

# 1. 中国公共财政建设指标体系：框架说明

## 1.1 指标体系的设计原则

### 1.1.1 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。

狭义互补性模型最早是由丹麦著名学者、量子物理学创始人玻尔于1927年针对光的波粒二重性问题提出的，该模型认为，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对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。

### 1.1.2 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，数据来源要可靠。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、时间等方面具有一致性。

可比性原则还包括选择评价因素时，应选择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。

## 1.2 指标体系的基本设计思路

### 1.2.1 评价财政公共化的理论基础

要评价中国财政的公共化进程，首先应明确什么是公共化、如何实现公共化等基本问题。公共财政理论、财政职能理论、制度变迁理论是我们

进行公共财政评价的主要理论依据。

### 1. 公共财政理论

目前,理论界对公共财政的认识有两种基本观点:第一种观点认为满足社会公共需要是公共财政的本质属性,公共财政是以满足社会公共需要为主旨的财政制度安排(高培勇,2000);第二种观点将公共财政与市场经济联系起来,认为公共财政是为市场提供公共服务的政府分配行为,是社会公众的财政,是与市场经济相适应的财政类型(张馨,1999)。

尽管当前中国财政理论界对公共财政与市场经济的关系仍然存在着不同认识,但抛开理论层面的争论,我们认为,满足社会公共需要是公共财政的本质属性,无论公共财政是否在理论上与市场经济必然联系在一起,中国现实的公共财政建设和公共化进程始终是以市场化改革为背景展开的。如何在经济转轨过程中建立与市场机制相适应的财政体制,在政府与市场分工的大框架下更好地满足社会公共需要,是当前中国公共财政建设面临的基本问题。

在这个意义上,就中国公共财政建设实践而言,上述两种理论观点的互补性多于冲突,共同构成了我们评价财政公共化的重要理论基础。

### 2. 财政职能理论

如果我们把中国的公共财政建设理解为在市场化改革背景下为更好地满足社会公共需要而进行的制度变革,那么在市场经济体制下,社会公共需要与私人个别需要之间的差异就构成了政府与市场分工的基本原则,同时也决定了财政的基本职能。

根据马斯格雷夫对市场经济条件下财政职能的论述,资源配置、收入分配和经济稳定是市场机制无法实现的功能。市场失灵意味着社会成员通过市场分工和交易无法满足其全部需求,无法通过市场满足的需求往往需要通过集体决策来满足,这就构成了社会公共需要的基本内容。在市场经济体制下,财政的公共性在很大程度上是通过履行财政职能的方式得以体现的。

对中国这样一个长期实行计划经济体制的发展中大国而言,除了市场

失灵，还存在着由于市场机制不完善而形成的市场残缺。在私人物品和服务的生产和分配中，市场残缺与政府越位并存，两者之间存在着错综复杂的相互影响和相互关联关系。而在财政应当发挥职能的领域，则存在着市场失灵与政府缺位的问题。由于长期以来片面强调经济增长，尤其是GDP的增长，许多地方政府在公共物品和服务的供给、社会事业发展、自然环境保护等方面存在着严重缺位。

因此，从财政职能的角度来看，中国当前的公共财政建设就是要配合政府职能的调整，解决好“越位”与“缺位”的问题，通过财政职能的调整来更好地满足社会公共需要，体现财政的“公共性”。

### 3. 制度变迁理论

中国的公共财政建设作为以公共化为取向的财政制度变革，与其他重要的制度变迁一样，是在政府主导下进行的主动、自觉的改革。改革的目的是要反映、体现财政的公共属性，而改革的过程就是财政制度和财政运行的公共化。

根据制度变迁理论，政府主导的制度变迁往往具有明确的改革目标，是从“起点模式”向“目标模式”逼近的过程，这一过程与我们构建公共财政建设“路线图”的思路是一致的。

在制度变迁理论中，某个具体制度的变迁是在其他更为基础的制度框架和制度背景的制约和影响下进行的，其变迁路径和过程受到诸多内外部因素的共同影响。就公共财政建设而言，市场化改革、政治体制改革、社会主义民主法制建设、公民的民主意识和参政议政能力构成了影响财政公共化进程的主要外部因素。

公共财政建设内部则包括了财政制度的公共化和职能绩效的公共化两个层面，如何通过制度安排更好地反映社会成员的公共需求偏好并对多种公共需求偏好进行符合社会利益最大化的排序是财政制度公共化的核心问题；而在公共需求偏好得到有效显示的基础上，如何通过财政职能的调整和财政运行绩效的提高有效率地实现社会成员的公共需求则是职能绩效公共化的主要内容。制度公共化和职能绩效公共化之间的相互作用是推动公共财政建设的两大内部因素。

## 1.2.2 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所接受。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指标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、制度建设指标、职能绩效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则，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的。

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，这是互补性原则的认识论基础。因此，综合考虑各理论流派对公共财政的观点，按照互补性原则归纳整合公共财政的基本特征，并以此为基础结合基础性指标、制度建设指标、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。

### 1.2.3 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，要全面而系统地描述、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，构建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性的具体体现，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的需要，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夹带着投资赚钱的因素为出发点和归宿的。

公共财政的第三个基本特征，就是政府收支行为的规范化，这同样是由其公共性所决定的。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所讲究，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三点：一是以法制为基础。即就是说，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。二是全部政府收支纳入预算。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,我们可以大体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。

## 1.3 指标体系的框架结构

### 1.3.1 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。

由于社会公共需要是不断发展变动的，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。

在全面梳理指标的构建思路后，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。

### 1.3.2 因素的分项

根据影响财政公共化进程的内外部因素，我们将反映公共财政基本特征的十大因素指标划分为四个分项指数。

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。此外，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框架，见图 1-1。

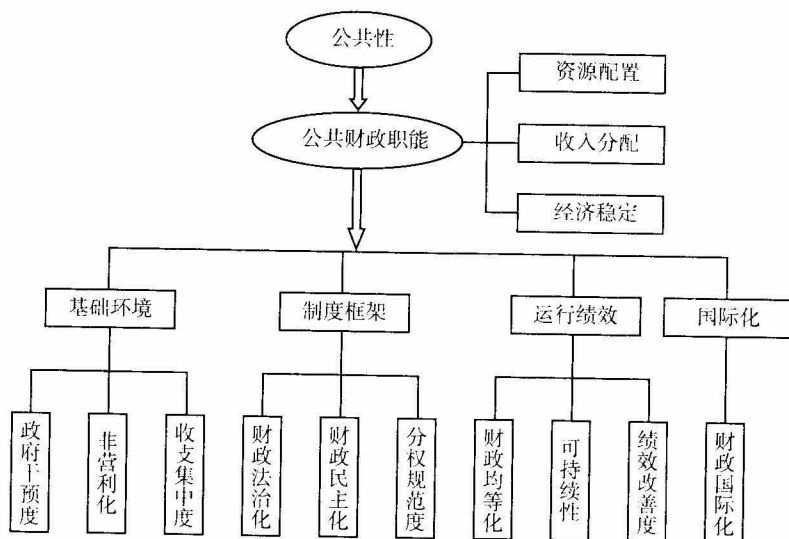


图 1-1 公共财政建设指标体系基本框架

## 1.4 指标体系的解释<sup>①</sup>

### 1.4.1 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情况，我们选取了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：建立规范与维护市场秩序；对“外部性”的纠正；社会保障与

---

① 我们对指标体系中十大因素指标的具体解释（评价）分为两个层次：第一个层次称为理论解释（评价），即在不考虑数据的可获得性等评价技术要求的情况下，根据公共财政理论对指标进行的阐述和分析；第二个层次称为技术解释（评价），是在理论解释的基础上，根据综合评价技术的要求，按照重要性、独立性、可比性、客观性等指标选取的技术原则对理论评价指标所作出的进一步筛选和提炼。对十大因素指标具体的理论解释和技术解释详见高培勇等《中国公共财政建设指标体系研究》（社会科学文献出版社，2012）。为避免重复，本节只简要地介绍十大指标的结构与基本内容。

收入分配；行政管制；政府收支规模合理度。

我们认为，在市场失灵的领域中，为社会提供公共物品和服务难以进行准确的测度。首先，在不同的国家和不同的经济发展阶段，经过公共选择程序决定的公共物品和服务的组合具有多样性和变动性，因此，不存在或者说难以准确界定在中国的财政公共化进程中公共物品和服务的标准范围。其次，公共物品和服务所涵盖的内容非常宽泛，在现代社会，政府提供的大量公共物品和服务都属于混合品，如教育、卫生、公共基础设施等，这些内容难以通过一个指标进行刻画与反映，而应分为不同指标，根据重要程度进行分类测度。

稳定经济是政府的重要职责之一，但也难以纳入公共财政建设指标体系中进行度量，这是因为宏观经济政策更多地具有相机抉择的特征，且大部分政策是通过调整收支数量和结构来实施的，其指标的独立性和相关性并不显著，因此无法将促进经济稳定的财政政策列为财政公共化进程独立的测度因素。

中国作为从计划经济向市场经济转轨的发展中国家，与成熟的市场经济国家相比，政府通过行政手段对经济活动的干预范围更广、力度也更大，并不仅仅限于自然垄断行业。政府的行政管制在很大程度上是对中国经济体制市场化程度的反映。因此，从建立和完善市场经济体制的角度，政府行政管制的范围和力度是反映政府干预度的重要方面。

政府对“外部性”的纠正体现在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，刻画政府干预度的五个二级指标为：

- F101 建立规范与维护市场秩序
- F102 环境保护与资源综合利用
- F103 社会保障与收入分配
- F104 行政管制

## F105 政府收支规模合理度

各二级指标的具体评价指标见表 1-1。

表 1-1 政府干预度指标结构

| 序号   | 二级指标        | 序号     | 三级指标              |
|------|-------------|--------|-------------------|
| F101 | 建立规范与维护市场秩序 | F101.1 | 市场经济法律体系的完备度      |
|      |             | F101.2 | 维护市场经济秩序满意度       |
|      |             | F101.3 | 消费者权益保护满意度        |
|      |             | F101.4 | 监督抽查产品的合格率        |
| F102 | 环境保护与资源综合利用 | F102.1 | 工业废水排放达标率         |
|      |             | F102.2 | 工业二氧化硫排放达标率       |
|      |             | F102.3 | 城市污水(处理厂)集中处理率    |
|      |             | F102.4 | 城市生活垃圾无害化处理率      |
|      |             | F102.5 | 农村卫生厕所普及率         |
|      |             | F102.6 | 城市用水重复利用率         |
|      |             | F102.7 | 工业固体废物综合利用率       |
| F103 | 社会保障与收入分配   | F103.1 | 养老保险覆盖度           |
|      |             | F103.2 | 基本医疗保险覆盖度         |
|      |             | F103.3 | 最低生活保障覆盖度         |
|      |             | F103.4 | 社会保险基金收入占 GDP 的比重 |
|      |             | F103.5 | 税收的收入分配功能指数       |
| F104 | 行政管制        | F104.1 | 行政审批项目的范围与数量变化    |
|      |             | F104.2 | 政府定价的范围与比重        |
|      |             | F104.3 | 垄断行业市场准入标准的变化     |
|      |             | F104.4 | 利率管制项目占项目总数的比重    |
|      |             | F104.5 | 资本项下管制的项目占项目总数的比重 |
| F105 | 政府收支规模合理度   | F105.1 | 政府收入占 GDP 的比重     |
|      |             | F105.2 | 政府支出占 GDP 的比重     |

需要说明的是，尽管行政管制是反映政府对经济干预程度的重要指标，但在中国公共财政建设指标体系中，我们将其作为备选的参考指标而不是年度测评指标使用。这主要是因为行政审批、政府定价、市场准入、利率和资本项目管制等指标是国内外经济自由度指数和市场化指数重点刻

面和反映的内容<sup>①</sup>，在中国公共财政建设指标体系内对中国的市场化进程进行单独测度的成本较高，不符合指标筛选的重要性和经济性原则。

此外，尽管在理论上我们认为在市场经济条件下，应当把行政管制手段限制在必要的最低程度，但对于中国这样一个非典型市场经济国家而言，目前我们还难以对所谓的“必要的最低限度”进行准确的界定，这导致行政管制的大部分评价指标实际上无法得到准确的评价结果。

政府收支规模合理度指标在中国公共财政建设指标体系框架内也属于备选的参考指标，而不是年度测评指标。这首先是因为政府收支占 GDP 的比重并不是单调性指标，即政府收入占 GDP 的比重并非越大越好，也不是越小越好，政府收入占 GDP 比重的合理度在不同国家、不同经济社会发展阶段是不同的。也就是说，我们实际上难以确定中国现阶段政府收支占 GDP 比重的最优值，因此也就无法将其作为具体评价指标进行准确测度。

#### 1.4.2 非营利化

中国的公共财政建设是在经济转轨的背景下进行的，随着计划经济向市场经济的转轨，政府与市场的分工逐渐明晰，在市场经济条件下，政府不能以追逐营利为目的，而只能以社会公共利益为目的和最终归宿。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，也是反映公共财政建设基础环境的重要指标。

从现实看，中国公共财政建设的非营利化强调的是一个动态的过程，既要符合中国财政非营利化的现状，要作横截面判定，也要反映历史发展的轨迹，进行时间序列方面的描述，并形成两者间的有机结合。因此，对非营利化指标的测度可以从国有经济规模合理度和财政投资的非营利化，即存量和增量两个基本方面进行。

---

<sup>①</sup> 如世界经济自由度指数、中国市场化指数等，对上述指数具体内容的介绍参见高培勇主编《为中国公共财政建设勾画“路线图”——重要战略机遇期的公共财政建设》，中国财政经济出版社，2007，第89~93页。



**F201 国有经济规模合理度**

在存量方面，国有经济规模合理度指标对在建立和完善社会主义市场经济体制背景下，国有经济规模的调整变化情况进行刻画和判断。由于该指标是非单调指标，难以作出合理的定量判断，因此在指标体系框架内属于备选的参考指标，而不作为年度测评指标。

**F202 财政投资的非营利化**

在增量方面，财政投资的非营利化指标通过财政对竞争性领域的投资状况来反映财政的非营利化进程。

各二级指标的具体评价指标见表 1-2。

表 1-2 非营利化指标结构

| 序号   | 二级指标      | 序号     | 三级指标               |
|------|-----------|--------|--------------------|
| F201 | 国有经济规模合理度 | F201.1 | 国有经济增加值占 GDP 的比重   |
|      |           | F201.2 | 国有经济在全社会固定资产投资中的比重 |
| F202 | 财政投资的非营利化 | F202.1 | 预算内资金对竞争性行业投资的比重   |
|      |           | F202.2 | 预算内资金对竞争性行业投资的范围   |

**1.4.3 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。

根据中国目前政府收支预算管理的现状，我们设置了两个二级指标反映政府收支的集中度。

**F301 政府资金收支集中度**

该指标通过预算外收支占政府收支的比重和行政事业单位财政拨款占全部收入的比重两个具体评价指标反映在资金数量层面政府资金收支的集中程度。

**F302 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的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备评价,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 1-3。

表 1-3 收支集中度指标结构

| 序号   | 二级指标      | 序号     | 三级指标               |
|------|-----------|--------|--------------------|
| F301 | 政府资金收支集中度 | F301.1 | 预算外收支占政府收支的比重      |
|      |           | F301.2 | 行政事业单位财政拨款占全部收入的比重 |
| F302 | 政府资金管理集中度 | F302.1 | 非财税部门组织的收入占政府收入的比重 |
|      |           | F302.2 | 预算外资金收支自主权         |

#### 1.4.4 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,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:

F401 财政立法

F402 财政权利保障

F403 财政执法

F404 财政司法

各二级指标的具体评价指标见表 1-4。

表 1-4 财政法治化指标结构

| 序号   | 二级指标   | 序号     | 三级指标           |
|------|--------|--------|----------------|
| F401 | 财政立法   | F401.1 | 税收立法指数         |
|      |        | F401.2 | 立法机关在财政收支中的作用  |
|      |        | F401.3 | 预决算差异度         |
| F402 | 财政权利保障 | F402.1 | 纳税人权利保障满意度     |
|      |        | F402.2 | 财政收支与个人利益的联系程度 |
| F403 | 财政执法   | F403.1 | 税务机关依法征税程度     |
|      |        | F403.2 | 行政复议指数         |
| F404 | 财政司法   | F404.1 | 司法机关在财政收支中的作用  |
|      |        | F404.2 | 行政诉讼指数         |

#### 1.4.5 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，而这恰恰也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的二级指标确定为知情

权、参与权和监督权：

F501 知情权指数

F502 参与权指数

F503 监督权指数

各二级指标的具体评价指标见表 1-5。

表 1-5 财政民主化指标结构

| 序号   | 二级指标  | 序号     | 三级指标         |
|------|-------|--------|--------------|
| F501 | 知情权指数 | F501.1 | 财政收支的透明度     |
|      |       | F501.2 | 媒体对财政收支的报道   |
|      |       | F501.3 | 获取信息的便利度     |
| F502 | 参与权指数 | F502.1 | 对财政收支事项的关注度  |
|      |       | F502.2 | 反映财政问题的积极性   |
|      |       | F502.3 | 参与财政问题的可能性   |
|      |       | F502.4 | 听证制度的有效性     |
| F503 | 监督权指数 | F503.1 | 社会舆论和媒体      |
|      |       | F503.2 | 政府及财政部门受监督程度 |
|      |       | F503.3 | 政府的回应性       |

#### 1.4.6 分权规范度

财政分权是政府间财政关系的基础，完善财政分权，建立稳定、规范的中央与地方财政关系是公共财政建设的重要内容。如果说财政的法治化和民主化是对财政决策机制公共化的基本要求，那么在存在多级次政府的情况下，不同级次政府在满足社会公共需求方面的分工规则也是公共财政制度建设的重要内容。

尽管由于各国国情的差异，并不存在标准化的政府间财政关系模式，但是，政府间财政关系的明晰、规范和合理是公共财政制度的基本要求。因此，我们使用政府间财政关系规范度因素指标（简称分权规范度）来反映中央与地方财政分权关系的规范程度。

分权规范度的二级指标包括：

F601 中央财政收入合理度

F602 财力与事权的匹配度

F603 地方财政制度规范度

F604 转移支付制度规范度

各二级指标的具体评价指标见表 1-6。

表 1-6 分权规范度指标结构

| 序号   | 二级指标      | 序号     | 三级指标               |
|------|-----------|--------|--------------------|
| F601 | 中央财政收入合理度 | F601.1 | 中央财政收入比重合理度        |
| F602 | 财力与事权的匹配度 | F602.1 | 财政资金在公共部门间分配的合理度   |
|      |           | F602.2 | 基层政府公共服务能力         |
| F603 | 地方财政制度规范度 | F603.1 | 地方税收立法权接受度         |
|      |           | F603.2 | 地方预算外收入与财政收入的比     |
| F604 | 转移支付制度规范度 | F604.1 | 专项转移支付制度规范度        |
|      |           | F604.2 | 均衡性转移支付占一般性转移支付的比重 |

#### 1.4.7 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，主要包括两方面的内容。

其一，公共服务的均等化。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。

考评中国财政公共化的进程，应立足中国的现实国情。中国是一个处于经济转轨进程中的发展中大国，与发达国家的国情存在着巨大差异。中国当前公共服务的不均等可以从区域差异、城乡差异和城乡内部差异三个方面进行刻画，因此我们设置了以下四个二级指标考评财政均等化的进展状况：

F701 公共服务区域均等化

F702 公共服务城乡均等化

F703 公共服务城乡内部均等化

F704 公共收入的公平度

各二级指标的具体评价指标见表 1-7。

表 1-7 财政均等化指标结构

| 序号   | 二级指标        | 序号     | 三级指标            |
|------|-------------|--------|-----------------|
| F701 | 公共服务区域均等化   | F701.1 | 省际人均财政支出的均等化    |
|      |             | F701.2 | 省际人均财政性教育经费的均等化 |
|      |             | F701.3 | 省际人均医疗卫生支出的均等化  |
| F702 | 公共服务城乡均等化   | F702.1 | 城乡义务教育经费的均等化    |
|      |             | F702.2 | 城乡医疗卫生服务的均等化    |
| F703 | 公共服务城乡内部均等化 | F703.1 | 城市公共服务均等化       |
|      |             | F703.2 | 农村公共服务均等化       |
| F704 | 公共收入的公平度    | F704.1 | 税收负担的公平性        |
|      |             | F704.2 | 省际人均财政收入的均等化    |

#### 1.4.8 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”。

F801 财政补偿度

F802 财政的可持续性

各二级指标的具体评价指标见表 1-8。

表 1-8 可持续性指标结构

| 序号   | 二级指标    | 序号     | 三级指标    |
|------|---------|--------|---------|
| F801 | 财政补偿度   | F801.1 | 资源补偿度   |
|      |         | F801.2 | 生态补偿度   |
| F802 | 财政的可持续性 | F802.1 | 赤字率指数   |
|      |         | F802.2 | 国债负担率指数 |

#### 1.4.9 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。客观性指标主要是以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；主观性指标则主要是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着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

的投入—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—产出分析框架并据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，我们采用主观性指标对公共支出的绩效进行综合评价。根据指标筛选的原则，我们选择了以下九个方面的公共服务进行满意度问卷测评：

- F901 对公共基础设施的满意度
- F902 对市政设施的满意度
- F903 对义务教育的满意度
- F904 对高等教育和科研的满意度
- F905 对社会保障的满意度
- F906 对政府部门公共服务的满意度
- F907 对环境保护的满意度
- F908 对治安和司法服务的满意度
- F909 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。

#### 1.4.10 财政国际化

相对而言，在公共财政建设进程中，财政国际化是一个新的命题。在全球经济一体化的今天，中国的公共财政建设必须具有开阔的思路和国际化的视角。财政国际化即是用于考评公共财政建设融入国际潮流并在国际公共物品的供给、国际财税协作等方面发挥作用状况的指标<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 由于财政国际化指标中有大量制度性变化指标，不具备年度间的可测度性，还有大量指标在数据的可获得性方面存在困难，因此，我们在对有数据来源的指标打分的同时，将财政国际化指标设为参考评价指标，不计入综合评价得分。



总体说来，对于财政国际化的考评，可以由政府会计核算体系的国际化、财税国际合作与对外交流、国际援助与参与国际公共物品供给三个方面着手。这三个方面，分别构成了财政国际化的三个二级指标：政府会计核算体系的国际化、财税对外协作与国际交流、国际援助与参与国际公共物品供给，即：

F1001 政府会计核算体系国际化

F1002 财税对外协作与国际交流

F1003 国际援助与参与国际公共物品供给

各二级指标的具体评价指标见表 1-9。

表 1-9 财政国际化指标结构

| 序号    | 二级指标            | 序号      | 三级指标         |
|-------|-----------------|---------|--------------|
| F1001 | 政府会计核算体系国际化     | F1001.1 | 政府预算会计差异指数   |
|       |                 | F1001.2 | 政府财务报告差异指数   |
|       |                 | F1001.3 | 政府收支统计差异指数   |
| F1002 | 财税对外协作与国际交流     | F1002.1 | 双边与多边税收协定覆盖度 |
|       |                 | F1002.2 | 国际反避税协作指数    |
|       |                 | F1002.3 | 财税问题国际交流指数   |
| F1003 | 国际援助与参与国际公共物品供给 | F1003.1 | 接受援助指数       |
|       |                 | F1003.2 | 对外援助指数       |
|       |                 | F1003.3 | 参与国际公共物品供给指数 |