

1. 地方公共财政建设指标体系：框架说明

1.1 中国公共财政建设指标体系概述

1.1.1 中国公共财政建设指标体系的定位：“路线图”与“考评卷”

1998年12月15日，在每年一度的全国财政工作会议上，时任中共中央政治局常委、国务院副总理的李岚清同志代表中共中央宣布了一个具有划时代意义的重要决定：“积极创造条件，逐步建立公共财政基本框架”（李岚清，1998）。自此，建立健全公共财政体制成为中国财政改革和发展目标的明确定位。

2000年1月12~19日，中共中央在中央党校举办省部级主要领导干部财税专题研讨班。研讨班举行期间，江泽民、朱镕基、胡锦涛、李岚清分别发表重要讲话，从不同角度论述了公共财政建设的重要意义，并发出了由建立公共财政基本框架入手，建设稳固、平衡、强大的财政（财政部办公厅、国家税务总局办公厅，2000）的号召。这次研讨班的举办，可以视为在全国范围内加快推动公共财政框架建设工作的总体动员和具体部署。

此后，在党的十六届三中全会（2003年）、五中全会（2005年）、十七大（2007年）、十七届五中全会（2010年）、十一届人大四次会议（2011年）发布的一系列决议和文件中，多次明确提出，“进一步健全和

完善公共财政体制”、“加快公共财政体系建设”、“完善公共财政体系”、“健全公共财政体系”。

可以说,公共财政建设作为改革开放以来主导中国财税体制改革进程的重要线索,正在由理论层面的探讨日益深入地转变为现实中财税改革的实践和操作,中国已经步入全面和全力建设公共财政的时代。

如果将公共财政理解为一种制度安排,那么公共财政建设就是一场以公共化为取向的财政制度变革。然而,从总体上看,在当前中国公共财政建设的进程中,始终面临两个方面的“瓶颈”制约:

一是作为一种全新的制度安排,我们还不能完整而系统地描述公共财政的制度体系——正在着力建设的公共财政制度究竟是什么样子的?如果由你来操作,你想做些什么?你又能做些什么?

二是作为一场深刻的制度变革,我们还不能适时而动态地刻画公共财政的建设进程——不断逼近公共化目标的公共财政建设目前到了什么地步?如果由你来评价或测度工作的质量,你该从何入手?你又能操用怎样的尺子?

也就是说,在当前的中国,我们需要拿出一套融理论与实践、理想与现实为一体的公共财政建设施工方案和验收标准——标识公共财政建设前行方向的“路线图”和刻画公共财政建设既有进程的“考评卷”。

面对如此的需求,我们的供给——研究储备——显然不足。迄今为止的研究,或多纠缠于公共财政概念的表述,而鲜有对接制度安排和实践操作的有效成果;或多停留于局部和枝节层面,而鲜有覆盖整个财政制度体系的完整阐述。问题是,若不能突破这样的“瓶颈”制约,中国的公共财政建设则或是难以跳出“摸着石头过河”的局限,或是极易陷入“碎片化”的境地。

认识到这是一个必须尽快改变的供求格局,定位于“路线图”和“考评卷”,围绕中国公共财政建设的诸方面问题做更深入、更全面、更系统的研究,显然是一项值得去做,而且颇具紧迫性的工作。

问题是如何去做?

充当施工方案的“路线图”也好,用作验收标准的“考评卷”也

罢，是需要借助一定的形式来发挥作用的。它可以采取以定性分析为主的规划形式，也可以选择以定量分析为主的计量模型形式。不过，考虑到中国公共财政建设是一个由诸多子系统构成的相当复杂的系统工程，对于实现“标识”和“刻画”目的的“路线图”和“考评卷”而言，上述哪一种形式，都是不可或缺的。我们作出的选择是，将两种形式有机地融合起来，以制度设计为主要线索，运用综合评价技术，构建中国公共财政建设指标体系（中国社会科学院财政与贸易经济研究所课题组，2005）。

1.1.2 中国公共财政建设指标体系的设计原则

1. 指标体系设计的基本原则

中国当前的公共财政建设是在现阶段中国现实国情约束下进行的，以公共化为取向的财政制度变革和财政职能调整。刻画、判断、评价中国财政公共化进程的指标体系既要有扎实的理论基础，可以准确地体现公共财政的基本特征；又必须有现实基础，能够充分反映中国作为处于经济转轨阶段的发展中大国的具体国情；而且还需要获得相关数据和技术手段的支持。因此，在设计指标体系的过程中，我们主要遵循以下原则：

（1）互补性原则

互补性原则是综合评价理论中设计指标体系的重要原则。在每一门学科的理论研究中，基本上都存在着对同一问题或现象有不同解释的情况。也就是说，不同的研究者，对同一系统或现象，经常有不同的见解或观点，从而建立了许多不同的甚至矛盾的理论。互补性就是在综合评价时处理理论差异的基本原则。

狭义互补性模型认为，关于同一客观现象的相互矛盾、相互对立、得此失彼的两种认知理论，是相互补充、相互联系从而完整地解释该现象所必需的。

互补性原则说明公共财政理论研究中存在的种种争论，并不构成设计公共财政建设指标体系的障碍。相反，综合评价技术恰恰是通过不同理

论观点进行互补性分析来构建完整、全面的指标体系的。

(2) 动态化原则

公共财政是以满足社会公共需要为主旨的制度安排，而在经济社会发展的不同阶段，社会公共需要的具体内容和范围是发展变化的。中国的公共财政建设及其指标体系也应当是具有中国特色，随着经济社会进步而不断发展、演变的。

(3) 可持续性原则

要反映财政公共化的动态过程，指标体系应当在反映现实的基础上，具有前瞻性和可持续性。在具体指标及权重调整的前提下，我们希望指标体系的基本框架能够在较长的时期内保持稳定。

2. 指标体系设计的技术原则

根据综合评价技术的要求，结合指标体系设计的基本原则，在具体指标的筛选过程中，我们主要遵循了以下原则：

(1) 相关性

公共财政建设指标体系的中心任务是描述、判断、评价中国财政的公共化进程，而不是评价财政制度的运行状况及效率，因此公共化程度的测度是指标体系的核心任务。基于这种认识，在选择具体指标时，我们着重筛选与公共化相关的指标，而不是面面俱到。

(2) 完整性

公共财政指标体系所涉及的指标应尽可能反映财政公共化进程的主要方面，避免重大遗漏。指标的完整性是对多系统、多层次综合评价的基本要求。

(3) 重要性

在相关性、完整性的基础上，应区分反映对象的重要程度来选择具体指标，对于那些特别关键和重要的特征应根据重要性原则进行详尽的测度和反映；对于那些必要但不太重要的指标则进行相对简略的测度。

(4) 独立性

选出的指标应尽可能相互独立，不同的指标要评价公共化进程的不同方面，避免重复评价。

(5) 精确性

所选指标在评价内容的度量上要具有精确性，客观指标的定义要准确、资料来源要可靠。主观性指标的取得要符合综合评价技术的要求，评价方法科学。

(6) 可比性

可比性原则首先是指所有评价对象的各评价因素或指标的数据信息，必须是可比的。为此，要求数据的来源、计算方法、统计口径、时间等具有一致性。

可比性原则还包括选择评价因素时，应选择不同评价对象之间在该因素方面具有差异性的指标。无差异性的评价因素对不同评价对象来讲，不具有可比性。

(7) 经济性

指标的选取要考虑现实条件及可操作性，数据的获得应符合成本效益原则。在满足评价目标的前提下要减少指标之间的信息重复，选定的指标应包含尽可能大的信息量。

(8) 客观性

客观性是指在选择指标时，应充分考虑指标的可监控性，尽可能减少人为因素和主观判断对指标的负面影响。

1.1.3 中国公共财政建设指标体系的基本设计思路

1. 设计指标体系的三种基本思路

公共财政建设是一个复杂的系统工程，由预算制度、财政收入制度、财政支出制度、公债制度等诸多子系统构成。而财政的公共化进程包括财政制度和财政职能两个层次的公共化，并受到市场化进程、宪政制度框架、政府职能转变等基础性制度变迁的影响。因此，对公共财政的评价可以从多个角度、多个层面入手，我们认为构建公共财政建设指标体系有三种基本思路：

(1) 按照财政制度的子系统构建

构建公共财政建设指标体系最为直接的思路是按照构成公共财政制度

框架的各子系统分别构建指标体系。公共财政制度由公共支出制度、公共收入制度、政府预算制度、财政政策制度、社会保障制度、公共财政体制、公共财政管理制度等子系统构成,按照这一思路,公共财政建设指数或财政公共化指数分别由各子系统的公共化指数加权获得。

以财政制度的子系统构建指标体系的优点在于一级指标的设置贴近现实,易于理解,容易被实际工作部门接受。其缺点在于忽视了公共财政各子系统之间的内在关联,无法体现财政公共化的基本内涵和特征。而且,从系统论的观点来看,对系统各部分的评价与对系统本身的评价是两个问题,不能用对系统各组成部分的评价替代对系统本身的评价。

(2) 按照财政公共化的影响因素构建

公共财政不仅是一个复杂的系统,也是一个开放的系统,中国的财政公共化进程受到内外部多种因素的共同影响。从外部分析,市场化进程、政治体制改革、社会主义民主法制建设、公民民主意识和参政议政能力的提高等都会对公共财政建设产生重大影响。从内部分析,公共财政制度变革和财政职能的公共化从程序和实体两个层面直接决定了财政的公共化程度。

按照上述影响财政公共化的内外部因素,公共财政建设指标体系可以按照基础性指标、制度建设指标、职能绩效指标的思路来构建。基础性指标反映外部因素变化对财政公共化的影响;制度建设指标反映公共财政制度变革的进展;职能绩效指标则反映财政运行结果的公共化程度。

按照影响因素构建公共财政考评体系的优点是能够明确区分内外部因素及制度变革与职能调整对财政公共化进程的影响,可以较好地刻画公共财政建设过程中各项因素的作用。其缺点在于无法直观地体现公共财政的特征和要求,而且基础性指标、制度性指标、职能绩效性指标三者之间往往具有密切的关联,在实际操作中清楚划分的难度较大。

(3) 按照公共财政的基本特征构建

按照公共财政所具有的基本特征来构建指标体系,有利于发挥公共财政理论对公共财政建设的指导功能,符合理论联系实际、理想与现实相结合的设计原则。而且根据综合评价中的互补性原理,以公共财政的基本特

征来构建指标体系也有利于将不同的财政理论观点进行有机的整合，能够更加全面、准确地反映中国财政公共化的进程。

如前所述，尽管目前理论界对中国公共财政理论的某些方面尚有争论，但在与社会主义市场经济体制相适应的财政制度基本特征方面已经有较为全面、深入的研究。如张馨（1999）认为，从市场经济与公共财政的关系出发，财政公共性的实质是政府与市场的关系问题。公共财政所具有的基本特征和内涵，是在处理它与市场的关系过程中形成的。因此，弥补市场失效、对于市场正常和正当活动一视同仁、非市场营利性、法治化是公共财政的基本特征。

贾康（2005）将公共财政的基本特征也概括为四个方面。第一，财政的公共性。公共财政的特征首先是以满足社会公共需要作为财政分配主要的目标和财政工作的重心。第二，财政应该以提供公共物品和服务作为“以财行政”的基本方式，财政系统、财政分配满足社会公共需要的基本方式，就是提供公共物品和公共服务。第三，公共财政要求以公民权利平等、政治权力制衡为前提的规范的公共选择作为决策机制。其实质内容是：理财的民主化、决策的科学化、社会生活的法治化。第四，公共财政在管理运行上必然是以现代意义的具有公开性、透明度、完整性、事前确定、严格执行的预算作为基本管理制度。

我们认为，任何一个理论框架都不可能完全涵盖研究对象的所有特征，这是互补性原理的认识论基础。因此，综合考虑各理论流派关于公共财政的观点，按照互补性原理归纳整合公共财政的基本特征，并以此为基础结合基础环境指标、制度性指标、职能绩效指标等内外部因素的划分来构建公共财政建设指标体系，是一种较好的选择。

2. 中国公共财政建设的职能与特征

中国的公共财政建设是一个复杂的系统工程，涵盖了财政制度变革和职能调整的方方面面，应按照怎样的逻辑框架和思路来描述、判断中国现阶段在非典型市场经济国情约束下的公共财政建设进程呢？

我们认为，满足社会公共需要是公共财政的本质属性，而社会公共需要的满足是通过公共财政职能得以实现的。在市场经济体制下，公共财政

具有资源配置、收入分配、经济稳定三大职能。由于社会公共需要是不断发展变动的,在不同国家的不同阶段,公共财政这三大职能的具体内容也存在差异。就经济社会发展阶段来看,中国是一个处于经济转轨过程中的发展中大国,经济转轨、发展中国家、经济社会发展不均衡等因素构成了当前中国公共财政建设的基本环境,并对公共财政职能提出了具有中国特色的具体要求。

因此,要全面、系统地描述、判断中国财政的公共化进程,应将公共财政的一般特征与中国当前经济社会发展对财政职能的具体要求结合起来,以此为基础,构建中国公共财政建设指标体系的基本框架。

(1) 财政公共化的基本含义

如前所述,我们所理解的公共财政,是以满足社会公共需要为主旨的财政制度安排。公共性是公共财政的核心和本质特征,体现和反映公共性是公共财政制度的目标,而公共化则是由现实逼近公共财政目标的动态过程。

财政的公共化有两层基本含义:一是制度层面所要求的财政决策、执行、监督等财政运行机制的公共化,制度的公共化可以理解为程序公共化;二是财政职能的公共化,即财政收支安排的最终结果和绩效能够公平而有效率地满足社会公共需要,财政职能的公共化可以理解为实体公共化。程序公共化是实体公共化的制度保障,实体公共化是程序公共化的目标。因此,公共财政建设可以定义为以公共化为取向的财政制度变革和财政职能调整。

(2) 公共财政的基本特征

公共性是公共财政的本质,公共财政的基本特征则是财政公共化的具体体现,也是判断财政是否实现公共化的基本理论依据。

公共财政的第一个基本特征,就是要以满足社会公共需要为口径界定财政的活动领域和职能范围,这里的关键点主要有两个:一是由财政所提供的公共需要是与私人个别需要相对而言的,是社会公民在生产、生活和工作中不可或缺的共同需要,它难以由市场有效提供,是政府必须承担的职责;二是由财政所提供的公共需要,面对的是全体公众或整个社会,而

不是只针对某一个阶级、某一阶层、某种所有制、某一类特殊利益集团的需要。这两点共同构成了社会公共需要的完整含义。满足社会公共需要，在市场经济条件下，以提供公共物品或服务作为基本方式。

公共财政的第二个基本特征，就是立足于非营利性。也就是说，公共财政的收支安排是以公共利益的极大化，而不是以投资赚钱甚或带着投资赚钱的因素为出发点和归宿。

公共财政的第三个基本特征，就是政府收支行为的规范化，这同样由其公共性所决定。政府收入体现的是从广大社会成员那里收取的“众人之财”，政府支出是用于与广大社会成员日常生活息息相关的“众人之事”，因此，政府的收钱和花钱行为就应当而且必须有讲究，对社会成员要具有公开性、透明度，要接受社会公众的监督。

政府收支行为规范化的标志包括：一是以法制为基础。即是说，财政收入的方式和数量或财政支出的去向或规模必须建立在法制的基础上。二是全部政府收支进预算。政府预算的实质是透明度和规范化。政府收支只有完整地在预算中反映出来，才能全部置于各级立法机关和全体社会成员的监督之下，也才能真正实现以民为本，反映和体现社会公众利益的要求。三是财政税务部门总揽政府收支。所有的政府收支，要完全归口于财政税务部门管理。从源头上明确收支两条线，以确保公共权力的正确行使。

公共财政的上述基本特征揭示了公共财政的基本规范，指明了公共财政制度建设的基本要点和思路，是构建公共财政建设指标体系的重要理论依据。

3. 评价指标的选择思路

根据公共财政的上述基本特征，我们大体可以归纳出公共财政建设指标体系所应具备的基本指标。

建立与社会主义市场经济体制相适应的财政制度框架是中国财政公共化面临的基本问题。在市场经济体制下，政府与市场的关系决定了财政的基本职能，由于社会公共需求无法通过市场途径获得满足，因此弥补市场失灵是公共财政的基本特征；而在政府与市场分工的前提下，政府的收支

行为应当以公共利益最大化为目标,对于转轨国家而言,这意味着政府要退出竞争性领域,实现财政的非营利化;同时,为了防止政府利用收支行为干扰市场经济的正常运行,公共化的财政要求财政税收部门总揽政府收支,全部政府收支都要纳入预算管理,不应存在脱离预算管理的政府性收支,这是实现财政法治化和民主化的制度前提。

从财政运行机制,即程序公共化的角度分析,财政的公共化体现为财政的法治化、民主化以及政府间财政关系的规范化。

从财政职能,即实体公共化的角度分析,以全社会公共需要为出发点的财政应以“一视同仁”为原则实现基本公共服务的均等化;公共化的财政不仅应满足当代人的公共需要,其运行结果还应有利于经济社会及财政自身的可持续发展;而社会成员对公共服务的满意度则是对公共财政运行绩效最有效的度量指标。

最后,中国的公共财政建设是在经济全球化背景下进行的,应有适当的指标反映这一因素对中国财政公共化的影响。

1.2 中国公共财政建设指标体系的基本框架

1.2.1 评价财政公共化的十大因素指标

公共财政建设指标体系的评价对象是中国财政的公共化进程。公共性作为公共财政的本质属性,是通过财政职能得以体现的。在市场经济体制下,资源配置、收入分配、经济稳定是公共财政的三大职能。对于中国这样一个处于转轨过程中的发展中大国而言,财政除了要弥补市场失灵,还要承担弥补市场残缺、促进市场机制完善的职能。

由于社会公共需求是不断发展变动的,因此我们在界定政府与市场关系的基础上,只能明确公共财政应具有的基本职能,而无法对特定财政收支结构进行公共化程度的评价。在这种情况下,财政公共化程度的测度只能根据公共财政制度和公共财政运行应具有的基本特征来进行。

在全面梳理基本构建思路后,我们选用以下十个因素指标来刻画中国

公共财政的建设进程：

- (1) 政府对市场的干预度（简称政府干预度）；
- (2) 财政的非营利化（简称非营利化）；
- (3) 政府收支的集中度（简称收支集中度）；
- (4) 财政法治化；
- (5) 财政民主化；
- (6) 政府间财政关系的规范度（简称分权规范度）；
- (7) 财政均等化；
- (8) 可持续性；
- (9) 财政绩效改善度（简称绩效改善度）；
- (10) 财政国际化。

1.2.2 因素的分项

公共性作为公共财政的本质属性，是通过财政职能得以体现的。尽管对于中国这样一个处于转轨过程中的发展中大国而言，促进市场发展是一项重要任务；但在市场经济体制下，资源配置、收入分配、经济稳定仍是公共财政的三大职能。

由于社会公共需求是不断发展变动的，因此我们在界定政府与市场关系的基础上，只能明确公共财政应具有的基本职能，而无法对特定财政收支结构进行公共化程度的评价。在这种情况下，财政公共化程度的测度只能根据公共财政制度和公共财政运行应具有的基本特征来进行。为此，我们将反映公共财政基本特征的十大因素划分为四项：

一是基础性分项，用来测度经济体制转轨过程中市场化改革对公共财政的影响，反映政府与市场关系调整对公共财政建设的要求。其中政府对市场的干预度因素反映了市场经济体制对财政职能的基本要求，而财政的非营利化和政府收支集中度因素则反映了中国经济体制转轨对财政公共化的具体要求。

二是制度性分项，用来刻画财政制度公共化的进展。财政法治化、财政民主化两大因素反映了财政决策机制的公共化程度；而政府间财政

关系的规范度则用来反映不同级次政府之间的分工规则对财政公共化的影响。

三是绩效性分项，公共财政在实现财政职能、满足社会公共需要的过程中应符合公平与效率的要求，财政均等化因素和财政绩效改善度因素分别从公平和效率两个方面反映财政运行结果的公共化程度。制度性因素与绩效性因素之间有着密切的关联关系，财政制度的公共化是财政运行结果公共化的程序保障，而财政运行的公平与效率则是财政制度公共化的目的。另外，促进经济社会可持续发展是市场经济条件下财政履行职能、弥补市场失灵的基本要求。而财政运行的可持续性也是财政运行绩效的重要体现。

四是辅助性分项，所谓辅助性分项是指对中国当前的公共财政建设非常重要，但又相对独立、无法按照上述公共财政基本特征进行归类的因素集。财政国际化就是用来反映在开放条件下推进公共财政建设的辅助性因素。

基于上述划分，我们建立了由上述各因素、各分项构成的中国公共财政建设指标体系的框架，详见图 1-1。

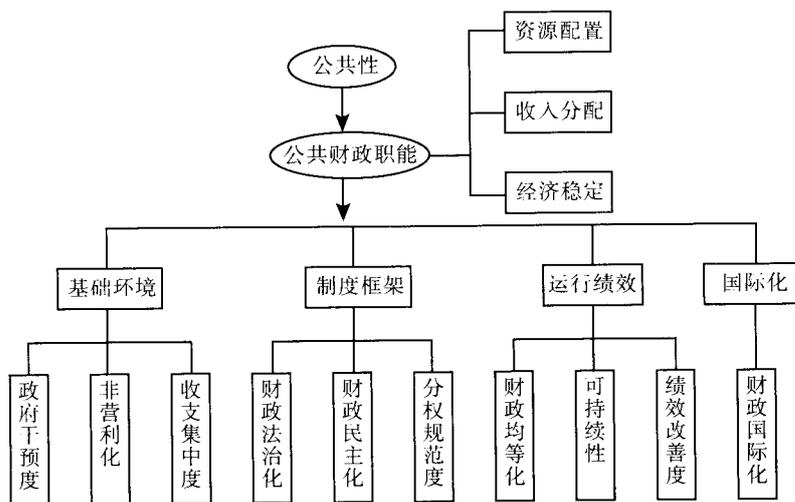


图 1-1 公共财政建设指标体系基本框架示意图

1.3 地方公共财政建设指标体系

1.3.1 中国公共财政建设指标体系：全国与地方

由四大分项指数和十大因素指标构成的中国公共财政建设指标体系是一个完整评价中国财政公共化进程的框架，将其运用于全国层面公共财政建设状况的考评，客观指标主要采用全国平均值和基于省级行政区划之间的差异值进行评价，主观指标则来自对按东、中、西部不同城市的抽样调查问卷。课题组已运用该指标体系对全国层面中国公共财政建设状况进行了连续六年的跟踪评价，已经形成了2006~2011年六个年度的《中国公共财政建设报告》。

在全国层面对中国公共财政建设状况进行评价的过程中，我们发现，各地公共财政建设在主客观指标两个方面均有较大差异，以全国平均值及省级行政区划之间的差异值和部分地级城市抽样的方法难以反映公共财政建设在各地的进展状况。因此，为了更好地发挥指标体系“路线图”和“考评卷”的作用，在全国层面跟踪评价的基础上，有必要对各地公共财政建设的状况及其差异进行描述、分析和评价。

将中国公共财政建设指标体系运用于地方层面，首先需要根据地方公共财政建设的特点对指标体系进行修订。在四大分项指数中，财政国际化作为辅助性分项无法用于对地方公共财政建设状况的考评，因此地方公共财政建设指标体系保留了基础环境、制度框架和运行绩效三大分项指数，删除了财政国际化这一辅助性分项指数，同时在十大因素指标中相应删除了财政国际化因素评价指标。

在基础环境分项指数中，非营利化因素评价指标是反映计划经济向市场经济转轨过程中政府职能转变的重要指标。在市场经济条件下，财政资金逐渐从竞争性领域中退出，实现非营利化是经济体制转轨对公共财政建设的具体要求，是公共财政基础环境建设的重要组成部分。在国有资本分级管理的体制下，地方财政的非营利化进程是地方公共财政建设的重要组

成部分。但是，受到资料的限制，我们无法获得地方国有企业的行业分布和政府资金投向竞争性行业的数据，无法进行具体评价，因此非营利化指标目前暂不列入地方公共财政建设指标体系框架。

与非营利化指标面临相似问题的是制度框架分析指数中的分权规范度因素评价指标，目前，省以下财政体制由各省自行确定，在理论和实践中无法找到评价各地省以下财政体制本身优劣的统一标准，同时也缺乏省以下各级政府资金来源构成的具体数据，因此分权规范度指标目前也暂不列入地方公共财政建设指标体系框架。

在对分项指数和因素指标进行调整的同时，课题组根据地方公共财政建设的特征和数据的可获得性等标准对构成因素指标的二、三级指标也进行了删减和修订，最终形成了地方公共财政建设指标体系。

1.3.2 地方公共财政建设指标体系的基本框架

在中国公共财政建设指标体系的基础上，经过修订形成的地方公共财政建设指标体系由政府干预度、收支集中度、财政法治化、财政民主化、财政均等化、可持续性、绩效改善度七大因素评价指标构成。其中，政府干预度、收支集中度构成了基础环境分项指数；财政法治化、财政民主化构成了制度框架分项指数；财政均等化、可持续性和绩效改善度构成了运行绩效分项指数。地方公共财政建设指标体系的基本框架如图 1-2 所示。

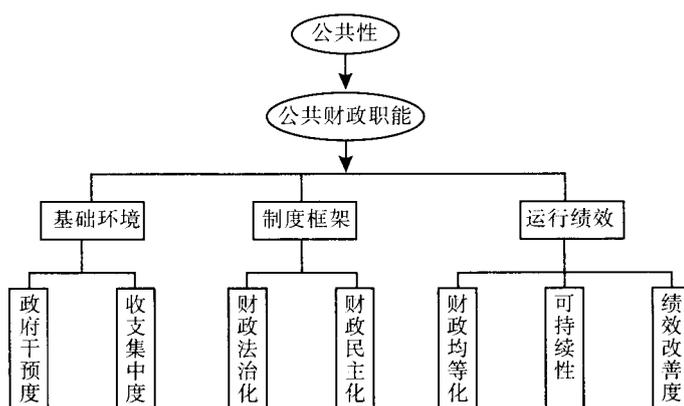


图 1-2 地方公共财政建设指标体系基本框架示意图

构成中国公共财政建设指标体系的十大因素评价指标，我们按政府干预度、非营利化、收支集中度、财政法治化、财政民主化、分权规范度、财政均等化、可持续性、绩效改善度和财政国际化的顺序以 F1 ~ F10 标示。

地方公共财政建设指标体系的七大因素评价指标在进行标示时，我们保留了各因素评价指标在原中国公共财政建设指标体系中的排序，以打头字母由 F 变更为 D 作为区别。因此，七大因素评价指标及其所属各层级指标的起始序号为：

- D1 政府干预度；
- D3 收支集中度；
- D4 财政法治化；
- D5 财政民主化；
- D7 财政均等化；
- D8 可持续性；
- D9 绩效改善度。

1.3.3 地方公共财政建设指标体系的解释

1. 政府干预度

市场机制虽然能够较好地解决效率问题，促进经济增长，但却无法提供公共物品和服务，也不能自动解决经济增长中产生的收入分配差距、区域差距、外部性、市场垄断、经济波动等问题。弥补市场失灵是政府干预经济的基本理由，也是市场经济条件下财政的基本特征，因此，我们把政府对市场经济的干预度（简称政府干预度）作为反映财政公共化程度的重要因素指数。

在理论上，政府的干预度可以从“质”和“量”两个方面进行测度。从质上看，市场经济条件下政府及其财政的职能是“弥补市场失灵”，主要包括：①为社会提供国防、治安、公共工程等公共物品和服务；②建立和维护市场经济的运行规则，实现公平竞争；③纠正“外部性”；④对自然垄断行业进行管制；⑤社会保障与收入分配；⑥制定并实施宏观经济政

策维持经济的稳定。

从量上看, 财政收支占 GDP 的比重反映了政府支配资源的数量, 是政府履行各项职能, 满足社会公共需要的物质保障。

根据综合评价方法对指标筛选的原则, 结合中国公共财政建设的实际状况, 共有五个方面的二级指标来刻画和反映政府干预度, 这五个方面是: 建立规范和维护市场秩序; 对“外部性”的纠正; 社会保障与收入分配; 行政管制和政府收支规模合理度。

对地方公共财政建设而言, 行政管制和政府收支规模合理度属于中央政府的职能, 无法用于地方层面的评价。通过完善法律体系建立市场经济的运行规范属于中央政府的职责, 但地方政府负有执行市场经济法律、维护市场秩序的职能。在市场经济条件下, 社会保障和收入分配也更多的是中央政府的职能, 但目前社会保障尚未实现全国统筹, 对各地社会保障状况的评价具有现实意义。

政府对“外部性”的纠正体现经济社会的许多方面, 当前环境保护与资源综合利用是“外部性”最为突出的两个领域, 根据指标选取的重要性原则, 我们以环境保护与资源综合利用来代表政府在纠正“外部性”方面的进展。

综上所述, 用于刻画地方公共财政建设中政府干预度的二级指标为:

D101 维护市场秩序;

D102 环境保护与资源综合利用;

D103 社会保障。

各二级指标的具体评价指标参见表 1-1。^①

2. 收支集中度

政府收支的集中度指标反映政府收支纳入预算管理的程度。公共化的财政要求财政部门总揽政府收支, 全部政府收支都要纳入预算管理, 不应存在脱离预算管理的政府性收支, 这是实现财政法治化和民主化的制度前提。

^① 所有各具体评价指标的数据来源和算法等内容参见本报告第 4 章。

表 1-1 政府干预度指标结构（地方）

序号	二级指标	序号	三级指标
D101	维护市场秩序	D101.1	维护市场经济秩序满意度
		D101.2	消费者权益保护满意度
		D101.3	监督检查产品的合格率
D102	环境保护与资源综合利用	D102.1	工业废水排放达标率
		D102.2	工业二氧化硫排放达标率
		D102.3	城市污水(处理厂)集中处理率
		D102.4	城市生活垃圾无害化处理率
		D102.5	农村卫生厕所普及率
		D102.6	城市用水重复利用率
		D102.7	工业固体废物综合利用率
D103	社会保障	D103.1	养老保险覆盖率
		D103.2	基本医疗保险覆盖率

20世纪90年代后期，通过“预算收支≠政府收支”这一基本事实的揭示和认定，启动了以规范政府收入行为及其机制，将各种非规范性政府收支纳入规范化轨道为着眼点的“费改税”和“税费改革”，并且以此为基础确立了构建公共财政体制框架的中国财政改革与发展目标。

当前，全部政府收支都纳入预算管理可以概括为实现“全口径预算管理”。^① 2011年3月，十一届全国人大四次会议通过的《国民经济与社会发展第十二个五年规划纲要》第四十七章第二节明确指出：“实行全口径预算管理，完善公共财政预算，细化政府性基金预算，健全国有资本经营预算，在完善社会保险基金预算基础上研究编制社会保障预算，建立健全有机衔接的政府预算体系。”

对地方政府而言，现阶段公共财政建设进程中建立规范的政府收支预算管理体系具有特别重要的意义。然而，受到资料的限制，目前无法获得各地完整的政府性收支数据，难以对地方政府全部收支的集中度进行准确

^① 对全口径预算管理更详尽的阐述参见高培勇主编《中国财政政策报告 2008/2009：实行全口径预算管理》，中国财政经济出版社，2009。

的判断。因此，我们设置了两个二级指标反映地方政府的收支集中度：

D301 政府资金收支集中度。该指标通过预算外收支与财政收支的比反映各地在资金数量层面纳入预算管理的政府收入的集中程度。

D302 政府资金管理集中度。该指标通过非财税部门组织的收入（税务部门、财政部门、海关之外的政府部门）占政府收入的比重和政府部门在预算外资金项目上收支自主权反映政府资金管理的集中程度。由于非财税部门组织的收入难以获得详细的公开资料进行准确评价，而预算外资金收支自主权则属于制度变化的指标，难以进行年度测评，因此，该指标作为备选参考指标，不作为年度测评指标。

各二级指标的具体评价指标见表 1-2。

表 1-2 收支集中度指标结构（地方）

序号	二级指标	序号	三级指标
D301	政府资金收支集中度	D301.1	预算外收入与财政收入的比
		D301.2	预算外支出与财政支出的比
D302	政府资金管理集中度	D302.1	非财税部门组织的收入占政府收入的比重
		D302.2	预算外资金收支自主权

3. 财政法治化

财政的公共化从制度层面分析，是由社会公共需求偏好的显示及排序机制决定的。公共化的财政制度应当能够使社会成员的公共需求偏好得以充分的表达，并且按照某种特定的、得到社会成员认可并普遍遵循的规则进行排序。公共需求偏好的显示越充分、偏好排序的规则越公正、合理，财政的公共化程度就越高。就这个意义而言，我们认为，财政的民主化是衡量公共需求偏好显示程度的主要指标，而财政的法治化是测度偏好排序规则公正合理程度的主要指标。

根据财政法治化的内涵和特征，结合地方公共财政建设的具体情况，我们分别从财政立法、财政权利保障、财政执法和财政司法四个方面来测度中国财政法治化的进程，即：

- D401 财政立法；
 D402 财政权利保障；
 D403 财政执法；
 D404 财政司法。

各二级指标的具体评价指标见表 1-3。

表 1-3 财政法治化指标结构（地方）

序号	二级指标	序号	三级指标
D401	财政立法	D401.1	立法机关在财政收支中的作用
		D401.2	预决算差异度
D402	财政权利保障	D402.1	纳税人权利保障满意度
D403	财政执法	D403.1	税务机关依法征税程度
		D403.2	行政复议指数
D404	财政司法	D404.1	行政诉讼指数

4. 财政民主化

财政民主化是公共财政建设的重要内容，也是社会主义民主政治建设的重要组成部分。公共财政的本质是社会公众的财政，是以满足社会公共需求为基本特征的，应当建立怎样的机制将社会中分散的个人对公共需求的偏好转化为社会公共需求是公共财政制度建设必须面对的基本问题，而财政民主化是解决这一问题的基本思路。

财政民主化的根本目标是建立民主财政。民主财政下，公众能够对财政事务发表意见，参与财政决策，财政决策能够充分地反映民意。财政决策反映多数人的意见，但少数人的利益同时得到充分的保证。政府的财政收支行为受到民众的有效监督。公众对财政事务意见的表达可以是直接的，也可以是间接的，即委托选出的代表表达意见。公众参与财政决策的前提是获取充分和准确的信息，因此，财政信息的及时准确披露是实现财政民主的基础。

根据对民主财政的理解，我们将财政民主化概括为以下四个方面：知情权、参与权、决策权和监督权。其中，社会公众的财政决策权主要是通

过立法机关财政立法和预算民主制度实现的，即体现为立法机关在财政收支中的作用，而这恰恰同时是财政法治化的主要方面。因此，为了避免与财政法治化指标的重复，我们最终将反映财政民主化因素指标的二级指标确定为知情权、参与权和监督权：

D501 知情权指数；

D502 参与权指数；

D503 监督权指数。

各二级指标的具体评价指标见表 1-4。

表 1-4 财政民主化指标结构（地方）

序号	二级指标	序号	三级指标
D501	知情权指数	D501.1	财政收支的透明度
		D501.2	获取信息的便利度
D502	参与权指数	D502.1	反映财政问题的积极性
		D502.2	参与财政问题的可能性
D503	监督权指数	D503.1	政府及财政部门受监督程度
		D503.2	政府的回应性

5. 财政均等化

所谓财政均等化，指的是政府通过财政活动生产或提供的公共物品和服务（简称“公共服务”）的效益与成本，应无差别地、一视同仁地落在每一位公民和每一个企业身上。也就是在财政上要坚持并实行“国民待遇”。财政均等化，即是用于考评公共服务的效益覆盖和成本分担状况的指标。

通常所说的财政均等化，主要包括两个方面的内容：

其一，公共服务均等化。公共服务均等化不是指所有公民和所有企业享受到的公共服务在财政支出上的绝对均等，而是指一个国家的公民和企业无论居住或经营在哪个地区，都有平等享受国家最低标准的基本公共服务的权利。公共服务均等化是反映财政运行绩效公共化最重要的指标之一。

其二，公共收入的非歧视性与公平。所谓非歧视性，是指一切市场主体都应适用基本统一的税收法律和制度以及其他公共收入法律和制度。市场主体所属阶层、集团或经济成分的不同，不会影响到税收待遇和其他公共收入待遇；所谓公共收入的公平，是指公共收入的筹集应当符合横向公平和纵向公平的原则，有助于缓解收入分配的差距。

对中国的公共财政建设而言，公共收入的非歧视性与公平更多的属于中央政府的职能，目前地方财政公共化进程中，公共服务的均等化和财政收支的公平度是两个主要方面，因此我们设置了以下三个二级指标考评地方财政均等化的进展状况：

D701 公共服务区域均等化；

D702 公共服务城乡均等化；

D703 公共服务城市内部均等化。

各二级指标的具体评价指标见表 1-5。

表 1-5 财政均等化指标结构（地方）

序号	二级指标	序号	三级指标
D701	公共服务区域均等化	D701.1	人均财政支出的均等化(地市)
		D701.2	医疗卫生服务区域均等化(县级)
D702	公共服务城乡均等化	D702.1	城乡义务教育均等化
		D702.2	医疗卫生服务城乡均等化
D703	公共服务城市内部均等化	D703.1	城市绿化覆盖率的均等化
		D703.2	每万人拥有公共汽车数量的均等化

6. 可持续性

可持续性至少应当包括两方面的内容：一是财政应起到弥补市场失灵的作用，促进经济社会的可持续发展；二是财政自身的运行应具有可持续性，能够有效控制财政风险。可持续性即是用于考评财政在促进经济社会可持续发展及其自身的可持续运行状况的指标。

因此，我们设置了两个二级指标分别考评财政对经济社会可持续发展的贡献和财政自身的稳定与抗风险能力的状况，前者称为财政补偿度，后

者称为财政的可持续性。

D801 财政补偿度；

D802 财政的可持续性。

由于现行的预算法未赋予地方政府举债权，地方政府融资平台等隐性及或有债务的状况缺乏准确的数据进行评价，地方政府的收入也具有多样化的特征，难以对地方政府财政自身的可持续性进行准确判断。因此，在地方公共财政建设指标体系框架中，地方财政的可持续性指标仅作为参考指标，不进行年度评价。

各二级指标的具体评价指标见表 1-6。

表 1-6 可持续性指标结构 (地方)

序号	二级指标	序号	三级指标
D801	财政补偿度	D801.1	资源补偿度
		D801.2	生态补偿度
D802	财政的可持续性	D802.1	地方财政赤字率指数
		D802.2	地方债务负担率指数

7. 绩效改善度

绩效改善度是用于考评政府为社会公众提供公共物品和服务的效果究竟如何的因素指标，是评价公共财政总体运行绩效的重要内容。

可以用来评价绩效改善度的指标有很多，从指标数据来源的角度划分，大体可以分为客观性指标和主观性指标。客观性指标主要是指通过公共财政收支项目的投入—产出比来判断和评价财政收支的效率；主观性指标则主要以公共服务的需求者对政府公共支出的主观满意度作为衡量支出绩效的标准。

在相关数据可获得的情况下，客观性指标具有易于比较、评价结果明晰准确等优点。但是，以效率为中心的投入—产出分析方法应用于政府及公共管理领域存在许多基本问题难以解决。

评价公共支出的标准与评价营利性部门的标准不同，对于基本公共服

务和公共基础设施而言，以公平为中心的均等化目标往往比以效率为中心投入—产出指标更为重要。

公共支出的目标是为了满足社会的公共需要，社会公众对公共支出的主观满意度是评价公共支出绩效改善更为基础和重要的指标，在这个意义上社会公众的满意度是公共支出最重要的产出。

与上面的问题相联系，从技术层面来看，财政支出项目的产出往往体现为无法准确计量的社会效益，将社会效益纳入投入—产出分析框架并用以构建评价指标体系的成本较高。而通过问卷调查等方法，以社会公众的主观满意度作为评价财政收支绩效的基本标准具有更大的可操作性。

因此，我们倾向于以主观性指标为主对地方公共支出的绩效进行综合评价。根据指标筛选的原则和现阶段地方政府的职能，我们选择以下七个方面的公共服务进行满意度问卷测评：

D901 对公共基础设施的满意度；

D902 对市政设施的满意度；

D903 对义务教育的满意度；

D904 对社会保障的满意度；

D905 对环境保护的满意度；

D906 对治安和司法的满意度；

D907 对医疗卫生的满意度。

绩效改善度指标各二级指标不设具体评价指标。