

江苏省地级市预算透明度的评估与结果分析

——基于江苏省 13 市预算执行情况和预算草案等公开信息的评估

冯素坤，朱立靖

(南京审计大学，江苏省、南京市，211815)

摘要：本文建立了预算透明度评估指标体系，对江苏省 13 个地级市的预算透明度进行评估。通过分析评估结果发现，13 个地级市预算透明度总体水平偏低、预算信息规范性不足、详细科目的预算信息公开程度低、转移性收支预算信息的公开程度偏低，民众对政府预算透明度的关注度和参与度较低。通过对透明度评估结果的分析得到以下启示：制定预算公开实施办法，规范预算公开标准，纳入绩效考核体系，引起主管领导重视，互联网+预算公开，充分发挥新媒体作用有利于提高预算透明度。

关键词：预算透明度；预算公开；一般公共预算；政府性基金预算

中图分类号：F812.7 **文献标识码：**A

一、引言

政府预算是政府活动的一面镜子反映着政府活动的方方面面^[1]，是政府信息公开的重要组成部分，也是保障纳税人知情权与监督权的必要工具，是实现民主政治发展、民众政治参与必要条件，甚至是合理配置资源、提高行政效率、减少寻租腐败不可或缺的工具。2008 年《政府信息公开条例》的正式实施，第一次将政府财政预算信息公开以法律的形式确立了下来；2010 年中央部门加大预算公开力度，并逐步推进地方财政公开工作；2014 年 8 月《预算法》修正案获得通过，总则第一条便提出要“建立健全全面规范、公开透明的预算制度”，后面章节对公开时间和公开内容也进行了比《预算法》（1994 年）更为详细的规定。此外，2013-2015 年期间召开的十八届三中、四中、五中全会，也都分别强调了政府预算公开的重要意义，重点提出了要全面推进财政、政务公开，坚持“以公开为原则，不公开为例外”更为完善的预算公开制度。与此同时，随着经济发展水平和受教育的水平提高，民众对政府预算公开的需求也在提高。

但是就国内外各组织机构对我国预算公开现状的调查结果来看，我国的财政预算透明程度距离国际标准和社会期望仍然存在较大差距。据国际预算合作组织公布的世界各国《开放预算指数》的数据显示，我国历年的开放预算指数均在 20 分以下（满分为 100 分），2015 年在所有参评国家中排位第 92 名^[2]；根据我国上海财经大学对我国省级财政透明度状况的评估结果来看，2016 年我国省级财政公开状况最好的宁夏回族自治区得分也仅为 65.53 分（满分为 100 分）^[3]；结合清华大学财政透明度研究课题组对我国地级市政府的透明度评分结果来看，2016 年我国市级政府的财政透明度得分的中位区间集中在在 40-60 分的范围内^[4]。总体而言，我国各地预算透明度并不高。

上海财经大学连续八年发布我国省级财政透明度报告，遗憾的是江苏省年年都处于落后地位，稳居排行榜上的倒数几名，甚至在 2016 年透明度状况低至全国 31 个省份的最末一名^[5]。江苏省经济发展水平较好，人才环境和科研环境在全国都属于中高水平，但是财政预算透明程度却一直“居低不上”，对此“怪现象”，笔者认为很有研究的必要。为了全面了解江苏省的财政预算透明度情况本文拟对江苏省 13 个地级市的财政预算透明度进行评估，从而更全面评估江苏省的财政预算透明度情况，并对评估的结果进行分析。

二、研究设计

（一）预算透明度评估的总体框架

表 1 政府财政预算信息透明度评估指标体系总表

预算表格及数据部分 (46*4)	一般公共预算 (17)	收入 (8)	地方性收入 (5)	总额 (1) 类/款/项/目级科目 (4)
			转移性收入 (3)	总额 (1) 下级科目/下级科目明细 (2)
		支出 (9)	地方性支出 (6)	总额 (1) 按功能分：类/款/项级科目 (3) 按经济分：类/款级科目 (2)
			转移性支出 (3)	总额 (1) 下级科目/下级科目明细 (2)
	政府性基金预算 (13)	收入 (5)	地方性收入 (3)	总额 (1) 项/目级科目 (2)
			转移性收入 (2)	总额 (1) 转移性收入明细 (1)
		支出 (8)	类别支出 (6)	总额 (1) 按功能分：类/款/项级科目 (3) 按经济分：类/款级科目 (2)
			转移性支出 (2)	总额 (1) 转移性支出明细 (1)
	国有资本经营预算 (8)	收入 (3)	总额 (1) 项/目级科目 (2)	
		支出 (5)	总额 (1) 按功能分类：款/项级科目 (2) 按经济分类：类/款级科目 (2)	
社会保险基金预算 (8)	收入 (3)	总额 (1) 款/项级科目 (2)		
	支出 (5)	总额 (1) 按功能分类：款/项级科目 (2) 按经济分类：类/款级科目 (2)		
预算编制文字说明部分 (10*2)	执行情况 (1)			
	预算数据安排说明 (8)	预算数据 (4)	一般公共预算的预算数据 (1) 政府性基金预算的预算数据 (1) 国有资本经营预算的预算数据 (1) 社会保险基金预算的预算数据 (1)	
			一般公共预算的预算数据安排情况说明 (1) 政府性基金预算的预算数据安排情况说明 (1) 国有资本经营预算的预算数据安排情况说明 (1) 社会保险基金预算的预算数据安排情况说明 (1)	
工作重点 (1)				

本文所构建的评估指标体系所包含的所有评估指标，都是从政府部门预算公开中最为基本的要素当中抽取得来的，对于地区差异、政府层级差异等因素不予考虑，仅仅从代理人——政府部门作为利用公共资金和资产，为社会公众提供公共产品及服务——的角度来考虑政府公开的财政预算信息中所应当包含的内容^[6]。因此，它不仅仅适用于江苏省 13 个地级市政府的评估，对于其他各层级的地方政府财政信息公开情况同样适用。它主要包括预算表格及数据和预算编制的文字说明两大部分。其中预算表格及数据部分的评估指标和赋分情况如表所示，因为将会分别评估市级政府 2016 年总的预算执行情况、2017 年总的预算草案、市本级 2016 年的预算执行情况和市本级 2017 年预算草案四套预算表格，因此该部分总分为 184（46*4）分；预算编制文字说明部分的评估指标和赋分情况也显示在了下表中，且因为将分别评估各地级市政府 2016 年和 2017 年两个年度的预算编制说明，因此该部分总分为 20（10*2）分。综上，本文所设计的政府财政预算信息透明度评估指标体系的总分为 204（184+20）分。总的评估指标体系框架如表 1。

（二）预算透明度评估指标的具体说明

本文所设的预算透明度评估指标体系由预算数据和文字说明两个部分组成。

1. 预算数据部分

数据信息在政府的财政预算信息中占有举足轻重的地位。政府活动数量的多少、规模的大小，都可以通过预算数据真实地反映出来^[7]，把政府的各项活动和行为所需耗费的资产和资金变动编制成预算表，不仅有利于保障预算数据的真实可靠，而且能够表现和增进预算信息的科学性和系统性，便于公众及其代表更好地使用预算信息，解读预算数据，知悉政府行为与活动。

预算数据部分的评估内容主要针对江苏省 13 个地级市政府的 2016 年预算执行情况和 2017 年预算草案报告中的四本预算，即各市和市本级的“一般公共预算收支情况表”、“政府性基金预算收支情况表”、“国有资本经营预算收支情况表”和“社会保险基金预算收支情况表”。根据四本预算编制的预算信息性质的各不相同，本文将全部拟设的收支信息要素的评估指标划归整合为四类，即“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”^[8]。所有具体的收支信息要素都采取等值的原则赋予分值权重。下列四张表按照前述分类给出了本文用于评估政府预算数据部分的所有具体信息要素和权重信息。

表 2 一般公共预算及其具体收支信息要素

一 般 公 共 预 算 (88)	2016 年一般公共预算执行情况 (34)	市 总 预 算 一 般 公 共 预 算 (17)	收入 (8)	收入总额 (1)
				收入类级科目 (1)
			地方性收入 (5)	收入款级科目 (1)
				收入项级科目 (1)
				收入目级科目 (1)
				转移性收入 (3)
			转移性收入下级科目 (1)	
			转移性收入下级科目明细 (1)	
		支出 (9)	支出总额 (1)	
			支出功能分类类级科目 (1)	
地方性支出 (6)	支出功能分类款级科目 (1)			
	支出功能分类项级科目 (1)			
	支出经济分类类级科目 (1)			
	支出经济分类款级科目 (1)			
转移性支出 (3)	转移性支出总额 (1)			
	转移性支出下级科目 (1)			
	转移性支出下级科目明细 (1)			
市 本 级 预 算 一 般 公 共 预 算	2017 年一般公共预算草案 (34)	收入 (8)	收入总额 (1)	
			收入类级科目 (1)	
			地方性收入 (5)	收入款级科目 (1)
				收入项级科目 (1)
				收入目级科目 (1)
				转移性收入 (3)
			转移性收入下级科目 (1)	
			转移性收入下级科目明细 (1)	
		支出 (9)	支出总额 (1)	
			支出功能分类类级科目 (1)	
地方性支出 (6)	支出功能分类款级科目 (1)			
	支出功能分类项级科目 (1)			
	支出经济分类类级科目 (1)			
	支出经济分类款级科目 (1)			
转移性支出 (3)	转移性支出总额 (1)			
	转移性支出下级科目 (1)			
	转移性支出下级科目明细 (1)			
2017 年一般公共预算草案 (34)		同 2016 年一般公共预算执行情况		

表3 政府性基金预算及其具体收支信息要素

政府性基金预算 (52)	2016 年 政府性基金 预算 执行情况 (26)	市 总 预 算 政 府 性 基 金 预 算 (13)	收入 (5)	地方性收入 (3)	收入总额 (1) 收入项级科目 (1) 收入目级科目 (1)	
				转移性收入 (2)	转移性收入总额 (1) 转移性收入明细 (1)	
				支出 (8)	类别支出 (6)	支出总额 (1) 支出功能分类类级科目 (1) 支出功能分类款级科目 (1) 支出功能分类项级科目 (1) 支出经济分类类级科目 (1) 支出经济分类款级科目 (1)
			转移性支出 (2)			转移性支出总额 (1) 转移性支出明细 (1)
			市 本 级 预 算 政 府 性 基 金 预 算 (13)			收入 (5)
				转移性收入 (2)	转移性收入总额 (1) 转移性收入明细 (1)	
		支出 (8)		类别支出 (6)	支出总额 (1) 支出功能分类类级科目 (1) 支出功能分类款级科目 (1) 支出功能分类项级科目 (1) 支出经济分类类级科目 (1) 支出经济分类款级科目 (1)	
					转移性支出 (2)	转移性支出总额 (1) 转移性支出明细 (1)
					2017 年政府性基金预算草案 (26)	2016 年政府性基金预算执行情况

表4 国有资本经营预算及其具体收支信息要素

国有资本经营预算 (3)	2016 国有资本经营预算执行情况 (16)	市总预算国有资本经营预算(8)	收入(3)	收入总额(1) 收入项级科目(1) 收入目级科目(1)
			支出(5)	支出总额(1) 支出功能分类款级科目(1) 支出功能分类项级科目(1) 支出经济分类类级科目(1) 支出经济分类款级科目(1)
		市本级预算国有资本经营预算(8)	收入(3)	收入总额(1) 收入项级科目(1) 收入目级科目(1)
			支出(5)	支出总额(1) 支出功能分类款级科目(1) 支出功能分类项级科目(1) 支出经济分类类级科目(1) 支出经济分类款级科目(1)
	2017 国有资本经营预算草案(16)	同 2016 年国有资本经营预算执行情况		

表5 社会保险基金预算及其具体收支信息要素

社会保险基金预算 (3)	2016 社会保险基金预算执行情况 (16)	市总预算社会保险基金预算(8)	收入(3)	收入总额(1) 收入款级科目(1) 收入项级科目(1)
			支出(5)	支出总额(1) 支出功能分类款级科目(1) 支出功能分类项级科目(1) 支出经济分类类级科目(1) 支出经济分类款级科目(1)
		市本级预算社会保险基金预算(8)	收入(3)	收入总额(1) 收入款级科目(1) 收入项级科目(1)
			支出(5)	支出总额(1) 支出功能分类款级科目(1) 支出功能分类项级科目(1) 支出经济分类类级科目(1) 支出经济分类款级科目(1)
	2017 社会保险基金预算草案(16)	同 2016 年社会保险基金预算执行情况		

本部分的计分方式是依据各地级市政府公布的 2016 年预算执行情况和 2017 年预算草案中所公开的市和市本级的四本预算，将其公开的政府财政预算数据对比上述所有应该公开的信息要素进行评估，判断有无。每公布一项信息要素即得 1 分，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”这四类信息要素的满分分别是 68 分、52 分、32 分和 32 分。若某市公开了所有二级指标涵盖的信息要素，则得预算数据部分的满分 184（68+52+32+32）分。

2.文字说明部分

预算数据公开是预算公开的重要内容，然而预算的文字说明也是必不可少的。与数据信息所具有的科学性与客观性特征不同，文字说明信息通常更具理解性和延展性，主要起到传递丰富信息的作用。在规范性、专业性和系统性较强的政府财政预算公开的信息中，文字说明是对预算数据的进一步解释说明可以有效提高民众对预算数据的理解。

预算透明要求及时、准确、全面、便捷、有回应地公开预算数据和预算信息，目前我国的预算公开仍然停留在生硬、僵化的公开预算数据，文字说明也只是对表格信息的直白描述，民众看到了公开的信息依然“看不懂”、“看不出问题”、“无人解答、无人回馈的状态”。

表 6 文字说明部分信息要素及权重

序号	信息要素	权重	序号	信息要素	权重
1	2016 年预算执行情况总体说明	1	11	2017 预算草案编制情况总体说明	1
2	一般公共预算执行情况的数据	1	12	一般公共预算数据	1
3	对一般公共预算执行数据的安排说明	1	13	对一般公共预算数据的安排说明	1
4	政府性基金预算执行情况的数据	1	14	政府性基金预算数据	1
5	对政府性基金预算执行数据的安排说明	1	15	对政府性基金预算数据的安排说明	1
6	国有资本经营预算执行情况的数据	1	16	国有资本经营预算数据	1
7	对国有资本经营预算执行数据的安排说明	1	17	对国有资本经营预算数据的安排说明	1
8	社会保险基金预算执行情况的数据	1	18	社会保险基金预算数据	1
9	对社会保险基金预算执行数据的安排说明	1	19	对社会保险基金预算数据的安排说明	1
10	2016 预算执行的突出重点	1	20	2017 的预算重点工作措施	1

文字说明部分的评估指的是以江苏省各地级市政府 2016 年预算执行情况和 2017 年预算草案报告中的文字说明为主要对象进行评估。因各地级市政府均将市的总预算执行情况和草案的说明同市本级的合并同一文件中，故本部分只对市和市本级共同公布的预算文字信息进行一次评分，且所设计涵盖的信息要素不多，无需分设一、二级指标，直接依据各项信息要素公布有无测评即可。

各项信息要素依然采取等值的原则加赋权重，每公布一项信息要素即得 1 分。本部分的满分为 20 分。具体信息要素的设置及分值情况如上表（表 6）所示。

江苏省 13 个地级市政府财政预算透明度的最终得分是预算数据部分的总得分与文字说明部分的总得分两者相加的总和。即若某市公布了本文所设立的预算透明度评估指标体系下所有的信息要素的话，则得满分 204 分（184 分+20 分）。若需将各地级市政府的得分换算成百分制得分，则将其最终得分除以 204，再乘 100% 可得。即所有预算信息要素全部公开的地级市政府的百分制得分为 100。

3. 访问量

政府公开的财政信息的访问量，即公众及其代表对于政府财政预算信息的关注度和浏览量，也是关系政府财政预算信息透明程度的一个方面。如果公众及其代表对预算信息的关注程度高，参与热情强，说明民众了解预算信息公开的时间、能够从公开的预算信息中获得较关注的信息，才有可能对预算的使用进行监督，发现其中存在的问题。预算透明度越高，受关注程度越高，才能有效推进预算监督和预算民主^[9]。政府及财政部门的官方网站是获取预算公开信息的最权威、最便捷途径，也是最主要的途径。极少有民众向政府部门申请调阅纸质的预算报告，除非一些研究者为了研究的需要，申请公开部分之外的信息，很多研究者没有得到回应（笔者所在课题组的申请便没有得到回应），少数研究者因为个人人脉关系和研究知名度等得到回应，暂时不作为本文的研究内容。本文主要关注政府部门主动公开的内容。因此，公开的预算报告的网页访问量在某种程度上反映民众的预算公开信息的关注程度。由于无法获取一些城市的网页访问量的数据，也无法一一统计转载之后的访问量，因此并没有根据访问量的多少评估预算透明度得分，但是根据能够掌握的数据进行了相关分析。

三、江苏省各地级市预算透明度的评估结果分析

（一）预算透明度总体处于较低水平

根据本文所设立的预算透明度评估指标体系，分别对江苏省 13 个地级市政府财政透明度进行测量和评估，将得到的结果按各市的总得分高低进行了排名，各市的预算透明度总得分、百分制得分以及排名等具体情况如下表（表 7）。

据上表可以看出，江苏省 13 个地级市政府 2016-2017 年度的预算透明度状况令人堪忧。得分最高的地级市镇江市取得了 110 分的总得分，换算成百分制得分是 53.92，如果把百分制得分的 60 分划为政府财政预算透明的及格水平的话，那么江苏省 13 个地级市无一达到及格水平，即便是得分排行榜第一名的镇江市，距离及格线也仍然还有一定差距。得分最低的城市是连云港市，因其未在政府门户网站、财政局网站以及其他可能与之相关的各网站公开其 2016 年预算执行情况和 2017 年预算草案的报告或相关信息，且对于笔者网上提请的申请没有公开回复，故评分为 0。而且，得分居于最末三位的，除了连云港市得 0 分，倒数第二的南京市和倒数第三的常州市的百分制得分分别为 6.86 和 11.76，均在 20% 以下且在 10% 左右徘徊，也就是说，常州市政府仅仅公布了五分之一多一点的财政预算信息，而南京市政府公开的财政预算信息还不到五分之一。若将江苏省 13 个地级市视为一个整体来看的话，先加总后平均可得我省 13 市平均财政预算透明度的总得分为 67 分，换算为

百分制得分即 32.84，也就是江苏省全部的地级市仅仅公开了三成多的政府预算信息。由此看来，江苏省 13 个地级市的财政预算透明度总体水平偏低，各地级市的财政透明度均不高。

表 7 江苏省 13 市预算透明评估得分统计表

排名	地级市	预算表格及数据部分得分				文字说明得分	总计	百分制得分
		一般公共预算	政府性基金	国有资本经营	社会保险基金			
1	镇江市	36	24	22	16	12	110	53.92
2	徐州市	35	23	22	17	12	109	53.43
3	盐城市	36	25	18	16	12	107	52.45
4	无锡市	32	26	18	16	12	104	50.98
5	泰州市	26	18	16	16	12	88	43.14
6	扬州市	28	24	10	8	14	84	41.18
7	宿迁市	22	16	20	8	12	78	38.24
8	淮安市	16	10	8	8	12	54	26.47
9	苏州市	15	9	6	8	12	50	24.51
10	南通市	14	15	4	4	12	49	24.02
11	常州市	12	0	0	0	12	24	11.76
12	南京市	0	0	0	0	14	14	6.86
13	连云港市	0	0	0	0	0	0	0
平均分							67	32.84

（二）预算信息公开内容缺乏统一规范

江苏省各地级市政府公开的财政预算透明度总体得分不高，13 个地级市已经公开的内容不完整、没有统一的规范，公开内容参差不齐。由于缺乏强有力的规范和制度约束，政府在财政预算信息公开方面，无论是公开的预算信息内容质量，抑或是公开的预算表的数量多寡，都具有较大的随意性。例如无锡市在编制其 2016 年国有资本经营预算收支情况表时，完整地将收入和支出信息按功能分类、依照我国新《预算法》和财政部规定的政府收支分类科目要求公布了相应的预算信息，但却在 2017 年编制预算草案时草草了事，其所编制的国有资本经营预算的收支情况十分简略，导致无锡市预算透明度最后的总得分在“国有资本经营预算”这块失分十分严重。除了类似无锡市这样某个一级指标下的信息要素公布不全的情况意外，还有许多地级市存在市或市本级预算信息大量缺失、预算表数量明显不足的情况。例如，南京市和连云港市“四本预算”均没有公开，预算表格部分得分为 0，相应地也居于预算透明度排行榜上末两位；淮安市和苏州市因为分别缺失了四本预算中一半的内容，因而在预算排名中也都处于比较尴尬。

扬州市市本级在 2016 年预算执行情况和 2017 年预算草案中均仅公布了“一般公共预算”和“政府性基金预算”两本预算，缺失了“国有资本经营预算”和“社会保险基金预算”的收支情况，则在市本级的 2016 与 2017 年度下，均得分 2。详细结果见下表。

表 8 江苏省 13 市四本预算公开数量

地级市	市总预算		市本级预算	
	2016 年	2017 年	2016 年	2017 年
镇江市	4	4	4	4
徐州市	4	4	4	4
盐城市	4	4	4	4
无锡市	4	4	4	4
泰州市	4	4	4	4
扬州市	4	4	2	2
宿迁市	4	4	4	4
淮安市	4	4	0	0
苏州市	0	0	4	4
南通市	0	4	2	2
常州市	1	1	0	0
南京市	0	0	0	0
连云港市	0	0	0	0

我国新《预算法》对于四本预算应当向公众公开的情况作出了明确规定，而且作为所有预算信息内容中最为基本的内容，因此，各市选择公开与不公开政府的四本预算的信息，反映了各市政府对预算透明度的重视程度以及在预算信息公开规范性方面所作的努力。提高预算信息公开的规范性是提高预算透明度的前提条件，各级政府按照统一的标准、统一的格式公开预算，对政府部门来说便于统计和比较，对民众来说便于理解和发现问题^[9]。数据处理的过程发现江苏省各地级市在必须公开的预算内容、预算统一口径、预算表格样式、类款科目等详细程度均没有具体的规范，各级政府及部分根据自己的主观意愿和重视程度随意公开愿意公开的信息。

（三）越细化的收支分类科目透明度程度越低

根据预算透明度的测量结果，预算信息越详细越具体，则越少的地级市公开这些信息。按照我国《2016 年政府收支分类科目》的规定，将各市和市本级反映在 2016 年预算执行和 2017 年预算草案的“一般公共预算收支”信息分为“类、款、项、目”四个大类，统计各地级市政府四类科目层级信息公开的情况^[8]。总额包括地级市总预算收入总额、地级市总预算支出总额、地级市本级收入总额和地级市本级支出总额。同样的类、款、科目囿于统计工作的繁琐和复杂程度，这里仅以江苏省 13 个地级市 2017 年一般公共预算收支情况为例：在 13 个地级市中平均 78.8% 的地级市公开预算总额

的数据，平均 57.7% 的地级市公开预算类级科目；平均 38.5% 的地级市公开款级科目；平均 26.9% 的地级市公开项级科目，所有地级市均未公开目级科目。

表 9 江苏省 13 个地级市四类科目预算数据公开情况

调查项目	公开城市数	百分比(100%)	平均百分比(100%)
总额			
总预算一般公共预算收入总额	11	84.6	
总预算一般公共预算支出总额	11	84.6	78.8
本级预算一般公共预算收入总额	9	69.2	
本级预算一般公共预算支出总额	10	76.9	
类级科目			
总预算一般公共预算收入类级科目	10	76.9	
总预算一般公共预算支出功能分类类级科目	11	84.6	
总预算一般公共预算支出经济分类类级科目	0	0	57.7
本级预算一般公共预算收入类级科目	8	61.5	
本级预算一般公共预算支出功能分类类级科目	10	76.9	
市本级预算一般公共预算支出经济分类类级科目	6	46.2	
款级科目			
总预算一般公共预算收入款级科目	10	76.9	
总预算一般公共预算支出功能分类款级科目	0	0	
总预算一般公共预算支出经济分类款级科目	0	0	38.5
本级预算一般公共预算收入款级科目	8	61.5	
本级预算一般公共预算支出功能分类款级科目	6	46.2	
本级预算一般公共预算支出经济分类款级科目	6	46.2	
项级科目			
总预算一般公共预算收入项级科目	5	38.5	
总预算一般公共预算支出功能分类项级科目	0	0	26.9
本级预算一般公共预算收入项级科目	3	23.1	
本级预算一般公共预算支出功能分类项级科目	6	46.2	
目级科目			
市总预算一般公共预算收入目级科目	0	0	0
市本级预算一般公共预算收入目级科目	0	0	

(四) 转移性收支预算信息的公开程度较低

表 10 江苏省 13 市 2017 年一般公共预算转移性收支公开情况

调查项目（市总预算）	公开城市数	调查项目（市本级预算）	公开城市数
一般公共预算转移性收入总额	1	一般公共预算转移性收入总额	5
一般公共预算转移性支出总额	1	一般公共预算转移性支出总额	5
一般公共预算转移性收入下级科目	1	一般公共预算转移性收入下级科目	5
一般公共预算转移性支出下级科目	1	一般公共预算转移性支出下级科目	4
一般公共预算转移性收入下级科目明细	1	一般公共预算转移性收入下级科目明细	2
一般公共预算转移性支出下级科目明细	1	一般公共预算转移性支出下级科目明细	1

转移支付（transfer payment），又称无偿支出，它主要是指各级政府之间为解决财政失衡而通过一定的形式和途径转移财政资金的活动，是政府财政资金的单方面的无偿转移。在预算执行中，有些转移支付并没有编入年初审核通过的预算而是在新的预算通过之后 5、6 月份甚至更晚，更有特殊的情况在 11 月和 12 月才发生，如果这些转移支付发生后没有补充编入预算，立法机关和民众便无法获取相关信息，无法对这部分资金进行监督，因此研究者在预算透明度测量和评估过程中特别关注转移支付资金数额是否公布。“政府应当在公布一般预算收支的基础上，单独公布转移性收支的数额，及其下级科目和细项”^[4]。遗憾的是江苏省 13 市转移性收支信息的公开情况令人堪忧（表 10）。在所有地级市中，只有盐城市 1 个城市，公开了“一般公共预算”中转移性收支相关的所有信息要素，也是唯一一个公开了市转移性支付预算信息的城市。而扬州、宿迁、淮安、苏州、南通、常州、南京、连云港这 8 个城市没有在“一般公共预算”中公布任何转移性收支相关的信息，只能得零分；盐城、镇江、无锡、泰州、徐州 5 个城市公开“市本级转移性收入、支出总额”和“转移性收入下一级科目”等部分转移支付信息。总体而言，相对于其它预算信息，转移支付的预算信息的透明度明显偏低。

(五) 民众对政府预算透明度的关注度和参与度较低

政府财政预算的透明度不仅要求预算信息的公开，而且要求及时、完整、准确、获取便捷，容易理解。政府公布的预算信越是容易获得、容易理解、准确有效民众的关注度越高，如果公布的预算信息缺乏时效性，或者“看了也看不懂，看了也没用”，那么关注度必然会低。因此，政府公布预算信息的关注度在某种程度上也反映了政府财政预算的透明度。网页浏览量是民众关注度的有效测量指标，遗憾的是只有无锡市、苏州市、常州市和盐城市的相关网站显示点击量。笔者统计了 2010-2017 年期间历年预算执行情况和预算草案的访问量，如表 12。从下表可以看出，四个地级市预算信息发布的网页的访问量并没有呈现出明显的规律性，其中常州市 2014 年预算执行和 2015 年预算草案的访问量最大为 3574 次，常州市的常住人口为 400-500 万，3000 多次是一个微乎其微的数量，可见民众对预算信息的关注度极低。究其原因主要表现在以下几个方面：首先，公布的预算信息

主要是数据为主，或者是对数据的简单说明，民众能够获取的有效信息很有限；其次，政府没有对公布的预算数据信息进行宣传、讲解和答疑，民众没有形成关注政府官网的习惯，也看不懂这些数据跟自己的利益关联；再次，长期以来“官本位”思想深刻影响着官员和民众，民众政治参与意识低，认为自己即使关注了，发表了意见也不会得到有效的回馈。

表 12 苏锡常盐四市 2010-2017 年期间历年预算执行情况和预算草案发布的网页浏览量统计表

地级市	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
无锡市	50	80	87	176	840	1936	230
苏州市	263	818	2845	629	694	705	427
常州市	3027	3157	586	3465	3574	3275	496
盐城市	--	--	--	--	--	--	1179

四、江苏省地级市预算透明度评估的启示

江苏省省级预算透明度连续数年在全国排名倒数，13 个地级市的预算透明度也处于较低水平，特别是南京市作为省会城市其预算透明度在 13 个地级市中位居第 12，倒数第二名，确实出乎研究者的意料。通过对 13 个地级市预算透明度的评估与结果分析我们得到如下启示。

（一）制定预算公开实施办法，规范预算公开标准

从本文的透明度评估结果来看，我省各市政府财政预算公开当中最为突出的问题在预算公开的规范性和预算信息的详细性两方面较为薄弱。各地级市之所以会存在预算信息公开不完整不详细的情况，主要是因为政府和财政部门缺乏可以可资遵循的详细规则。江苏省财政厅应该在江苏省人大预算工作委员会的指导下出台具体的《预算公开实施办法》，省财政部门和各县市财政部门遵照规则依法公开即可。新《预算法》属于预算基本法，其内容是纲领性的，概括性的，需要制定一系列的配套法律来保障新《预算法》的有效实施。然而遗憾的是《预算法实施条例》修正方案至今仍未获得通过^[11]。中央的配套法律修订方案没有通过，地方的配套法律更是没有进展。地方政府的预算公开的推进只能依靠领导的重视来推进，比如宁夏省和湖南省。江苏省相关领导对预算信息公开不够重视，因此省级预算透明度得分很低，地市级是在省级的领导下行事，得分自然也很难高，评估结果印证了这一点。

（二）纳入绩效考核体系，引起主管领导的重视

从江苏省到地级市预算透明度不高，跟主管领导和“一把手”重视程度不够息息相关。时至今日，我国各地方政府官员的绩效考核体系中均未纳入政府信息公开相关的评估指标^[12]。邓淑莲也建议“不妨将各级地方政府的财政预算公开水平，同其政府总体的绩效考核相连接”^[13]。如果把预算公开提高到与 GDP 和环境保护同样的高度加以重视，预算透明度定能在短期内取得较快提高。如果把预算透明度列为政绩考核的主要指标，必须制定相应的二级指标：预算公开制度的完备性、公开预算信息的完整，预算公开宣传力度、预算信息的官民互动、相关听证会、民主恳谈会等。数年来，上海财经大学的省级财政预算透明度评估结果并没有引起江苏省市相关领导的重视，如果预算透

明度能够纳入政府内部或者共产党内部考核体系，必然会引起相关领导的高度重视，另一方面，领导对预算透明度的重视反过来又会促进预算透明度的提高。

（三）互联网+预算公开，充分发挥新媒体作用

随着信息技术快速发展，互联网已经与很多传统行业、政府改革深度融合，提高预算透明度也必然要依靠互联网平台^[4]。官方网站已经成为公认的发布预算信息最便捷的平台，然而江苏省各地级市官方网站公布的预算信息访问量很低。在搜集江苏省 13 市政府 2016 年预算执行情况和 2017 年预算草案报告时，笔者曾向常州市政府提请预算信息的公开，但却并未收到任何回复；另一方面，公众及人大代表对预算公开信息监督不足。江苏省各级地方政府可以通过官方微信、官方微博加大对政府门户网站的宣传力度，在门户网站开通问答板块，方便民众随时提问。政府财政部门应该在门户网站和新媒体上向民众解释预算收支的各项安排，项目预算应该以项目为单位向民众解释说明，让民众看得懂，有便捷的提问和答疑渠道。通过微信、微博就可以看到公开的预算信息，关乎民生的项目撰写专门的文章进行解释说明，看不懂或者想发表意见可以随时通过官网、官方微信和官方微博发表观点，每天会有工作人员及时回应。便捷的渠道、及时详尽的预算信息能够提高民众的政治参与能力，民众参与能力的提高反过来对预算透明度提出更高的要求，两者相辅相成。

参考文献

- [1]Kopits G , Craig J. Transparency in government operations IMF[R]. IMF Occasional Paper No.158, 1998.
- [2]孟久儿.预算透明度国际标准体系比较与启示[J].理论与现代化, 2014, (2): 68-73.
- [3]吕凯波, 刘小兵.中国省级财政透明度调查: 现状、问题与政策建议[J].财经智库, 2016, 1(2): 104-115.
- [4]清华公共经济、金融与治理研究中心财政透明度课题组. 2016 年中国市级政府财政透明度研究报告[R].北京: 清华大学, 2016:
- [5]上海财经大学公共政策研究中心.2016 中国财政透明度报告[M].上海: 上海财经大学出版社, 2016: 36-56
- [6]马海涛, 王淑杰.政府预算透明度指标体系研究[J].财经科学, 2012, (4): 108-115.
- [7]魏陆.全口径预算信息公开透明保障机制构建研究[J].上海交通大学学报, 2014, 24(2): 5-12.
- [8]中华人民共和国财政部. 2016 年政府收支分类科目[M].北京: 中国财政经济出版社, 2016: 157-230
- [9]冯素坤.预算调整制度的演进与政府良治[J].审计与经济研究, 2017, (2): 46-55.
- [10]陈穗红.2014《预算法》修正案对提高预算透明度的机遇与挑战[J].地方财政研究, 2014, (11): 9-13.
- [11]周慧, 邓可可.中国财政现状、问题与对策[J].管理方略, 2016, (4): 54-58.
- [12]张蕊, 朱建军.官员政治激励与地方财政透明度[J].当代财经, 2016, (1): 29-38.
- [13] 财政公开透明: 制度障碍及破阻之策[J].探索, 2016, (3): 62-68.
- [14]肖鹏, 阎川.中国财政透明度提升的驱动因素与路径选择研究[J].经济社会体制比较, 2013, (4): 199-206.

An Evaluation on Budget Transparency of Thirteen Cities in Jiangsu Province

—Based on the budgeting 2016 and the draft budgeting 2017 of 13 cities in Jiangsu

SukunFeng LijingZhu

(Nanjing Audit University, Nanjing / Jiangsu, 211815)

Abstract: In this paper, the author set up an evaluation index system of budget transparency, and then evaluate budget transparency of 13 cities in Jiangsu province government, based on on the budgeting 2016 and the draft budgeting 2017. These facts are pointed out by analysing of the results of the assessment. Firstly, the budget transparency score of every city evaluated is at low level; Secondly, few specific rules are observed in the budget data made public; Thirdly, detailed accounts are not open; Fourthly, less transfer payment budget data are public; Fifthly, the public not very concerned with budget transparency. At last we get the following revelations, (1) the governments should formulate detailed rules for implementation of budget transparency; (2) budget transparency should be taken into office holder performance appraisal system; (3) official website, official WeChat and official micro-blog of the local governments may help budget transparency.

Key words: budget transparency; public budget; general public budget; government funds budget

作者简介:冯素坤,女,南京审计大学教师,博士,从事公共财政与公共预算研究。

基金项目:教育部人文社科项目(13YJC810004):基于公共受托责任的省级部门预算调整及其问责路径研究;江

苏高校哲学社会科学项目(2016SJB810003):预算治理与腐败防治:基于江苏省的面板数据

通讯地址:江苏省南京市浦口区江浦街道雨山西路86号(211815)

电子邮箱:sukey@nau.edu.cn

朱立靖,女,南京审计大学行政管理专业本科生,主要从事公共预算研究。