.7	16.7	17.1	102.4	116.3
其他企业职工基本养老保险基金支出	41.7	40.8	43.1	105.6	128.7
机关事业单位基本养老保险基金支出	637.9	642.7	634.0	98.6	169.4
机关事业单位基本养老金	397.1	401.9	400.9	99.8	107.8
医疗补助金					
丧葬抚恤补助					
其他机关事业单位基本养老保险基金支出	240.8	240.8	233.1	96.8	903.6
失业保险基金支出	111.4	108.9	98.4	90.4	106.4
失业保险金	23.4	23.4	22.3	96.3	119.3
医疗保险费	6.8	6.8	6.4	94.1	112.3
丧葬抚恤补助	0.1	0.1	0.1	100.0	100.0
职业培训和职业介绍补贴	79.1	76.6	67.6	88.1	100.0
其他失业保险基金支出	2.0	2.0	2.1	105.0	160.0
基本医疗保险基金支出	608.6	683.2	681.4	99.7	119.1
医疗保险待遇支出	607.9	676.4	674.4	99.7	118.0
其他基本医疗保险基金支出	0.6	6.8	7.0	102.9	1,400.0
工伤保险基金支出	31.9	31.9	30.7	96.2	103.0
工伤保险待遇	31.8	31.8	30.6	96.2	103.0
其他工伤保险基金支出	0.1	0.1	0.1	100.0	100.0
生育保险基金支出	63.6	69.7	68.1	97.7	134.6
生育保险	63.6	69.7	68.1	97.7	134.6
其他生育保险基金支出					
城乡居民基本医疗保险基金支出	61.6	61.6	66.7	108.7	118.4
医疗保险待遇支出	60.7	60.7	64.6	106.4	118.8
其他城乡居民基本医疗保险基金支出	0.9	0.9	1.1	122.2	100.0
城乡居民基本养老保险基金支出	61.2	62.6	63.3	101.1	117.0
养老金待遇支出	60.1	60.1	60.4	100.6	114.0
其他城乡居民基本养老保险基金支出	1.1	2.6	2.9	115.0	263.6
小城镇基本养老保险基金支出	116.8	30.6	30.7	100.3	28.6
养老金待遇支出	106.6	27.0	27.0	100.0	27.7
其他小城镇基本养老保险基金支出	10.3	3.6	3.7	102.8	37.0
小城镇基本医疗保险基金支出	29.6	8.4	8.4	100.0	36.6

项 目	年初预算数	经人大批准的调整后预算数	决算数	决算数为调整后预算数的%	决算数为上年决算数的%
医疗保险待遇支出	29.6	8.4	8.4	100.0	36.6
其他小城镇基本医疗保险基金支出					

5.2.9 部门预决算信息

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

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

图 5.19 北京市部门预算公开导航页面 1

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

图 5.20 北京市部门预算公开导航页面 2

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

中共北京市委办公厅等三十六部门2017年部门预算情况的说明

一、部门基本情况

(一) 部门职责

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

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

图 5.21 北京市部门预算公开具体做法 1

首先是对该机构职责的说明，这是制定财政预算的基础。

(三) 项目支出绩效目标情况说明

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

(四) 国有资本经营预算财政拨款情况说明

本部门2017年无国有资本经营预算财政拨款安排的预算。

(五) 其他需要说明的事项

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

附件1: [中共北京市委办公厅等三十六部门2017年收支预算总表](#)

附件2: [中共北京市委办公厅等三十六部门2017年财政拨款支出预算表](#)

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

附件4: [中共北京市委办公厅等三十六部门2017年项目支出预算表](#)

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

附件6: [中共北京市委办公厅等三十六部门2017年项目支出绩效目标申报表](#)

图 5.22 北京市部门预算公开具体做法 2

然后是对财政供养人口的说明以及财政支出的概述，最后在各个部门预算公开页面的下方，提供了报表附件的下载。北京市在细节项目的公开是相当详细的，如表 5.23 所示。

表 5.23 北京市人民政府办公厅等六部门 2018 年度项目支出预算表（万元）

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

		北京市应急信息服务工作经费	13.000000	13.000000
		慰问武警补助	30.000000	0.000000
		机关电气设备代维及工程改造经费	186.000000	0.000000
		北京市突发事件总体应急预案修订研究经费	12.000000	0.000000
		市政府大院安防经费	150.000000	0.000000
		公报编辑部工作经费	439.020000	0.000000
		北京市应急科普宣教经费	50.000000	0.000000
		市级应急队伍现状及装备情况调查研究经费	15.000000	15.000000
		车辆租赁费	151.200000	151.200000
		应急设备维护费	305.000000	0.000000
		北京市应急网运行维护费	40.000000	40.000000
		市政府行政服务经费	450.000000	0.000000
		应急移动应用系统（二期）建设经费	43.000000	43.000000
		市政府大院绿化经费	65.300000	0.000000
		一号应急指挥车升级改造经费	48.000000	0.000000
		市政府大院维护经费	486.800000	0.000000
		特约监督员经费	37.200000	0.000000
		多媒体会议系统维护费	492.520000	492.520000
		机关服务社会化专项经费	300.000000	0.000000
2010305	专项业务活动		250.000000	0.000000
		北京市服务保障中央会议专项经费	200.000000	0.000000
		《政府志》编纂工作经费	50.000000	0.000000
2010399	其他政府办公厅（室）及相关机构事务支出		237.432000	11.930000
		市政府南礼士路3号院办公楼给排水、供暖系统修缮改造工程	75.250000	0.000000
		市政府南礼士路3号院网络机房升级改造	11.930000	11.930000
		办公自动化设备购置费	100.251800	0.000000
		机关空调更新	50.000200	0.000000
206	科学技术支出		120.000000	0.000000
20608	科技交流与合作		120.000000	0.000000
2060899	其他科技交流与合作支出		120.000000	0.000000
		第十八届科博会活动经费	120.000000	0.000000
229	其他支出		865.100000	405.100000
22999	其他支出		865.100000	405.100000
2299901	其他支出		865.100000	405.100000
		在京大型活动服务保障经费	260.000000	0.000000

		机关大院消防设施升级改造	200.000000	0.000000
		市委市政府应用系统升级改版	338.100000	338.100000
		市委市政府网络与安全系统升级改造费	67.000000	67.000000
003103	北京市人民政府法制办		778.800000	180.000000
003103202	北京市人民政府法制办公室		730.800000	180.000000
201	一般公共服务支出		712.800000	180.000000
20103	政府办公厅（室）及相关机构事务		712.800000	180.000000
2010307	法制建设		712.800000	180.000000
		社会口立法工作经费	16.000000	0.000000
		行政执法监督业务经费	73.000000	0.000000
		规范性文件审查备案经费	45.000000	0.000000
		行政复议及调解业务经费	40.000000	0.000000
		市政府立法委员会工作经费	15.000000	0.000000
		行政复议委员会工作经费	58.000000	0.000000
		经济口立法工作经费	16.000000	0.000000
		依法行政宣传工作经费	54.000000	0.000000
		推进依法行政业务经费	48.000000	0.000000
		因公出国经费	19.800000	0.000000
		政府法制机构人员培训经费	2.000000	0.000000
		法制信息工作系统改造经费	122.000000	122.000000
		法治政府建设专项经费	130.000000	0.000000
		城建口立法工作经费	16.000000	0.000000
		信息化系统运行维护费	58.000000	58.000000
205	教育支出		18.000000	0.000000
20508	进修及培训		18.000000	0.000000
2050803	培训支出		18.000000	0.000000
		政府法制机构人员培训经费	18.000000	0.000000
003103203	北京市人民政府法制办公室信息中心		48.000000	0.000000
201	一般公共服务支出		48.000000	0.000000
20103	政府办公厅（室）及相关机构事务		48.000000	0.000000
2010307	法制建设		48.000000	0.000000
		课题研究及译审工作经费	48.000000	0.000000
003104	北京市人民政府研究室		212.450000	0.000000
201	一般公共服务支出		212.450000	0.000000
20103	政府办公厅（室）及相关机构事务		212.450000	0.000000
2010302	一般行政管理事务		212.450000	0.000000
		起草《政府工作报告》及领导重要讲话	36.005000	0.000000
		重大经济专题分析工作	40.000000	0.000000
		信息化运行维护费	10.000000	0.000000
		课题调研	126.445000	0.000000
003204	北京市政府驻上海办事处		52.500000	0.000000

201	一般公共服务支出		52.500000	0.000000
20103	政府办公厅（室）及相关机构事务		52.500000	0.000000
2010399	其他政府办公厅（室）及相关机构 事务支出		52.500000	0.000000
		专项业务费	15.000000	0.000000
		业务活动费	37.500000	0.000000

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

5.2.10 其他重要财政信息

1、政府性债务

地方政府性债务已成为当前经济中最为重要的风险之一，而这种风险更多的存在于获得财政收入能力相对不足的地级和县级市政府。然而，目前的债务数据仍然基本上局限于省级的债务公开¹⁰、审计署的审计报告以及财政部在2014年底到2015年年初的地方债务上报。地级和县级市政府尽管拥有庞大的债务规模，但这个债务规模的数字和其结构始终不为外界所知。在财政部出台的《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（下称“43号文”）中，明确规定了地方政府在债务公开方面的职责，但是从2016年到2017年这个财政公开周期中，能够做到债务总数公开的城市政府很少，但是本年度比上一年度进步较大，例如，北京市、上海市、杭州市及宁波市等城市在政府债务公开方面进步很大。此外，尽管“43号文”中对政府债务纳入预算管理做出强制性要求，但是关于公开所依照的原则、公开的详细方式、公开的细致程度上并没有明确说明，因此本节将根据财政公开的原则探讨应当如何呈现一个全面展示地方政府债务风险的公开方式。

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

¹⁰ 这其中包含了直辖市和计划单列市。

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

关于提请审议批准北京市2018年地方政府债务限额及市级预算调整方案议案的说明

来源：北京市财政局网站 发布日期：2018-06-15 14:58

【字号 大 中 小】

——2018年5月30日在北京市第十五届人民代表大会常务委员会第四次会议上

市财政局局长 吴素芳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，现将北京市2018年地方政府债务限额及市级预算调整方案的议案作如下说明，请予审议。

一、关于本市政府性债务管理情况

近年来，在市委坚强领导下，在市人大监督指导下，本市大力推进政府性债务管理改革，优化债务结构，强化债务管理，降低债务成本，严控债务风险，在全力服务保障首都经济社会发展的同时，牢牢守住不发生系统性金融风险的底线。

(一)健全政府性债务管理制度框架体系。认真贯彻落实《预算法》《北京市预算审查监督条例》，出台《北京市人民政府关于加强政府性债务管理的实施意见》《北京市政府性债务风险应急处置预案》，印发债务限额管理、债务预算管理、债券发行和资金管理、债务风险管理等方面的规定办法，建立健全本市政府性债务管理制度体系，将政府性债务管理从“侧重堵后门”转变到“疏堵结合”上来。

(二)强化政府债务限额管理，控制债务规模。全面实行政府债务限额管理，对政府债务设置“天花板”，建立政府举债审批工作机制，严格限定政府举债程序和资金用途。同时，结合债务风险指标和新增债券安排，对全市政府债务进行及时调控，合理确定全市政府债务总限额及市区两级政府债务分限额，努力使市区两级债务总量和结构处于较为合理的水平。

(三)发挥政府债券资金优势，支持首都经济社会发展。2015年至2017年，本市共发行新增政府债券1219亿元，有力支持了城市副中心建设、新机场建设、棚户区改造、疏解非首都功能、环境整治、交通基础设施建设等重大工程和重点工作，促进了首都经济社会可持续发展。

图 5.24 北京市政府债务管理情况

2017 年北京市政府债务余额和限额

附表十九

单位：亿元

	2017 年政府债务余额			2017 年政府债务限额		
	合计	一般债务	专项债务	合计	一般债务	专项债务
北京市	3875.59	1859.12	2016.47	7736.4	2284.3	5452.1
市本级	1458.09	1032.38	425.71	3693.71	1352.07	2341.64
区级合计	2417.5	826.74	1590.76	4042.69	932.23	3110.46

说明：经国务院批准，2017年北京市发行地方政府债券1070.0亿元（其中：新增债券525.0亿元，置换债券545.0亿元），新增债券已按要求分类列入预算，并经法定程序报市人大常委会批准调整了2017年市级预算，重点保障了交通基础设施、环境改善、城市副中心建设等全市中心工作。

图 5.25 北京市政府债务余额和限额情况

2016 年北京市政府债务余额和限额

附表十五 单位：亿元

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

1. 2016 年底北京市政府债务余额情况说明

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

2. 2016 年北京市举借政府债务的解释说明

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

3. 名词解释

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

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

图 5.26 北京市政府债务余额和限额情况

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

全面的债务公开是对债务风险的充分展示,但债务公开从无到有,仍然需要一个循序渐进的过程。目前,已有个别地市级城市在预算报告中公开了债务余额的规模,尽管仍没有全面细致的公开,但这仍然是一个好的开始。广州市在 2017 年的财政报告中公开的政府举债情况。

广州市2017年政府债券举借情况表

单位：万元

地区	项目名称	合计	置换债券			新增债券		
			小计	一般债券	专项债券	小计	一般债券	专项债券
		①=②+③	②=③+④	⑤	⑥	⑦=⑧+⑨	⑩	⑪
全市合计		3896234	2029234	425843	1603391	1867000	-	1867000
市本级小计		1912670	904570	-	904570	1008100	-	1008100
市本级	置换广州地铁集团存量政府债务	904570	904570		904570			
市本级	新塘经白云机场至广州北站城际	180500				180500		180500
市本级	广佛环广州南至白云机场段	65500				65500		65500
市本级	穗莞深城际琶洲支线	12500				12500		12500
市本级	广州铁路枢纽东北货车外绕线	1000				1000		1000
市本级	广州至汕尾铁路	43600				43600		43600
市本级	广州大田铁路集装箱中心站	45000				45000		45000
市本级	广州市轨道交通四号线南延段	33000				33000		33000
市本级	广州市轨道交通八号线北延段	42000				42000		42000
市本级	广州市轨道交通九号线一期	73600				73600		73600
市本级	广州市轨道交通十一号线	50000				50000		50000
市本级	广州市轨道交通十三号线首期	91300				91300		91300
市本级	广州市轨道交通十四号线一期	57800				57800		57800
市本级	广州地铁十四号线支钱	62200				62200		62200
市本级	广州市轨道交通二十一号线	72900				72900		72900
市本级	广州市轨道交通十八号线工程	32200				32200		32200
市本级	广州市轨道交通二十二号线工程	78400				78400		78400
市本级	广州市轨道交通十三号线二期	66600				66600		66600
区级小计		1983564	1124664	425843	698821	858900	-	858900
海珠区	大干围广百安置地块土地储备项目	20600				20600		20600
海珠区	上涌果树公园北侧地块土地储备项目	10000				10000		10000
荔湾区	新隆沙规划单元开发项目	150000				150000		150000
白云区	上官兜地块	78040				78040		78040
白云区	黄边地铁站周边政府储备项目	20788				20788		20788
黄埔区	置换黄埔区存量政府债务	125000	125000	100000	25000			
花都区	广州北站综合交通枢纽项目	27500				27500		27500
花都区	广州市轨道交通九号线一期	20000				20000		20000
花都区	新塘经白云机场至广州北站城际	40000				40000		40000
番禺区	置换番禺区存量政府债务	617542	617542	109136	508406			
南沙区	置换南沙区存量政府债务	216600	216600	216600				
南沙区	广州市轨道交通四号线南延段	40000				40000		40000
南沙区	广州市轨道交通十八号线工程	60000				60000		60000
增城区	置换增城区存量政府债务	165522	165522	107	165415			
增城区	广州东部交通枢纽中心4035亩土地征收	80000				80000		80000
增城区	富士康配套项目开发核心区核心区土地征收整理	170000				170000		170000
增城区	增城经济技术开发区二期拆迁安置新社区	121972				121972		121972
增城区	增城经济技术开发区二期员工生活配套区	20000				20000		20000

图 5.27 广州市 2017 债务公开

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以及其相关单位应用于特定事业的项目资金支出，具备专款专用的性质，并应当纳入预算管理。目前对于此类专项资金的公开方式较好的做法有两种：一种是按照功能分类在政府网站页面上公布链接列表，点击链接后进入资金支出明细；另一种是按照支出主体分类，即将大额专项资金支出管理纳入到预算管理范畴中。无论以哪种方式公开，公开的明细都至少应当包括支出主体、资金来源、项目情况、资金总额以及其他与项目资金有关的详细内容。表5.28-5.30 广州市的范例。

表 5.28 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 ⑥	总投入 ⑦=①+⑥
	小计	公共财政预算支出 ②	政府性基金预算支出 ③	国有资本经营预算支出 ④	财政专户管理资金预算支出 ⑤		
	①=②+③+④+⑤						
教育	733385	469760	134575	2000	127050	307016	1040401
社会保障和就业	729628	667161	42620	-	19847	197136	926764
医疗卫生	411274	388460	-	-	22814	119543	530817
公共交通	1430218	626408	707134	35676	61000	13,606	1443824
保障性住房	375946	69176	306770	-	-	1000	376946
“三农”	383126	161003	222123	-	-	366420	749546
产业转型升级	400000	234000	6000	160000	-	-	400000
扶贫	127718	127718	-	-	-	36496	164214
科学技术	165306	163193	-	-	2113	82976	248282

表 5.29 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 5.30 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

5、政府社会资本合作（PPP）项目

政府社会资本合作，简称PPP，是公共基础设施中的一种项目运作模式。在该模式下，鼓励私营企业、民营资本与政府进行合作，参与公共基础设施的建设。PPP是以市场竞争的方式提供服务，主要集中在纯公共领域、准公共领域。PPP不仅是一种融资手段，而且是一次体制机制变革，涉及行政体制改革、财政体制改革、投融资体制改革。在政府社会资本合作（PPP）财政信息公示方面，主要参考图5.31广州市PPP财政信息公示情况和图5.32北京市PPP财政信息公示情况，主要具体公布项目名称、项目所在地、所属行业、建设内容及规模、项目总投资、政府参与方式、拟采用的PPP操作模式、责任人及联系方式和发布时间等。

项目编号	项目名称	项目所属行业	所属省(区)	所属行业	所属子领域	项目总投资(万元)	项目类型	项目运作方式	付费机制	项目阶段	项目发起人名称	项目发布时间	项目已否落地
4401000000962	广州市李姓综合产业园	广东省	广州市	制造业	制造业	21015	工业	BOT	政府付费	准备阶段	广州市城市管理委员会	2019-01-23	未落地
44010000002817	广州东部国际体育商务中心(萝岗松山湖国际体育产业园)生物传感应用厂二期工程	广东省	广州市	制造业	制造业	47485	制造业	BOT	政府付费	采购阶段	广州市城市管理委员会	2016-01-28	已完成
44010000002818	广州东部国际体育商务中心(萝岗松山湖国际体育产业园)生物传感应用厂二期工程	广东省	广州市	制造业	制造业	10883	制造业	BOT	政府付费	采购阶段	广州市城市管理委员会	2016-02-04	已完成

图 5.31 广州市 PPP 财政信息公示情况

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

图 5.32 北京市 PPP 财政信息公示情况

6、产业投资基金

产业投资基金是一大类概念，国外通常称为风险投资基金和私募股权投资基金，一般是指向具有高增长潜力的未上市企业进行股权或准股权投资，并参与被投资企业的经营管理，以期所投资企业发育成熟后通过股权转让实现资本增值。在产业投资基金方面，如图5.33杭州市产业基金信息公示情况，主要将产业投资基金的规模、数量、总金额、分布情况和参与主体等信息进行了公示说明。

推动政府产业基金 加快产业转型升级

发布时间：2017-06-27 浏览次数：36 字体：[大 中 小] 视力保护色：

近年来，杭州市财政部门切实执行国务院关于深化财税体制改革各项决定，围绕发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府的作用，创新思路，积极开拓，大力推动政府产业基金建设，先后设立了创业投资引导基金、产业发展投资基金、天使投资基金、信息经济投资基金、文创投资基金及投发基金等政府产业基金。截至2017年3月，市财政已累计出资38.88亿元，设立子基金86家，子基金协议规模2754亿元，投资杭州项目超过300个。其中，创业投资引导基金市财政累计出资11.7亿元，设立子基金42家；产业发展投资基金市财政累计出资6.54亿元，设立子基金14家；天使投资基金市财政累计出资6亿元，设立子基金20家；信息经济投资基金市财政累计出资4亿元，设立子基金10家；文创投资基金市财政累计出资0.4亿元；杭投发基金市财政累计出资10.28亿元。

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

图 5.33 杭州市产业基金信息公示情况

5.3 小结

通过对一些重点财政领域的公开内容的重述，以及对自 2013 年以来地级及以上城市财政公开的经验总结，本章进一步完善了政府财政信息公开良好做法指南。在全口径、用户友好、一站式的原则下，政府财政信息公开良好做法应当有以下具体内容：全口径原则对财政公开的内容进行了规范，它包括机构公开、预算说明、财政数据、其他重要财政信息。机构公开要求公开纳入预算的机构和部

门及其职能，包括所有财政资金主体的名称、职能以及组织机构结构图或列表。预算说明包含相关的名词说明、编制原则、重要说明等内容。财政数据的公开是我国财政信息公开的重点，应涵盖所有年份的报告报表，其中应公布一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算。另外，还应当公开其他重要的财政信息，如政府性债务、三公经费、政府采购、大额专项资金及重点项目等内容。用户友好和一站式的原则是从公开方式与服务便捷上提出良好做法的指导。一站式的财政信息公开方式的核心要求是在独立且唯一的公开页面下获得全面、完整的财政信息。用户友好型的公开逻辑和页面设计有助于增加财政公开的效率，要求财政公开页面的系统性和简洁性、信息传达易于提供、理解及使用多样化的数据。

第六章 结 论

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

在连续六年对中国市级政府财政透明度考察的基础上，今年我们对市级公共财政公开的研究也进一步深化。其一，对全口径财政透明度指标体系做了修订调整，主要是针对第三部分的“地方政府债务”、“PPP项目”、“产业投资基金”部分，我们通过增设“是否有固定公开栏目”等得分项，增加了公开形式的得分权重，进而减少了数项带来的误差。其二，我们增设了“地方政府投融资平台”和“财政事业单位预算”两个新的栏目，以更全面的反映财政资金的使用情况。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。

2016年10月27日，财政部印发《地方预决算公开操作规程》（以下简称“操作规程”），对地方预决算信息的公开时间和公开内容做了更为细致的规定。与以往的文件不同，该“操作规程”更具有可操作性。从2013年起，清华大学课题组在《中国市级政府财政透明度研究报告》就提供了地方财政透明度公开指南，包括一套详尽的指标体系和评分标准，供各地政府改进与提高财政透明度参考。本次财政部的“操作规程”采纳了大部分指标体系，并以正式文件的形式发布，有力地推动了各地方政府的财政信息公开工作。

总体上，2018年地级及地级以上市政府财政透明公开的整体情况明显优于去年。按百分制，得分在60以上的城市共有87家，其中得分位于60~69之间的城市有54家，70~79的城市有31家，得分超过80的市政府共有2家。得分在50~59之间的城市政府最多，有72家；其次为得分在40~50之间的城市，有56家。

北京市和广州市的财政公开情况难分伯仲，其总分值非常接近，仅存在 0.28 分的微小差异。杭州继续保持了前三甲的位置。北京、广州、杭州三个城市政府在财政信息公开工作方面连续两年处于领先，为其它城市政府起到良好的示范作用。今年武汉市迎头赶上，政府财政透明度有较大的提升，进入了排名前五的城市行列。武汉市今年能够跻身前五的原因在于“四本账”公开方面的突出表现。事实上，排名前五的城市得分均十分接近，差别主要体现在“地方政府债务”、“产业投资基金”和“政府与社会资本合作（PPP）”等其他重要的财政信息的公开部分。其中，烟台市除了详细公布“四本账”外，对该部分做了较好的披露。

排名靠后的地级市在公开情况较差的原因上也有相似之处，其中排名倒数 30 位的城市全都没有对本市的 2017 年预算执行和 2018 年预算情况的详细表格进行公开，大部分仅仅在报告正文中对“四本账”某些项目总额加以介绍，具体细项则无从得知。此外，排名靠后的城市在“其他重要的财政信息”方面也表现不佳，难以达到中央和社会公众对于财政信息公开的要求与期望。

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

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 5 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。