



兰州大学管理学院
School of Management, Lanzhou University



甘肃银行
BANK OF GANSU



2017金城峰会
兰州大学管理学院系列研究报告

甘肃省地方政府财政 预算治理能力评价报告

兰州大学管理学院项目组

2017年12月

目 录

引言	1
第 1 章 甘肃省财政收支状况	3
1.1 我国财政收支现状	3
1.1.1 一般公共预算收支情况	5
1.1.2 政府性基金预算收支情况	6
1.1.3 国有资本经营预算收支情况	6
1.2 甘肃省财政收支现状	6
1.2.1 一般公共预算收支情况	7
1.2.2 政府性基金预算收支情况	8
1.3 西北五省（区）预算收支状况对比	8
第 2 章 地方政府财政预算治理能力评价总体框架	10
2.1 相关文献综述	10
2.2 指导思想和评价思路	12
2.3 评价原则	13
2.3.1 客观公正原则	13
2.3.2 科学性原则	14
2.3.3 系统性原则	14
2.3.4 可操作性原则	14
2.4 评价方法	15
2.4.1 文献分析法	15
2.4.2 德尔菲法	15
2.4.3 主成分分析法	15
2.4.4 比较分析法	15
2.5 评价技术路线	15
2.6 评价指标体系设计	16
2.6.1 指标体系的初步构建及其内容	17
2.6.2 指标数据标准化	19

2.6.3 指标相关性分析.....	19
第3章 甘肃省地方政府财政预算治理能力综合评价	21
3.1 地方政府预算治理能力数据来源及关键指标分析	21
3.1.1 数据来源.....	21
3.1.2 关键指标的描述统计.....	21
3.2 基于主成分分析法的地方政府财政预算治理能力评价	26
3.2.1 评价模型构建.....	26
3.2.2 地方政府财政预算治理能力的主成分分析.....	26
3.2.3 结果比较分析.....	30
第4章 甘肃省地方政府财政预算治理存在的问题、挑战和机遇.....	32
4.1 甘肃省地方政府财政预算治理存在的主要问题	32
4.1.1 甘肃省各级政府预算绩效评价体制不完善.....	32
4.1.2 甘肃省各级政府财政预算透明度不足.....	33
4.1.3 甘肃省各级政府财政专项资金管理规范程度有待提升	33
4.1.4 甘肃省各级政府信息资源共享平台缺乏	34
4.2 甘肃省地方政府财政预算治理面临的挑战	34
4.2.1 自身经济发展水平落后，严重阻碍甘肃省地方政府治理能力提升	34
4.3 甘肃省地方政府财政预算治理能力建设的机遇	36
第5章 甘肃省地方政府财政预算治理能力提升政策建议.....	39
5.1 全面开展预算绩效评价，确保绩效目标实现.....	39
5.2 切实提高预算透明度，及时公开预算执行	39
5.3 确保专项资金安全到位，建立资金管理使用责任人制度	40
5.4 均衡各级财政部门之间的关系，建立部门信息共享机制	40
参考文献.....	41
附录一 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价基础数据	44
附录二 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价指标数据表.....	45
附录三 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价指标无量纲化数据表	46
附录四 甘肃省地方政府财政预算治理能力指标相关性分析.....	47
附录五 2015年全国各地区财政收支情况.....	49

引言

党的十九大报告中明确提出，要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。近年来，随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，政府的职能、活动范围发生了重大变化，财政的职能也进行了相应的调整。作为一项几乎可以覆盖政府所有职能的分配关系，财政不仅是一个经济范畴，更是事关国家治理体系和整个经济社会事务，牵动经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等所有领域的基本要素。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。

公共财政是国家财政的一种具体存在形态，是与市场经济相适应的财政类型。政府预算以政府财政收支计划的形式存在，成为公共财政的基本存在形式，是构建中国公共财政框架的基础性载体。政府预算管理是公共财政管理的重要分支，由一整套彼此关联、相互制约的管理制度所组成，是对政府财政收支活动进行有计划管理的过程，也是政府职能付诸实施的财力保证。当前，我国正在不断深化政府预算改革，可以预见的是，这项改革将对我国的经济和社会发展产生深远的影响。

在政府治理的系统结构中，政府预算治理构成了现代财政治理的核心与关键。没有良好的预算治理，就不可能有良好的政府治理，换言之，没有雄厚财力的支持，政府治理将难以为继。国家治理的现代化离不开现代化的财政制度，建立适应经济社会发展需求的现代化财政治理体系是我国未来财政制度改革的基本目标。公共财政模式是与我国的市场经济建设相适应的现代化财政模式。当前，我国的财政模式已由过去的建设型财政模式逐步向公共财政模式过渡。只有持续地加强与完善财政预算治理的制度和机制，通过科学、规范、透明的预算决策、执行、评估和监督程序，切实提高地方政府财政预算治理能力，才能真正发挥财政治理的重要作用，切实推动公共财政的稳健运行，为全面深化改革打下坚实的基础。

自构建公共财政框架的目标提出以来，为了更好地完善公共财政框架体系，提高财政预算治理水平，中央及部分地方各级财政部门，从改革现行的财政预算制度入手，以部门预算改革为切入点，多项改革措施配套推行，从具体的预算编制方法到预算管理模式的改革，从预算决

策机制到执行与监督，都进行了一些有益的探索和尝试。各级政府的预算管理水平和有了较大提高，但同时仍存在着一些薄弱环节和不足之处。本报告拟从目前甘肃省地方财政预算治理中存在的实际问题出发，借助财政学、公共管理学等理论，对问题进行分析，找到成因，在此基础上探索提高甘肃省地方政府财政管理能力，增强公众参与的有效途径，有力地推动甘肃省地方财政预算治理体系的进一步完善。

本课题组依托公共财政作用效果构建了评价财政预算治理能力的基本框架，通过对甘肃省地方政府财政预算治理能力进行基础性评价，发现目前我省地方财政管理中存在着资金使用率不高、信息利用率低、专项资金管理不规范等一些突出问题，必须要有针对性地推行财政预算绩效评价入手，通过提高财政透明度、完善信息共享机制以及建立财政资金管理责任制度等措施，抢抓“一带一路”经济发展战略和甘肃建设华夏文明创新区的重大机遇，应对挑战，实现全省地方政府逐步实现财政预算治理现代化的目标。

第1章 甘肃省财政收支状况

近年来，随着西部大开发和“一带一路”战略的推进，甘肃省经济取得了很大的进步，经济规模不断扩大、产业结构逐步升级、财政收支结构趋于合理、人民生活水平有了明显的改善。但生态环境问题、三农问题以及扶贫问题仍然制约着地区经济的发展。

财政能力是指一国或地区政府公共部门履行公共财政职能而应具备的能力。地方政府财政能力的大小主要从财政收入、财政支出及财政调控等方面反映。经济水平是政府财政收入的基础，而财政支出在某种程度上又影响着地方经济的发展水平。为了更好的促进地区经济的发展，需要综合平衡财政收支，使财政资金发挥最大的效益，逐步推动地区经济转型，为财政收入的增长打下良好的经济基础。

衡量甘肃省地方政府财政预算治理能力，需要了解我国财政收支、甘肃省及西北五省(区)的财政收支现状，并进行横向比较，在此基础上进行进一步分析。

1.1 我国财政收支现状

表 1-1 2006-2016 年我国一般公共预算收支状况

单位：亿元

统计 指标 年份	一般公共预算收入		一般公共预算支出		收支 差额	国内生产总 值 (GDP)	一般公共预 算收入占 GDP 比重	一般公共预 算支出占 GDP 比重
	中央一般 公共预算 收入	地方一般 公共预算 收入	中央一般 公共预算 支出	地方一般 公共预算 支出				
2006 年	21243	18130	23492	16930	-1049	217657	18.09%	18.57%
2007 年	27739	23565	11445	38120	1739	268019	19.14%	18.49%
2008 年	32672	28645	13374	49053	-1110	316752	19.36%	19.71%
2009 年	35896	32581	15280	60594	-7397	345629	19.81%	21.95%
2010 年	42470	40610	15973	73602	-6495	408903	20.32%	21.91%
2011 年	51306	52434	16514	92416	-5190	484123	21.43%	22.50%
2012 年	56133	61077	18765	106947	-8502	534123	21.94%	23.54%
2013 年	60174	68969	20472	119272	-10601	588018	21.96%	23.77%
2014 年	64490	75860	22570	129092	-11312	636463	22.05%	23.83%
2015 年	69234	82983	25549	150219	-23551	676708	22.49%	25.97%
2016 年	72357	87195	27404	160437	-28289	744127	21.44%	25.24%

数据来源：国家统计局官网和中国统计公报

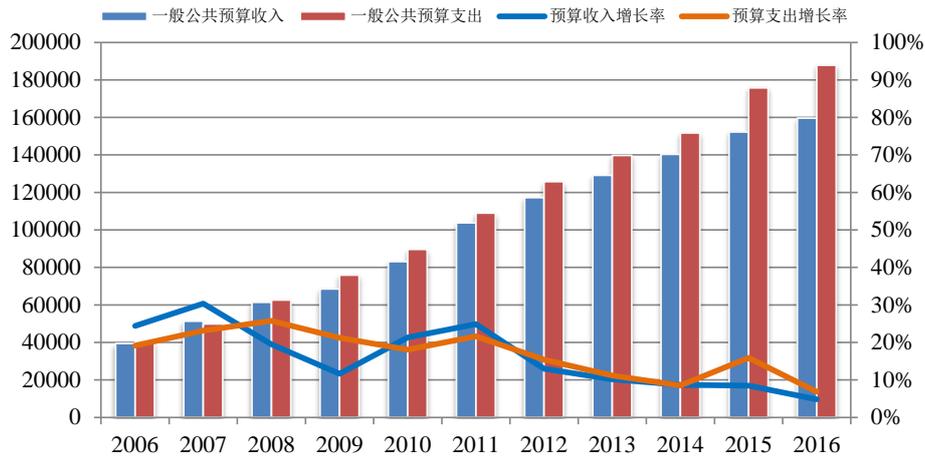


图 1-1 2006-2016 年我国一般公共预算收支状况 (亿元)

由表 1-1 和图 1-1 可以看出,2006 年以来,我国一般公共预算收入和支出均在不断上升,但预算收入增长率和支出增长率呈现出不断放缓趋势,在保持收支基本稳定的前提下,预算支出增长的速度快于收入增长的速度,导致预算收支缺口不断增大;预算收入和支出占 GDP 的比重也呈现出不断递增的趋势,但受到政策等因素的影响,在 2016 年出现了下降趋势。2016 年全国一般公共预算收入比上年增长 4.5%,全国一般公共预算支出比上年增长 6.4%,增速较 2015 年有较大幅度下降,主要受年度经济发展预期、营改增税制改革等因素影响。总体来看,各级财政部门积极发挥职能作用,有效实施积极财政政策,着力推动“三去一降一补”,扎实推进民生事业建设,切实加强预算支出执行管理,在收入增长放缓的情况下,较好地保障了各项重点支出的需要,有效地支持了国家建设。

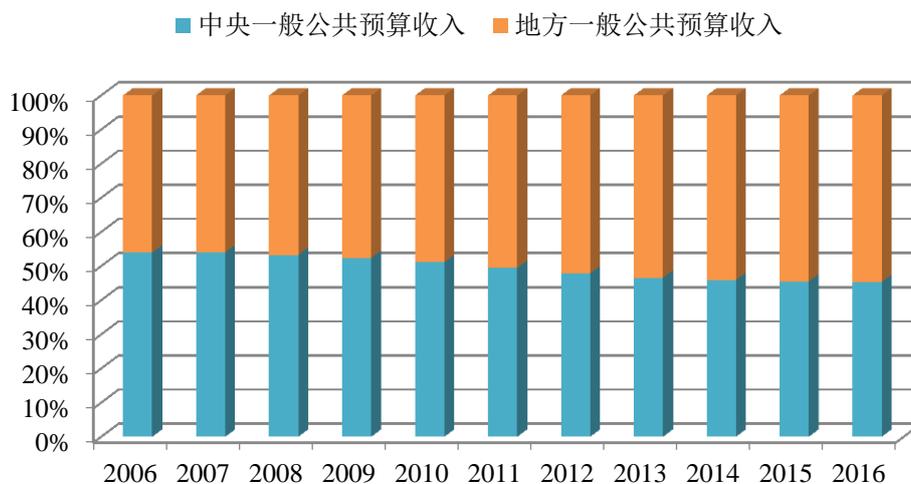


图 1-2 2006-2016 年我国一般公共预算收入构成

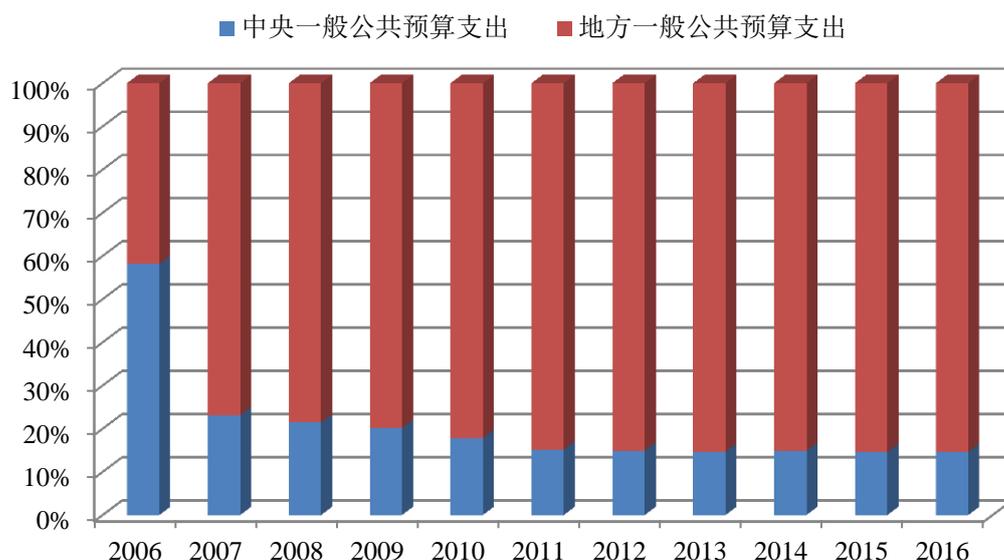


图 1-3 2006-2016 年我国一般预算内财政支出分配比例

从图 1-2 和图 1-3 中可以看出,地方一般公共预算收入在全国预算收入中的比例由 2006 年的 46% 上升到 2016 年的 55%, 中央本级一般公共预算收入比重仍偏低。中央财政收入比重高低,国际上并无统一标准。但总体上看,无论是发展中国家还是成熟市场经济国家,中央预算收入(含社保基金)比重通常在 60% 以上。我国中央预算收入占比近几年逐渐下降,目前仅为 45% 左右。从国际比较来看,当前我国中央政府财力集中度并不高。地方一般公共预算支出占全国预算支出的比例也在不断增大,中央本级支出占比明显偏小,2016 年仅占总支出的 14.6%, 比 1994 年下降近 16 个百分点, 低于大部分 OECD 国家水平。地方政府一般公共预算收支的比例不断上升也从侧面反映了地方政府运用财政手段管理社会事务的能力在不断提升, 体现出地方政府财政治理能力的提升。

1.1.1 一般公共预算收支情况

2016 年, 全国一般公共预算支出 187841 亿元, 比上年增长 6.4%。中央一般公共预算本级支出 27404 亿元, 同比增长 7.3%; 地方财政用于地方本级收入、中央税收返还和转移支付资金等安排的支出 160437 亿元, 同比增长 6.2%。

2016 年, 全国一般公共预算收入增长 4.5%, 仍延续增幅逐年回落的走势。主要有以下几点原因: 一是政策性减收较多。营改增试点政策的措施在一定程度上带来了预算的减收。二是经济下行产生的滞后影响。与 2015 年相比, 2016 年全社会固定资产投资、规模以上工业增加值等增幅仍有不同程度的回落, 也制约了财政收入增长。三是部分收入 2015 年基数较高, 导致 2016 年公共预算收入增幅较小。

1.1.2 政府性基金预算收支情况

政府性基金是指政府为支持特定的公共基础设施和公共事业的发展等具有专项用途的财政资金。2016年，我国政府性基金收入46619亿元，比上年增长11.9%；全国政府性基金支出46852亿元，比上年增长11.7%。与2015年相比，收支分别提高33.7和29.4个百分点，主要受益于2016年上半年房地产市场行情。2016年政府性基金的收支差额较小，赤字有所缓解。政府性基金预算收支的规范和平衡，对于完善政府预算体系，提高预算治理能力具有重要的意义。

1.1.3 国有资本经营预算收支情况

2016年全国国有资本经营预算收入2602亿元，比上年增长2%。中央国有资本经营预算收入1430亿元，同比下降11.3%，主要是部分企业利润收入同比减少。中央国有资本经营预算本级支出937亿元，同比下降6.8%，主要是执行中部分支出由中央本级转列对地方转移支付；地方国有资本经营预算支出1234亿元，同比增长48.5%，主要是中央对地方转移支付的解决历史遗留问题及改革成本支出同比增加较多。

1.2 甘肃省财政收支现状

甘肃省地处中国西北，属于内陆欠发达地区，东西蜿蜒1600多公里，纵横45.37万平方公里，占全国总面积的4.72%，在全国31个省区市中居第7位。甘肃下辖14个市（州），86个县（市、区），常住人口2609.95万。2016年，甘肃省GDP达7152.04亿元。其中：第一产业增加值973.47亿元，增长5.5%，第二产业增加值2491.53亿元，增长6.8%，第三产业增加值3687.04亿元，增长8.9%。目前甘肃已形成了以石油化工、有色冶金、机械电子等为主的工业体系，成为中国重要的能源、原材料工业基地。

表 1-2 2006-2016 年甘肃省一般公共预算收支情况

单位：亿元

年份 \ 统计指标	一般公共预算收入	一般公共预算支出	收支差额	国内生产总值(GDP)
2006年	141.2	528.6	-387.4	217657
2007年	190.9	675.3	-484.4	268019
2008年	265	968.4	-703.4	316752
2009年	286.6	1246.3	-959.7	345629
2010年	353.6	1468.6	-1115	408903
2011年	450.1	1791.2	-1341.1	484123
2012年	520.4	2059.6	-1539.2	534123
2013年	607.3	2309.6	-1702.3	588018

统计指标 年份	一般公共预算收入	一般公共预算支出	收支差额	国内生产总值(GDP)
2014年	672.7	2541.5	-1868.8	636463
2015年	743.9	2964.6	-2220.7	676708
2016年	786.8	3152.7	-2365.9	744127

数据来源：甘肃省统计局官网和甘肃省财政局官网



图 1-4 2006-2016 年甘肃省预算内财政收支状况

由表 1-2 和图 1-4 可以看到，甘肃省预算收入和支出总体规模较小，近十年来一般公共预算收入和支出总量增长较快，预算收入和支出增长率逐渐趋于平缓。预算收入和支出差额也呈现出不断扩大的态势，导致财政赤字不断加大。甘肃省预算支出占 GDP 的比重由 2006 年的 0.24% 上升为 0.42%，财政支出增长的规模快于 GDP 增长的速度。这说明近年来甘肃省财政收支结构在不断优化，地方政府运用财政手段调控经济的能力在不断提升。2016 年全省经济保持总体平稳的发展态势，但较 2015 年，受到经济下行压力的影响，预算收入和支出增长率有所降低，在一定程度上影响了甘肃省经济的进一步发展。

1.2.1 一般公共预算收支情况

2016 年，全省一般公共预算收入 786.8 亿元，同比增长 8.8%。其中：税收收入 526 亿元，同比增长 3.5%；非税收入 260.8 亿元，同比增长 21.8%。全省一般公共预算支出 3152.7 亿元，同比增长 6.6%。其中：农林水支出 481.4 亿元，同比增长 8.4%；教育支出 548.6 亿元，同比增长 10.1%；文化体育与传媒支出 63.4 亿元，同比增长 1%；科学技术支出 26 亿元，同比增长 28.3%；社会保障和就业支出 468.3 亿元，同比增长 11.2%；医疗卫生与计划生育支出 274.1 亿元，同比增长 9.6%；节能环保支出 95.1 亿元，同比下降 0.3%；城乡社区支出 200.6 亿元，同比增长 64.9%；资源勘探电力信息等支出 69.4 亿元，同比增长 45.5%；一般

公共服务支出 295.5 亿元,同比增长 8.6%;公共安全和国防支出 159.7 亿元,同比增长 26.4%。

1.2.2 政府性基金预算收支情况

2016 年,全省政府性基金预算收入 409.3 亿元,支出 379.8 亿元。国有资本经营预算收入 8.3 亿元,加上上年结转、中央补助,总收入 39.3 亿元;支出 31.1 亿元。社会保险基金预算收入 604.3 亿元,支出 568.7 亿元。从以上数据可以看出,甘肃省政府性预算基金、国有资本经营预算资金以及社保基金均有结余,在一定程度上缓解了一般公共预算的收支矛盾。

1.3 西北五省(区)预算收支状况对比

西北五省(区)处于我国版图的西北部,大体上位于大兴安岭以西、长城和昆仑山—阿尔金山—六盘山以北,包括陕西省、甘肃省、青海省、新疆维吾尔自治区和宁夏回族自治区。这五个省(区)地处丝绸之路经济带的重要地段,是我国向西开放的前沿阵地,在国家“一带一路”战略布局中占据重要地位,正处于发展的战略机遇期。面对国内持续加大的经济下行压力,西北五省(区)实现了稳中向好的发展态势。随着“一带一路”倡议、中国制造 2025 以及新一轮西部大开发的深入实施,在这些国家战略的持续推动下,2016 年西北五省(区)经济发展继续保持快速增长,处于全国前列。

表 1-3 2016 年西北五省(区)一般公共预算收支表 单位:亿元

省份	一般公共预算收入	一般公共预算支出	收支差额	地区生产总值
陕西省	1833.9	4390.6	-2556.7	19165
新疆维吾尔自治区	1299.0	4138.3	-2839.3	9617
甘肃省	786.8	3152.7	-2365.9	7152
宁夏回族自治区	642.8	1257.7	-614.9	3150
青海省	360.0	1522.6	-1162.6	2573

数据来源:西北五省(区)统计局官网和财政局官网

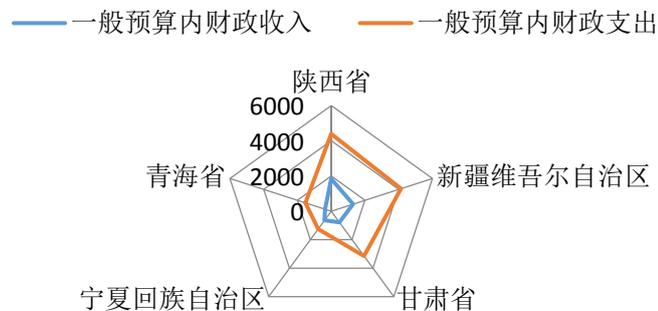


图 1-5 2016 年西北五省(区)预算内财政收支状况

从全国来看,西北五省(区)经济发展水平相较于其他地区还有一定的差距。从五省(区)内部来看,经济发展水平是有显著差异的,陕西和新疆的预算收入远远高于其他省区,陕西省整体经济实力特别是工业水平高于其他省区,新疆农棉产量要高于其他省(区),工业以及农产品发展较好的支持了地区经济的建设。但就西北五省(区)整体而言,由于自然环境的局限、经济模式单一、市场不景气、人才外流等原因,与东部地区的差距依然在拉大。

从表 1-3 和图 1-5 中可以看出,西北五省(区)总体经济发展水平较低,经济总量规模较小,在 GDP、一般公共预算收入和支出这些关键的经济指标上,占全国的比例都是比较低的,未来还有很大的发展空间。在地区总产值这一指标上,西北五省(区)中经济实力最强的为陕西省,2016 年 GDP 总量高达 19165 亿元,经济实力相对较弱的为青海省,仅为陕西省的 15%;在一般公共预算收入这一指标上,陕西省要高于其余四个省份,青海省的一般公共预算收入仅为 360 亿元。可以看出,西北五省(区)中,不同省份之间存在着明显的差距;在一般公共预算支出这一指标上,最高的为陕西省,支出总额为 4390.6 亿元,支出总额最低的宁夏回族自治区约为陕西省的 30%。从收支状况来看,西北五省(区)预算收入和支出基本呈现出正相关关系,预算收入总量大的地区支出总量相应的较大。财政自给率在一定程度上可以有效反映地方政府的财政能力水平,西北五省(区)在 2016 年均处于赤字状态,说明西北五省(区)地方政府整体的财政预算治理能力较低。

第2章 地方政府财政预算治理能力评价总体框架

2.1 相关文献综述

财政伴随着国家的产生而产生，是一个国家维护其运行的基础和重要支柱。现代财政预算制度最早出现于英国，伴随着财政预算在西方走过的两百多年，其理论探讨与实践进展得到学术界的广泛关注。随着国家治理能力现代化的提出，财政预算的治理能力现代化也逐步进入了学者们的视野，引起了学界高度关注。

在探讨公共财政之前，首先要厘清财政的概念。改革开放以后，财政作为一个学术用语进入学者的视野并被广泛关注。从财政到公共财政的概念延伸与认识划分，不同学者有不同的定义。贾康（2008）认为财政即国家政权体系凭借社会统治者、社会管理者的政治权利掌握社会总财力的一部分。他将公共财政理解为财政转型、政府职能转变、建立社会主义市场经济新体制过程中从财政角度出发的一种理念和基本导向。而公共财政不仅主导了既有的中国财政学以及中国财政改革与发展进程，也承载了人们对于中国财政学以及中国财政改革与发展前景的期望（高培勇，2008）。王庆（2012）将公共财政看作是经济体制运行到市场机制的配套产物，认为公共财政的出现是对变化的人类生活的适应。赵云旗（2016）认为国家治理现代化需要建立现代财政制度。以袁东（1999）和张馨（2004）为代表的国内学者展开了对公共财政的广泛论证，研究重点集中在财政本质问题、公共财政理论延伸和财政研究范式革新上。童光辉和张鹏（2011）将公共财政的核心要素概括为“一个中心，两大原则和三项职能”。所谓“一个中心”，是要以满足全体社会成员的公共需要作为界定财政职能的口径和标尺；“两大原则”是界定公共需要的普遍原则和公平原则；“三项职能”是具有代表性的满足公共需要的资源配置、收入分配和经济稳定的财政职能事项。高楠（2016）认为，公共财政对我国经济发展有着不可磨灭的作用，尤其分税制改革后税制精简、征税效率提高，极大改善了公共财政结构。目前对公共财政的理论探讨与实践探索已经经历了很长一段时间，但客观上仍未形成统一的公共财政概念和框架设计。

公共预算作为政府进行政策、资源和项目管理的重要手段，政府的一切活动都离不开公共预算（白锐、洪启民，2012）。而在当前的中国公共预算改革中，通过建立绩效评价指标体系，施行绩效预算管理，已成为进行财政改革的共识（马蔡琛、沈雁寒，2012）。一些学

者运用田野调查的方式，对一些发展较好的公共预算改革个案进行了全程追踪，以描述的方式记录了我国公共预算改革的一些成果（李超，2013）。马骏（2005）主张对中国公共预算实践进行描述性研究，并在此基础上构建一些能够解释公共预算的理论，借鉴国外的成熟经验、做法，通过科学的检验方法，进一步推进中国公共预算改革的进程。许金柜（2014）通过对我国预算管理公共化进程的研究分析，强调现代市场经济客观上决定了公共预算的公共属性，我国选择经济市场化改革和建立完善社会主义市场经济体制，必然要求政府财政的公共化改革，构建完善的公共财政体制。彭健（2012）认为，公共预算是市场经济背景下市场力量制约和规范政府行为的一种重要机制，也是民主制度在公共财政领域的体现。

以上对于公共财政、公共预算的概念界定与基础研究为后续的财政预算与财政治理能力研究提供了有益的思路。目前相关研究大多从经济学与财政学的视角进行分析，虽然对公共管理学的研究可以起到带动作用，但研究视角的不同决定了公共管理学界必然要在此基础上做自己的开拓创新，进一步探索财政预算治理实现的现实路径。

财政预算治理能力的提升，需要在研究财政预算的基础上进行，继而提高财政预算的实施绩效，促进经济的整体发展。科学的财政预算能够提高工作效率与资源利用率，保证财政拨款的科学性。林荔珊（2017）认为基层地方政府的财政预算执行情况直接关系到政府运行效率。加强财政预算绩效管理有助于提高财政预算的科学性，进一步推进服务型政府建设，这种观点也得到了其他学者的认同。而财政预算管理工作作为地方政府工作中的重难点内容，其工作效率直接关系到地方政府的公信力与执行力，因此做好财政预算管理工作显得尤为重要（林雪洁，2017）。王洪（2017）认为我国财政预算管理体系已经由原来的较为简单、基础的公共资源“分配”转变为公共资源“管理”，预算管理制度变更为预算绩效管理模式。而良好的财政预算理念，即政府所建立的一套财政收支理念能够保证政府的财政职能更好地得以实现（郝宇彪，2014）。完善的财政预算管理模式能够提升财政预算实施绩效，促进国民经济整体发展水平的提高，更能依据经济发展规律，提升政府管控、调节经济的能力，这也是财政预算管理改革的目标（朱志峰，2013）。而一般公共预算绩效管理是提高公共财政使用效率的关键，在加快公共事业发展中发挥着重要作用（陈庸金，2016）。

预算作为财政制度的核心内容，在国家治理中发挥着重要的作用（李燕等，2016）。詹国辉、张新文（2017）表明一般公共预算作为一种政府对财政资金的统筹与管理的工具，是中央延伸至基层政府的财政支出优先权的集中体现，是以“问题—解决”为导向来实现国家治理能力现代化的政治性命题，也是国家治理能力现代化进程“自上而下”的实践载体。

“如果你不能预算，你如何治理？”，换言之，治理能力取决于财政预算能力。而全面规范、公开透明、民众广泛参与的公共预算制度也将推动国家治理体系与治理能力现代化的建设（范永茂，2016）。许光建（2014）等认为一个良好的公共预算治理，不仅要透明、可信、可问责，而且还要有公众广泛、深入、实质性地参与预算的整个过程以及政府就公众对公共预算的关切进行主动、及时、全面的回应。

自党的十八届三中、四中全会提出了“治理能力现代化”的相关战略部署，“治理能力”这一关键概念迅速进入学者们的研究视野。围绕财政、公共财政、公共预算、财政预算以及财政预算绩效管理等方面的研究较为成熟，但鲜有关于财政预算治理方面的应用型研究。尽管有学者在研究财政预算“管理”时试图向“治理”靠近，但囿于研究视角和学科的不同以及发展情况的限制只是单纯的用预算管理代替预算治理，仍然在预算管理的框架下进行研究，对于财政预算治理深层次的本质含义理解不足。

总体来看，学术界关于财政预算治理能力的研究较少，大多集中在理论和政策的解读方面，相关实践层面的研究较少，对于治理能力的评价研究还处于摸索阶段，对于地方政府财政预算治理能力的重视程度有待提升。一方面，财政预算治理的相关研究多是围绕财政和经济领域展开的。而关于财政预算的相关研究，多数由经济学家主导，这就导致他们将财政预算看作一个纯粹的技术过程，而忽视了财政预算本质上是一个政治过程，从而不能认识我国财政预算的本质。事实上，财政预算治理能力的提升，不仅需要经济发展做支撑，政治制度和公共政策的保障更是缺一不可。另一方面，在指标体系的设计上，现有研究因为学科和研究主体的差异，制定的指标体系之间也存在较大差异，体现的侧重点各有不同。虽然关于财政预算指标设计的相关研究较为充实，但财政预算治理能力的指标体系构建尚在探索之中。就目前的研究成果来看，指标体系构建的相关研究大多比较零散，系统性不足，有些指标体系设计较为单一，缺乏整体性。一些学者设计的指标体系繁琐且适用范围较小，在实际应用过程中价值不高。而政府在实践中开发的指标体系目的性较强，指标过于简单，不能全面、准确的反映地方政府财政预算治理能力的真实水平。财政预算治理能力的提升作为国家治理能力现代化中重要的一环，理论与实践的结合显得尤为重要。而不同视角、不同学科的融合，才能够让财政预算治理能力的相关研究不断推进，才能更好的指导实践，才能让地方政府的治理能力提升加快步伐，更好的为我国早日实现治理能力现代化打下坚实基础。

2.2 指导思想和评价思路

新中国建立六十余年来，我国预算管理制度改革取得了丰硕成果，成功构建了与社会主

义市场经济和公共财政体系相契合的预算管理制度，无论是在预算编制和执行的法制化、透明化和规范化上，还是在预算监督方面，较之前均有实质性飞跃。

从 20 世纪 90 年代初开始，我国的财政预算体制改革启动，出台了包括部门预算、国库集中收付制度、政府采购和财政收支分类改革等一系列政策制度。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》确立了全面深化改革的总目标，并对改进预算管理制度提出了明确要求。其中，提出了“建立现代财政制度”的目标，我国的一般公共预算面临着来自透明、问责、公众参与等方面的更高要求。2014 年 8 月，全国人大常委会审议修订了《中华人民共和国预算法》明确规定我国政府预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算四类。在这四类预算中，公共预算是基础（吴俊培、龚旻，2015）。同时，按照新修订的预算法，改进预算管理，实施全面规范、公开透明的预算制度。2014 年的《政府工作报告》也对预算制度改革作出了相关部署。十九大报告中同样明确提出，要建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。

根据我国建立现代财政预算制度、加快转变政府职能、推进国家治理体系现代化的新目标和新要求，特对甘肃省地方政府财政预算治理能力进行评价，据此来了解甘肃省地方政府财政预算治理的具体情况。通过对甘肃省 14 个市（州）的综合得分进行排序，希望能从中发现具体指标反映的真实问题，结合现实情况，从问题出发，深入探究问题背后的原因所在，为甘肃省地方政府财政预算治理能力的提升提出切实可行的对策建议，这是此次评价的重点工作。

基于此，本次评价的具体思路如下：首先，通过对现有文献的梳理，明晰关键概念之间的相互关系，梳理我国财政预算制度的大致发展脉络，结合现有文献和甘肃省财政的具体发展情况，初步构建指标体系；其次，通过二手数据的收集和处理，运用相关性分析和主成分分析法筛选指标，通过最终的指标体系形成甘肃省 14 个市（州）财政预算治理能力综合得分和排序；最后，通过得分和排序结果，分析发现甘肃省地方政府财政预算治理能力发展过程中存在的问题、面临的机遇和挑战，并据此提出改进的对策建议，希望能对甘肃省地方政府财政预算治理能力的提升作出贡献。

2.3 评价原则

2.3.1 客观公正原则

客观公正是地方政府财政预算治理能力评价必须遵循的重要基本原则之一。所谓客观，

是指在对地方政府财政预算的相关工作进行评价时，应当遵循明确规定的评价流程和评价标准，根据客观事实资料进行评价，评价者切不能有主观倾向，无中生有，或编造事实，也就是说，对财政预算的评价务必要做到“用事实说话”；所谓公正，即对被评价者都应该严格地按照规定的标准和程序进行考核。遵循客观公正原则是地方政府财政预算治理能力评价工作的基础，也是评价工作达到实际效果的保证。本次评价选取甘肃省 14 个市（州）基本财政预算收支以及其他重要预算支出等数据构建指标，数据全部由 2016 年甘肃省统计年鉴以及各市（州）政府门户网站或财政局公布的信息收集而来。通过对收集到的数据进行科学的处理和分析，站在客观的角度对结果进行分析，严格按照数据本身所反映出的特点来说话，问题与对策皆有据可循，保障评价结果的客观公正。

2.3.2 科学性原则

科学性原则主要是对评价工作技术和组织等方面的要求，主要包括评价指标的设计和选择、评价主体和评价客体的确定、评价方法的选择等应该具有科学性。评价指标的科学性是指应按照评价原则设置与评价内容具有相关性的评价指标。本次评价以现有文献中的相关研究为基础，综合国家的相关制度、办法规定，考虑甘肃省财政预算的具体发展情况初步确定指标体系，随后运用相关性分析和主成分分析法筛选指标并确定指标权重，以确保评价结果的准确性、可靠性和有效性等。

2.3.3 系统性原则

本次对甘肃省地方政府财政预算治理能力的评价主要通过财政收入、财政支出和财政调控三方面表现，不同的视角、不同的指标对财政预算能力的体现各不相同，因而在指标选取时，应尽可能全方位、多角度地设置指标，将定量指标与定性指标相结合，以反映甘肃省财政预算的治理能力如何，确保评价工作及其结果的客观性、全面性和公正性。同时，将评价活动视为一个由各环节构成的环环相扣的有机整体，严格遵守评价工作的相关操作规范和程序，评价的前期准备、指标设置、数据和资料搜集及分析等各环节均应该认真对待，确保评价工作的前后连贯性和一致性。

2.3.4 可操作性原则

构建评价指标体系的直接目的是在评价过程中得到应用，可操作性也是必须遵循的基本原则之一。可操作性主要是指评价指标的选取应当通俗易懂、便于操作，指标本身应具有明确的内涵和定义，可以通过现有的成熟技术和方法测量获得。评价所需数据的获取应当考虑评价内容的实际情况，具有明确的工作指向性和针对性，数据易采集，计算公式科学合理，

评价过程简单，便于掌握和操作，即在评价过程中要具有现实可行性。

2.4 评价方法

2.4.1 文献分析法

研究前期主要运用文献分析法，通过查阅分析现有文献构建指标体系，确定分析维度。在此过程中，厘清公共财政、公共预算、财政预算以及财政预算治理能力等相关概念内涵，财政预算管理和财政预算治理的相互关系，从公共财政、公共治理等理论视角对甘肃省地方政府预算治理能力进行评价。

2.4.2 德尔菲法

德尔菲法 (Delphi method)，是采用背对背的通信方式征询专家小组成员的预测意见，经过几轮征询，使专家小组的预测意见趋于集中，最后做出符合市场未来发展趋势的预测结论。德尔菲法又名专家意见法或专家函询调查法，是依据系统的程序，采用匿名发表意见的方式，即团队成员之间不得互相讨论，不发生横向联系，只能与调查人员发生关系，以反复的填写问卷，以集结问卷填写人的共识及搜集各方意见，可用来构造团队沟通流程，应对复杂任务难题的管理技术。德尔菲法是用于评价指标筛选的常用方法，本次评价在查阅文献的基础上结合实际情况的基础上，多次召开专家座谈会，认真听取专家学者的建议，初步构建了包含 3 个一级指标和 15 个二级指标在内的甘肃省地方政府财政预算治理能力评价指标体系。

2.4.3 主成分分析法

主成分分析法是一种数学变换的方法，它把给定一组相关变量通过线性变换转成另一组不相关的变量，这些新的变量按照方差依次递减的顺序排列。该方法主要可以对研究对象进行综合排序。它常被用来寻找判断某种事物或现象的综合指标，并且给综合指标所包含的信息以适当的解释，从而更加深刻地揭示事物的内在规律。本文中用主成分分析法对指标体系的相关维度提取了主成分，在确定指标体系权重的基础上，对甘肃省 14 个市（州）的地方政府财政预算治理能力进行打分排序。

2.4.4 比较分析法

通过对 2015 年甘肃省 14 个市（州）政府财政预算治理能力的横向分析比较以及与 2014 年的纵向对比，分析其存在的问题，面临的挑战和机遇，并从整体上把握甘肃省财政预算治理能力现状以及未来发展趋势。

2.5 评价技术路线

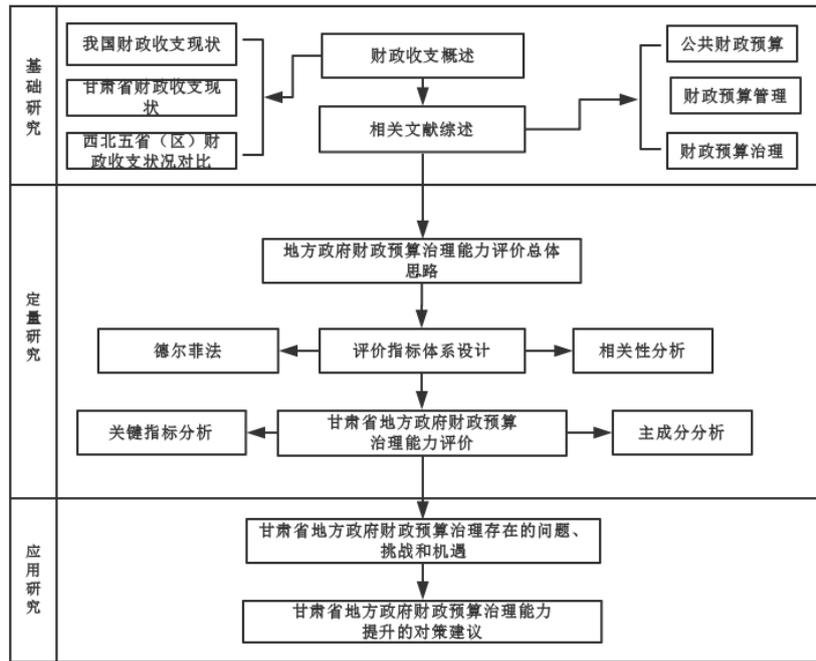


图 2-1 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价技术路线图

根据本次评价的对象、内容和总体思路,评价工作将按照上图2-1的技术路线深入展开,具体包括以下几个阶段:

(1) 基础研究阶段

首先,通过查阅现有数据资料,对甘肃省以及全国的财政收支现状进行横向的梳理和比较;其次,运用文献研究法,厘清公共财政、财政预算以及财政预算管理和预算治理等相关概念和逻辑关系,梳理关于财政预算治理能力和指标体系构建的相关文献,为下一步的定量研究阶段提供理论支撑。

(2) 定量研究阶段

通过德尔菲法和相关性分析构建甘肃省地方政府财政预算治理能力评价指标体系,从《2016年甘肃省统计年鉴》和政府门户网站上搜集整理相关信息,构成基础数据和指标数据,运用关键性指标比较和主成分分析法对甘肃省14个市(州)政府财政预算治理能力进行评价,从而为进一步的应用研究提供现实依据。

(3) 应用研究阶段

经过基础研究和定量研究阶段,分析甘肃省地方政府财政预算治理存在的问题,并尝试性提出甘肃省地方政府财政预算治理能力提升的对策建议。

2.6 评价指标体系设计

2.6.1 指标体系的初步构建及其内容

从上述财政预算治理能力评价的原则出发，在查阅现有文献、现有数据资料（基础数据表见附录一）以及结合甘肃省 14 个市（州）财政预算治理现状的基础上，运用德尔菲法初步构建了甘肃省地方政府财政预算治理能力指标体系框架，指标框架内容及其指标解释如表 2-1 所示。甘肃省地方政府财政预算治理能力评价指标体系主要包括财政支出、财政收入和财政调控。

财政收入作为一级指标，是指现实情况下地方政府对收入的集中能力，是政府财政能力的核心体现，主要从财政收入的质量和收入的规模来进行说明。主要用于衡量一个地区经济、社会发展程度，人均生活水平以及财政预算收入管理等状况，包括税收收入占一般公共预算收入比例、非税收收入占一般公共预算收入比例、一般公共预算收入占 GDP 比重、人均一般公共预算收入和人均 GDP 五个二级指标。其中，一般公共预算收入是指政府凭借国家政治权力，以社会管理者身份筹集以税收收入和非税收收入为主体的财政收入，是衡量一个地区政府财力的主要指标，政府在社会经济活动中提供公共物品和服务的范围和数量，很大程度上决定了一般公共预算收入的充裕状况。地方各级一般公共预算收入包括地方本级收入、上级政府对本级政府的税收返还和转移支付、下级政府的上解收入。税收收入占一般公共预算收入的比例反映了税收收入与一般公共预算收入的关系，非税收收入占一般公共预算收入的比例反映了非税收收入与一般公共预算收入的关系，二者作为一般公共预算收入的主体部分，也从侧面反映了财政收入的规模和质量。

一般公共预算收入占 GDP 的比重反映了一般公共预算收入和 GDP 之间的关系，是分析公共预算与经济发展关系的重要内容和指标，也是反映一个地区经济运行质量和经济结构优劣的重要参数。其占比越高，表明该地区经济运行质量越好，经济结构越优。人均一般公共预算收入和人均 GDP 主要是对各个地区经济总量的一个对比，用于判断一个地区 GDP 以及财政收入规模的大小，说明地区经济发展的情况。

财政支出是指在市场经济条件下，政府为提供公共产品和服务，满足社会需要而进行的财政资金的支付，是政府将通过各种形式筹集上来的财政收入进行分配和使用的过程。财政支出指标包括一般公共服务支出占一般公共预算支出比例、教育支出占一般公共预算支出比例、社会保障支出占一般公共预算支出比例、医疗卫生支出占一般公共预算支出比例、农林水利事务支出占一般公共预算支出比例、一般公共预算支出占 GDP 比重和人均一般公共预算支出七个二级指标。其中，一般公共预算支出按照科目来分主要包括一般公共服务、外交、

国防、公共安全、教育、科学技术、社会保障和就业、医疗卫生等关于公共基础建设的支出。一般公共服务支出、教育支出、社会保障支出、医疗卫生支出以及农林水利事务支出主要反映每个地区用于这些公共项目建设的投入情况，指标值越大，表示地方政府越重视这方面的建设；一般公共预算支出占 GDP 的比重主要说明公共财政支出在经济总量中所占的比重，从侧面反映了地方政府运用资源的能力；人均一般公共预算支出说明其辖区内每个居民所享受到的一般公共预算支出所带来的公共产品和服务，反映了地方政府所拥有的调控资源的数量。

财政调控作为一级指标，主要用于衡量地方政府的财政收支平衡能力，是政府行使分配职能的主要手段，也是一个地区调节经济的重要杠杆，包括财政自给率、公共预算赤字率以及地方政府负债率三个指标。财政自给率是指地方政府一般公共预算内收入与地方政府一般公共预算内支出的比值，是判断一个地区经济发展健康与否的一个重要指标。比值越大，表明该地区的预算收入情况越好，对上级的财政依赖程度越小。公共预算赤字率等于一般公共预算支出与一般公共预算收入的差额与 GDP 的比值，是衡量一个地区收支是否平衡的重要指标，同时反映一个地区财政政策的松紧程度。地方政府负债率是年末政府性债务与当年 GDP 的比率，是衡量经济总规模对政府债务的承载能力或经济增长对政府举债依赖程度的指标。国际上通常以《马斯特里赫特条约》规定的负债率 60%作为政府债务风险控制标准参考值。

表 2-1 甘肃省地方政府财政预算治理能力指标体系（第一轮）

一级指标	二级指标	指标代码	指标解释
财政收入	税收收入占一般公共预算收入比例	X1	税收收入/一般公共预算收入
	非税收收入占一般公共预算收入比例	X2	非税收收入/一般公共预算收入
	一般公共预算收入占 GDP 比重	X3	一般公共预算收入/GDP
	人均一般公共预算收入	X4	一般公共预算收入/本地区常住人口数
	人均 GDP	X5	GDP/本地区常住人口数
财政支出	一般公共服务支出占一般公共预算支出比例	X6	一般公共服务支出/一般公共预算支出
	教育支出占一般公共预算支出比例	X7	教育支出/一般公共预算支出
	社会保障支出占一般公共预算支出比例	X8	社会保障支出/一般公共预算支出
	医疗卫生支出占一般公共预算支出比例	X9	医疗卫生支出/一般公共预算支出

一级指标	二级指标	指标代码	指标解释
	农林水利事务支出占一般公共预算支出比例	X10	农林水利事务支出/一般公共预算支出
	一般公共预算支出占 GDP 比重	X11	一般公共预算支出/GDP
	人均一般公共预算支出	X12	一般公共预算支出/本地区常住人口数
财政调控	财政自给率	X13	一般公共预算收入/一般公共预算支出
	公共预算赤字率	X14	一般公共预算支出-一般公共预算收入/GDP
	政府负债率	X15	年末政府性债务/GDP

2.6.2 指标数据标准化

指标体系中的指标分为正向指标和负向指标。正向指标是指数值越大表明地方政府的预算治理能力越强的指标，负向指标是指数值越大地方政府的预算治理能力越弱的指标。在本报告中的公共预算赤字率（X10）指标为负向指标。在进行主成分分析时，要求指标体系为正向化的，否则会影响到结果的有效性，因此，要对该指标数据进行正向化处理，即取其倒数。另外，考虑到指标量纲和数量级不同，还需要对每个评价指标数据（见附录二）进行标准化处理以消除其影响。这里采用常用的 Zscore 法，利用 SPSS 软件得到标准化数据。标准化之后的变量名由原变量名之前加 Z 得到，即标准化之后的指标变量名为：ZX1、ZX2、ZX3、……、ZX14。Z 分数指标标准化的具体公式为： $Z = \frac{X - \bar{X}}{S}$ ，其中，Z 代表某指标的标准数据，X 代表各地区该指标的实际值， \bar{X} 代表该指标的平均值，S 代表该指标的标准差。标准化的具体数据见附录三。

2.6.3 指标相关性分析

在处理多指标问题时，由于指标个数太多，为达到降维的目的，首先要确保指标之间存在着一定的相关性，同时还要删除一些高度相关的指标，以消除信息重复评价指标对评价结果的影响。本报告中通过 SPSS 软件中的“分析—相关—双变量”的步骤得出指标之间的相关关系。通过相关性分析（见附录四），在 Pearson 相关显著性检验（双侧）中，即在 0.05 和 0.01 的显著性水平上检验各个指标之间的相关关系。发现 X1 与 X2 呈线性相关关系，而税收收入是一般公共预算收入的主要组成部分，因此，保留 X1，而剔除 X2。X1 和 X4、X5、X11、X13、X14 具有显著相关性；X3 和 X1、X4、X10、X11、X13 呈显著相关；依次类推，发现 X6、X7、X8 和其他指标之间的相关性较弱，为提高主成分分析的效果，将这三个指标予

以剔除。另外，X15 的指标数据不可得，故将该指标剔除，经过相关性分析法的指标筛选，得到甘肃省地方政府财政预算治理评价第二轮的指标体系，如表 2-2 所示。

表 2-2 甘肃省地方政府财政预算治理能力指标体系（第二轮）

一级指标	二级指标	指标代码	指标解释
财政收入	税收收入占一般公共预算收入的比例	X1	税收收入/一般公共预算收入
	一般公共预算收入占 GDP 比重	X2	一般公共预算收入/GDP
	人均一般公共预算收入	X3	一般公共预算收入/本地区常住人口数
	人均 GDP	X4	GDP/本地区常住人口数
财政支出	医疗卫生支出占一般公共预算支出比例	X5	医疗卫生支出/一般公共预算支出
	农林水利事务支出占一般公共预算支出比例	X6	农林水利事务支出/一般公共预算支出
	一般公共预算支出占 GDP 比重	X7	一般公共预算支出/GDP
	人均一般公共预算支出	X8	一般公共预算支出/本地区常住人口数
财政调控	财政自给率	X9	一般公共预算收入/一般公共预算支出
	公共预算赤字率	X10	一般公共预算支出-一般公共预算收入/GDP

第3章 甘肃省地方政府财政预算治理能力综合评价

3.1 地方政府预算治理能力数据来源及关键指标分析

3.1.1 数据来源

本次报告的基础数据来源于《2016年甘肃省统计年鉴》、甘肃省各市（州）国民经济和社会发展统计公报以及各个政府门户网站和财政局网站，其中主要抽取了2015年甘肃省14个市（州）的政府财政预算相关数据。通过对这些数据进行处理，最终确定了甘肃省地方政府财政预算治理能力的指标体系，分为三个维度即财政投入、财政支出和财政调控，包含10个指标，分别是税收收入占一般公共预算收入的比重（X1）、人均一般公共预算收入（X2）、一般公共预算收入占GDP的比重（X3）、人均GDP（X4）、医疗卫生支出占一般公共预算支出比例（X5）、农林水利事务支出占一般公共预算支出比例（X6）、一般公共预算支出占GDP比重（X7）、人均一般公共预算支出（X8）、财政自给率（X9）和公共预算赤字率（X10）。

3.1.2 关键指标的描述统计

为了便于直观感受甘肃省各级政府公共财政预算收支的情况，进一步深入分析其在财政预算治理中存在的问题及提出相关的政策建议，课题组拟对能够客观反映财政预算治理能力的关键性指标进行描述性统计分析。具体如下：

（1）税收收入占一般公共预算收入的比例

政府的一般公共预算收入包括税收收入和非税收入。其中税收收入是国家依据其政治权力向纳税人强制征收的收入，占我国财政收入的绝大部分，其对经济社会运行和资源配置都具有重要的调节作用。税收收入的占比是评价经济发展质量的重要指标。税收收入在一般公共预算收入中占比越高，说明了地区财政收入质量较高，经济发展具有可持续性。合理的财政收入结构，不仅有利于优化市场环境，激发市场主体活力，也有利于促进政府服务的稳定供给，减少经济波动。

图3-1展示了甘肃省14个市（州）的税收收入情况。从规模来看，兰州市的税收收入显著高于其他市（州）；其次，是庆阳和天水，这两个市的税收收入均超过了20万元。甘南的税收收入最低。从占比来看，兰州、庆阳和临夏的税收收入占一般公共预算收入的比例较高。这说明三个市（州）的经济发展活力和市场竞争力相对于其他市（州）较强。而武威和

张掖这一比率较低，说明了这两个地区财政预算收入结构不合理，经济增长动力不足。2015年兰州市针对经济增长放缓、部分重点企业经营收入下滑、政策调整等问题，采取了一系列应对措施，如全面掌握税源结构，加强收入进度监控，加大稽查、纳税评估力度等使得其税收收入增加。与2014年相比，兰州的税收收入依旧保持较高的比例，庆阳和临夏的税收收入占比有所增加，张掖市税收收入占比不升反降，说明这两个地区的财政收入结构有待进一步调整。

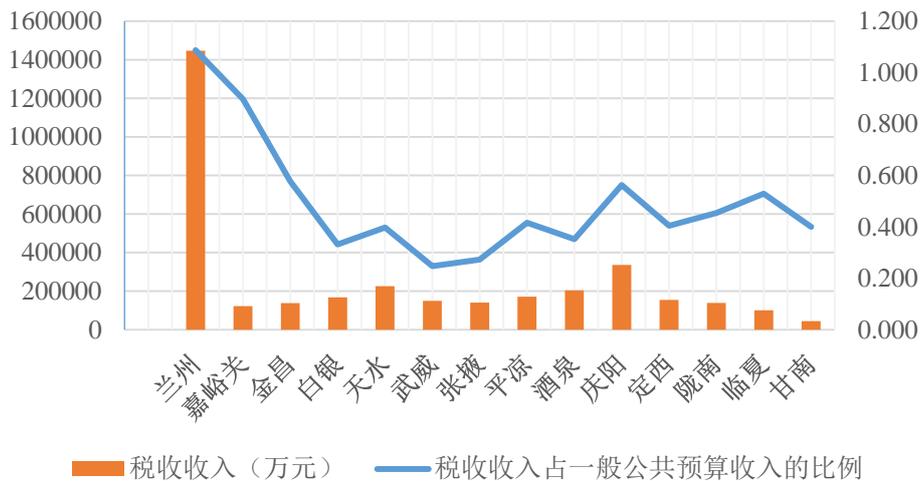


图 3-1 甘肃省各市（州）税收收入及其占一般公共预算收入的比例

（2）一般公共预算收入占 GDP 的比重

地方一般预算收入包括增值税的 25%、企业所得税和个人所得税的 40%、营业税等全部税收收入，加上非税收入（包括专项收入、行政性收费收入、罚没收入及其他收入）。一般公共预算收入及其占 GDP 的比重是判断一个地区财政收入规模的重要指标。另外，作为“双刃”、“关联”性指标，它们是综合性效用、质量指标，能反映一个地区的经济运行效益、质量状况，反映一个地区真正的财力、实力情况。

图 3-2 展示了甘肃省 14 个市（州）的一般公共预算收入情况。从图可以看出，兰州、庆阳和天水的一般公共预算收入分别位列前三。而甘南州的一般公共预算收入最低。从占比来看，兰州、庆阳和金昌的经济运行效益、质量状况较好，其财政实力相对较强。



图 3-2 甘肃省各市（州）一般公共预算收入及其占 GDP 的比例

（3）医疗卫生支出及其占一般公共预算支出的比例

医疗卫生保障是一个国家和地区社会福利规划的重要内容。国家对医疗卫生领域的投入将会提高城乡居民的医疗卫生水平，改善国民的身体素质，推动民生发展，确保社会的稳定和谐。医疗卫生支出占一般公共预算支出的比例是一个地区医疗卫生支出规模的体现，也是一个地区对医疗卫生事业重视程度的重要表现。

由图 3-4 可知，兰州、天水 and 陇南对地区医疗卫生事业投入的绝对规模比较大，投入力度较强，嘉峪关和金昌的规模相对较小，投入力度弱；从占比来看，陇南、天水 and 白银的医疗卫生支出占一般公共预算支出的比例较高，甘南和金昌占比则相对较低。导致这种差异的原因有很多种，包括地区人口数和经济发展状况等。与 2014 年相比，天水 and 陇南对于医疗卫生的投入相对规模较高，金昌对医疗卫生事业的投入相对规模较低。另外，兰州 and 甘南州的医疗卫生投入有所增加，嘉峪关的投入相对规模降低。



图 3-3 甘肃省各市（州）政府医疗卫生支出占一般公共预算支出比例

(4) 农林水利事务支出占公共财政预算支出比例

农林水利事务支出是政府增加农业投入,保护农业发展的有效手段。主要包括农业支出、林业支出、水利支出、扶贫支出、农业综合开发支出等方面。

根据图 3-5 可知,武威、定西和天水的农林水利事务支出绝对规模较高,嘉峪关和金昌的支出规模较低;另外,从占比来看,武威和张掖的农林水利事务支出占一般公共预算支出的比例较高,而兰州和嘉峪关的占比则相对较低。这是因为武威等地区毗邻沙漠,在开展防沙治沙项目时涉及到项目的规划设计、整地栽植、苗木生长状况、种类和数量,病虫害防治、项目后期抚育等各项工作,需要耗费大量的财政资金作为保障基础。与 2014 年相比,2015 年农林水利事务的支出变化不大,武威和张掖的占比相对较高,而兰州和嘉峪关的占比依旧较低。另外,甘南州的农林水利支出比例相对有所降低。

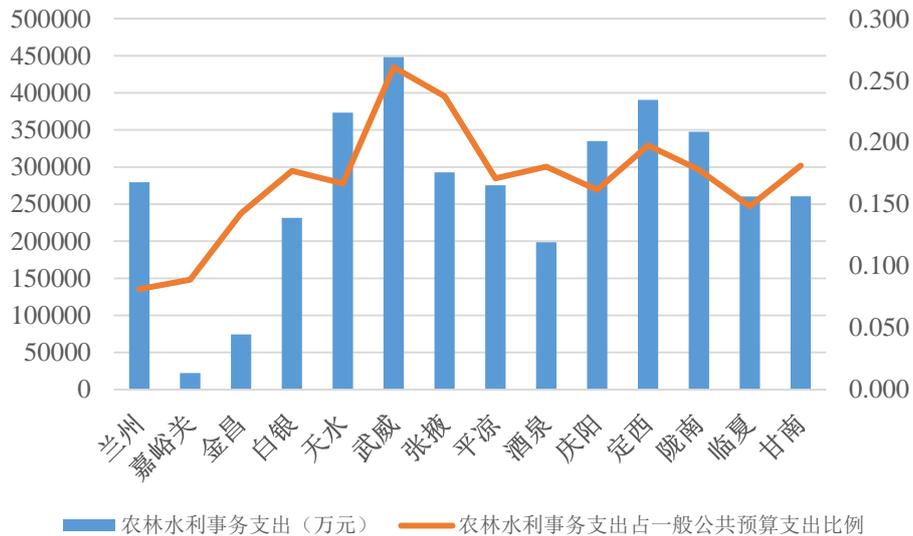


图 3-4 甘肃省各市（州）政府农林水利事务支出占公共财政预算支出比例

(5) 一般公共预算支出占 GDP 比重

一般公共预算支出集中反映了国家的职能活动范围及其所造成的耗费,直接影响着配置资源、收入分配和稳定经济三大功能的发挥,它比财政收入更全面更直接地反映出财政对宏观经济运行的调控能力。合理的财政支出规模有利于国家和地方政府财政政策目标的实现。

根据图 3-5 可知,从规模来看,兰州、天水和庆阳的一般公共预算支出绝对规模较高,嘉峪关、白银和酒泉的较低。另外,从占比来看,甘南、临夏和定西占比较高,嘉峪关、兰州、金昌的占比较低。



图 3-5 甘肃省各市（州）一般公共预算支出及占 GDP 的比例

（6）财政自给率和公共预算赤字率

财政自给率表明一般公共预算收入对一般公共预算支出的覆盖率，反映了公共财政的缺口程度。比率越低，财政对于支付转移的依赖性越高，地方政府财政平衡能力越低。财政自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出。

欧盟马斯特里赫特条约中提出的 60% 的政府负债率和 3% 的赤字率红线，被视为财政风险警戒线。通过图 3-6 可以看出，财政自给率和公共预算赤字率呈现出一定的相关关系，财政自给率高的地区，其公共预算赤字率比较低，反之亦然。从图中可以看出，兰州、嘉峪关、金昌、酒泉等地区的财政自给率较高，其公共预算赤字率较低；甘南、临夏、陇南、定西的财政自给率较低，其公共预算赤字率则比较高。这主要是因为甘南、临夏等地区的经济发展后劲不足，经济增长乏力。

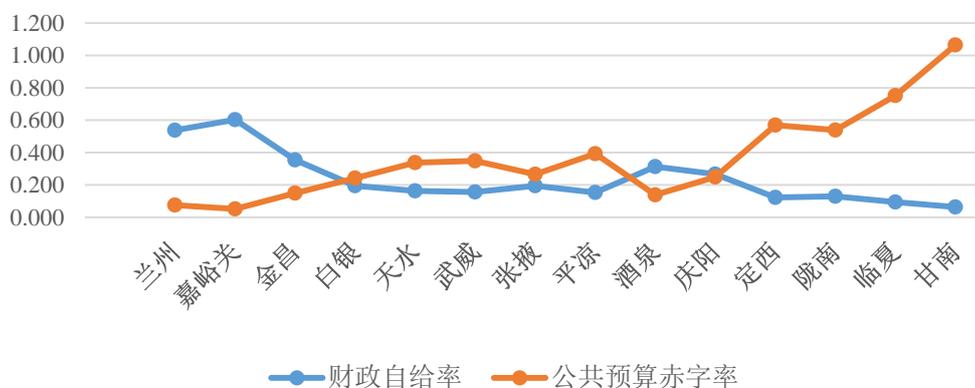


图 3-6 甘肃省各市（州）一般公共预算支出及占 GDP 的比例

3.2 基于主成分分析法的地方政府财政预算治理能力评价

3.2.1 评价模型构建

主成分分析法是一种数学变换的方法，它把一组给定的相关变量通过线性变换转成另一组不相关的变量，其原理是利用降维的思想将多个原始变量转化为主成分的过程，并且构建主成分的权数以进一步计算综合评价价值。从原始变量中导出的几个主分量要尽可能多地保留原始变量的信息，并通过这些信息来更加深刻地揭示事物的内在规律。本报告利用主成分分析法对指标体系的相关维度提取了主成分，然后在确定指标体系权重的基础上对甘肃省 14 个市（州）的政府预算治理能力进行了横向的比较。

3.2.2 地方政府财政预算治理能力的主成分分析

采用 SPSS 软件的“分析—描述统计—描述”进行数据的标准化处理；再利用“分析—降维—因子分析”对政府财政卫生支出指标进行主成分分析。具体步骤如下：指标的选取和确定；对初始评价指标进行标准化；评价标之间的相关性分析；对标准化处理之后的指标进行主成分分析，提取累积贡献率超过 85% 的主成分；计算综合得分。本部分在上文分析的基础上通过主成分分析法对甘肃省各级地方政府财政预算治理能力进行分析。

（1）提取主成分

在进行主成分分析之前，首先需要判断指标是否适合做主成分分析，本报告采用 KMO 统计量和 Bartlett 球形统计量进行检验。具体运用 SPSS 统计软件进行分析，结果如表 3-1 所示。其中，KMO 的值为 0.638 (>0.6)，根据相关文献可知，KMO 取值大于 0.6，证明该数据适合做主成分分析。而 Bartlett 球形检验的显著性概率为 0.000，小于显著性水平 0.05，拒绝 Bartlett 球形检验的零假设，进一步说明本次评价中的数据可以做主成分分析。因此，本报告运用主成分分析法对标准化后的数据进行处理，得到甘肃省地方政府财政预算治理能力评价的公因子载荷矩阵表（见表 3-2），并得出相应的因子碎石图（见图 3-7）。

表 3-1 KMO 和 Bartlett 的检验

取样足够度的 Kaiser-Meyer-Olkin 度量	.638
Bartlett 的球形度检验	217.625
近似卡方	
df	45
Sig.	.000

表 3-2 公因子载荷矩阵表

成份	初始特征值			提取平方和载入		
	特征值	方差的 %	累积 %	特征值	方差的 %	累积 %
1	5.956	59.555	59.555	5.956	59.555	59.555
2	1.992	19.920	79.475	1.992	19.920	79.475
3	1.238	12.378	91.853	1.238	12.378	91.853
4	.407	4.074	95.927			
5	.283	2.833	98.760			
6	.093	.928	99.687			
7	.018	.182	99.869			
8	.011	.106	99.975			
9	.002	.022	99.997			
10	.000	.003	100.000			

提取方法：主成份分析。

碎石图

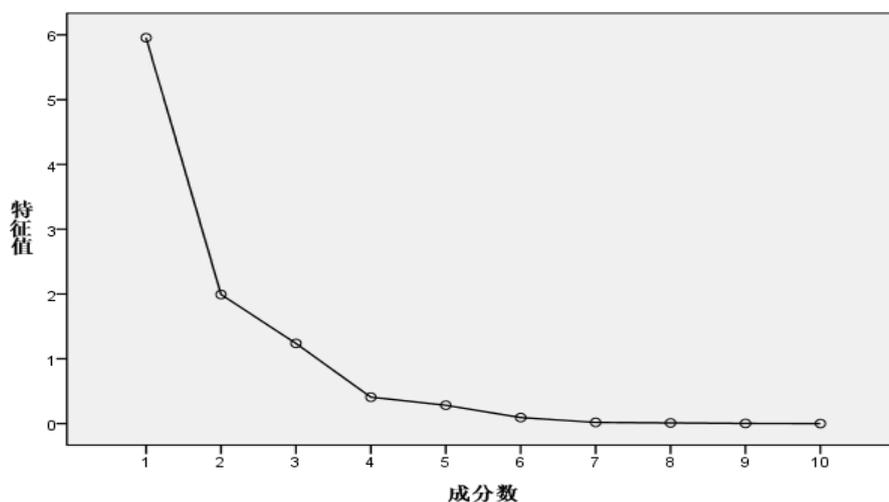


图 3-7 因子碎石图

从表 3-2 可以看出，前 3 个公因子的方差累计贡献率已达 91.853%，这说明这三个指标在 91.85% 的程度上能解释这十个指标，但具体可解释哪些指标，还需作进一步的分析，本次评价通过方差极大法对公因子载荷矩阵进行旋转，然后根据公共因子对各指标的载荷找到公因子可解释的指标。旋转后的因子载荷矩阵如表 3-3 所示。

表 3-3 旋转后的因子载荷矩阵表

指标变量	公因子		
	1	2	3
ZX1: 税收收入占一般公共预算收入的比例	.799	-.180	.400
ZX2: 人均一般公共预算收入	.913	.263	.296
ZX3: 一般公共预算收入占 GDP 比重	.087	.040	.915
ZX4: 人均 GDP	.945	.267	.122
ZX5: 医疗卫生支出占一般公共预算支出比例	-.337	-.880	-.007
ZX6: 农林水利事务支出占一般公共预算支出比例	-.525	-.010	-.757
ZX7: 一般公共预算支出占 GDP 比重	-.875	.358	.153
ZX8: 人均一般公共预算支出	-.163	.966	.027
ZX9: 财政自给率	.942	.080	.305
ZX10: 公共预算赤字率倒数	.925	.125	.262

旋转法：具有 Kaiser 标准化的正交旋转法。

从表 3-3 可以看出，公因子 1 的方差累计贡献率已达 59.555%，说明公因子 1 可以解释的变量最多，包括税收收入占一般公共预算收入的比例、人均一般公共预算收入、人均 GDP、一般公共预算支出占 GDP 比重、财政自给率和公共预算赤字率 6 个指标，公因子 2 可以解释的变量包括医疗卫生支出占一般公共预算支出比例、人均一般公共预算支出 2 个指标。公因子 3 可以解释的变量包括一般公共预算收入占 GDP 比重、农林水利事务支出占一般公共预算支出比例 2 个指标。

(5) 计算得分和排序

通过回归算法可以计算上述 3 个公因子的得分，即可得到 14 个市（州）政府财政预算治理能力在 3 个公因子中的得分，从而对甘肃省地方政府财政预算治理能力进行评价和排序。根据因子得分系数矩阵（见表 3-4）可以得到 3 个公因子得分函数，分别命名为 F1、F2 和 F3，其函数表达式分别为：

$$F1=0.122ZX1+0.163ZX2+\dots+0.176ZX10$$

$$F2=-0.125ZX1+0.098ZX2+\dots+0.030ZX12$$

$$F3=-0.127ZX1+0.009ZX2+\dots-0.012ZX12$$

表 3-4 因子得分系数矩阵

指标变量	成份		
	1	2	3
ZX1: 税收收入占一般公共预算收入的比例	.122	-.125	.127
ZX2: 人均一般公共预算收入	.163	.098	.009
ZX3: 一般公共预算收入占 GDP 比重	-.173	-.020	.641
ZX4: 人均 GDP	.208	.107	-.123
ZX5: 医疗卫生支出占一般公共预算支出比例	-.064	-.433	.103
ZX6: 农林水利事务支出占一般公共预算支出比例	.028	.038	-.436
ZX7: 一般公共预算支出占 GDP 比重	-.263	.193	.282
ZX8: 人均一般公共预算支出	-.069	.486	.014
ZX9: 财政自给率	.172	.006	.018
ZX10: 公共预算赤字率倒数	.176	.030	-.012

提取方法：主成分分析

再对 3 个公因子得分进行赋权加总，通过公式 $F=A1F1+A2F2+A3F3$ ，便可计算得到 14 个市（州）财政预算治理能力综合得分，公式中 A1、A2、A3 分别为 3 个公因子得分的权重，根据 3 个公因子对 12 项评价指标的特征值和方差贡献率计算得出，

$$A1=5.956/(5.956+1.992+1.238)=0.648;$$

$$A2=1.992/(5.956+1.992+1.238)=0.217;$$

$$A3=1.238/(5.956+1.992+1.238)=0.135。$$

$$因此，F=A1F1+A2F2+A3F3=0.648 F1+0.217F2+0.135F3$$

这样便可计算得到 14 个市（州）政府财政预算治理能力的综合得分，由于这样计算得到的分数比较小，且有正有负，为了便于排序和评价，通过如下线性变换得到 $F'=10F+70$ 。据此，14 个市（州）政府财政预算治理能力的综合得分和排序，如表 3-5 所示。

表 3-5 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价结果和排序

地区	F1	F2	F3	F	综合得分	排序
嘉峪关	2.16	0.59	0.66	1.61	86.14	1
兰州	1.33	0.00	1.43	1.05	80.52	2
金昌	0.79	0.81	0.42	0.74	77.43	3
酒泉	0.76	-0.02	-1.20	0.33	73.27	4

地区	F1	F2	F3	F	综合得分	排序
张掖	0.14	0.31	-1.45	-0.04	69.59	5
庆阳	-0.27	-0.27	1.05	-0.09	69.08	6
白银	0.22	-0.77	-1.08	-0.17	68.28	7
武威	-0.12	0.30	-1.67	-0.24	67.60	8
甘南	-1.46	2.83	0.16	-0.31	66.87	9
平凉	-0.33	-0.85	0.02	-0.39	66.05	10
天水	-0.27	-1.04	-0.41	-0.45	65.47	11
定西	-0.82	-0.59	0.45	-0.60	64.01	12
临夏	-1.13	-0.36	0.95	-0.68	63.19	13
陇南	-0.99	-0.92	0.65	-0.75	62.48	14

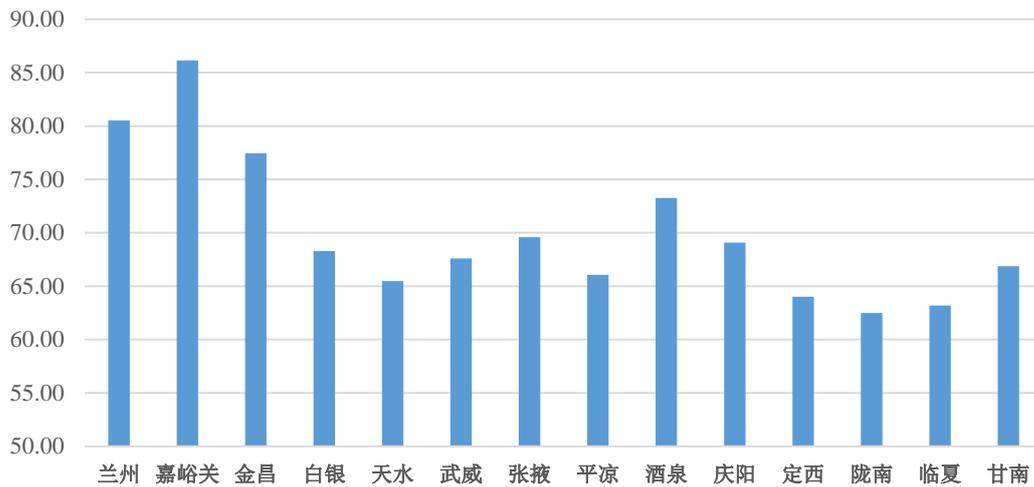


图 3-8 甘肃地方政府财政预算治理能力评价得分和排序

3.2.3 结果比较分析

根据以上的综合主成分得分按从小到大进行排序得到了甘肃省 14 个市（州）财政预算治理能力的排名情况。从整体来看，甘肃省各个市（州）财政预算治理能力发展不平衡。经济发展水平较好的市（州）大多好于经济发展水平较弱的市（州）。综合排名前 3 位的分别是嘉峪关、兰州、金昌，这三个市（州）财政预算治理能力的情况较好。排名后 3 位的是定西、临夏和陇南，这三个市（州）财政预算治理能力的情况相对较差。其余市（州）处于中间水平，评分介于 73 分到 65 分之间，且分值之间差异不大，这说明这些市（州）财政预算治理能力差异不是很大。从 2014 年来看，排名前三的是嘉峪关、兰州和天水，排名后 3 位

的是金昌、武威和甘南，可以看到与 2014 年相比 2015 年前三名的排名变化不大，而后三名的排名变化较大。这是因为金昌、武威和甘南强化了政府财政预算治理的意识，加强了财政预算的管理，加之经济基础相对较好，促使其财政预算治理能力的提升。而定西、临夏和陇南的经济基础相对薄弱，自然和生态环境比较脆弱，财政自给能力低，公共支出成本远高于其他市（州），财政保障和偿债压力大，导致其地方政府财政预算治理能力相对较弱。另外，对于其他市（州）中除了庆阳和白银的排名没有变化外，酒泉排名相对有所上升，其他各个市（州）的排名都有不同程度的下降。从国内生产总值来看，酒泉的地区生产总值较 2014 年有大幅度增加，说明该地区经济发展水平的提升是其政府财政预算治理能力排名上升的主要原因。同时金昌和平凉的地区生产总值也有大幅的下降，这是导致这两个市排名下降的主要原因。另外，从数据分析可以看出，天水、平凉和陇南一般公共预算支出增幅较大，支出的增加导致其地方债务的增加，进而影响到政府财政预算治理能力，这是这三个地区排名下降的主要原因。

通过上述分析，从宏观层面来看，甘肃省整体的财政预算治理能力较差，有关部门可以通过强化预算管理意识，规范预算管理实践，来提高甘肃省财政预算治理能力的整体水平。具体来看，各个市（州）的预算治理能力存在差异，主要是因为各个地区的经济发展水平、人口数量、自然条件、财政结构和政府管理能力等存在极大的差异。相关部门可以结合各个地区的不同特征，有针对性的实施改进策略，以期进一步加强各个地区的财政预算治理能力。

总之，财政预算治理能力的提升并不是一朝一夕的事情，它需要完善的财政体制作为依托，需要强大的管理能力作为保障，更需要多方参与者的共同努力。而本报告对甘肃省财政预算治理能力的分析为相关部门从宏观上把握各市（州）政府财政预算治理能力的现状提供了契机，也为我们进一步分析导致各市（州）政府财政预算治理能力产生差异的具体原因提供了依据，并基于此提出改进地方政府财政预算治理能力的建设性意见和建议，为深化公共预算管理体制的改革提供了一定的借鉴。

第4章 甘肃省地方政府财政预算治理 存在的问题、挑战和机遇

财政预算作为政府部门实现“共同利益”的基本工具，是政府治理活动过程中的重要组成部分，地方政府财政预算治理能力的提升不仅有利于地方财政资金效率的提升，而且对于整个国家治理能力现代化的发展具有重要作用。十九大明确指出明晰的中央和地方财政关系、健全的财政预算制度以及全面的绩效管理是促进财政预算管理进步的重要保障，因此我们要结合不同地区的特点，进一步深化政府财政预算体制机制的改革，实施全方位的财政预算绩效管理，进而加速推进国家治理体系和治理能力现代化。基于此，课题组通过对甘肃省地方政府财政预算治理能力进行分析和评价，拟在此基础上对甘肃省地方政府财政预算治理中存在的问题、挑战及机遇进行深度解析。

4.1 甘肃省地方政府财政预算治理存在的主要问题

4.1.1 甘肃省各级政府预算绩效评价体制不完善

总体来看，我国绩效评价的发展分为三个阶段：20世纪80年代中期至90年代初期，尚未开展真正意义上的绩效评价活动。90年代为探索阶段，全国呈现出百花齐放的局面，典型的评价形式包括以“社会服务承诺制”为核心的烟台模式、以目标责任制为核心的“青岛模式”、以综合效果建设为特征的福建模式，以及在珠海、杭州、沈阳、南京等城市遍地开花的“万人评政府”活动。在甘肃省尤其是2004年由兰州大学中国地方政府绩效评价中心开展的政府绩效评价被称作是“甘肃模式”，开启了第三方评价政府绩效的先河。各种政府绩效评价活动开展得如火如荼，但是，预算绩效评价工作的开展却相对滞后。通过对甘肃省的财政预算情况进行分析发现，主要存在以下问题：首先，预算绩效评价缺乏制度软约束。虽然新预算法在预算原则、预决算编制、审查等方面明确了绩效的意识和要求，但是却没有一部专门针对预算绩效评价和管理的法律，相关法律法规的衔接性不足阻碍了甘肃省财政预算治理能力的提高。其次，第三方绩效评价的管理水平参差不齐。预算绩效评价的项目繁琐、资金规模巨大，单靠部门和项目自评不能够满足现实的需求，这为第三方评价的发展提供了契机。但现阶段会计师事务所等第三方评价机构存在管理不规范、知识储备不足、对绩效评价的认识不足的问题，这样第三方出具的评价报告难免良莠不齐，绩效评价的质量堪忧。最后，

绩效信息透明度不高。绩效信息是绩效评价的产物，包括评价指标和评价结果。绩效信息的使用能够很好的促进地方政府财政预算治理能力的提升，但是，通过了解发现甘肃省部分地方政府并没有很好地利用绩效信息，甚至存在人为操控绩效结果的情况，这严重阻碍了政府绩效评价的公正客观性，进而影响到政府财政预算治理能力的提升。

4.1.2 甘肃省各级政府财政预算透明度不足

政府财政预算的公开透明是现代财政制度的基本特征，也是建立阳光政府和责任政府的必然趋势。财政预算公开有利于保障公民对财政执行情况的知情权，发挥信息对人民生产和生活的服务作用，进而促进社会稳定及和谐社会的构建。从全国来看，我国整体的政府财政透明度水平并不乐观，在财政公开方面的问题比较严重。通过对甘肃省财政预算情况分析发现，尽管各级政府试图通过政府门户网站、新闻媒体、政府微博和微信等各种方式向社会公布财政预算数据，但实际上公开的数据都比较宽泛，数据质量参差不齐，凡是涉及到细节的财政信息基本无法获得，这不仅为实施公民监督增加了难度，更不利于地方政府财政预算治理能力的提高。课题组人员通过对甘肃省 14 个市（州）政府的财政信息公开情况进行了解后发现，兰州、嘉峪关和金昌等市（州）资料公开相对较为完善，内容相对较为详实，财政信息公布比较及时。尤其是兰州市在年度财政总决算草案中以附件的形式详细呈现了财政预算数据，这为公众查阅财政信息带来了极大的便利，也很好的防止了部门权力寻租等各种问题。而其他个别市（州）财政预算的内容大多不完善，并且在公布时间上具有迟滞性；其中白银市 2015 年的财政预算数据公布很少，其他年份的财政数据大多不完整，政府财政预算透明差，其他市（州）的情况也差强人意。

4.1.3 甘肃省各级政府财政专项资金管理规范程度有待提升

财政专项资金是为促进某一事业发展、实现政策目标或完成特定工作任务，在某一时期内具有限定专门用途的资金。财政专项资金是财政预算中的重要组成部分，因此，地方政府对财政专项资金的管理情况反映了地方政府的财政预算治理能力。课题组通过分析发现，甘肃省地方政府对财政专项资金的管理还存在一定问题。首先，资金管理意识淡薄。一些工作人员的资金管理法意识不强，财政自利倾向明显，为了减少财政赤字，借着项目之名来平衡财政预算，用专项资金解决政务支出和其他支出，使“专款专用”成了一句空话。其次，资金监管机制缺乏。甘肃省部分地方政府的专项资金监管机制缺乏，监管部门职责缺位，导致了专项资金使用过程中渗漏。最后，专项资金核算不规范。一些地方政府对于财政专项资金的性质和用途并不明晰，核算口径存在极大的差别，造成财政专项资金核算渠道偏差，资

金分类管理和核算存在问题。

4.1.4 甘肃省各级政府信息资源共享平台缺乏

信息属于知识的一种，信息共享也就具备了知识共享的特征，它需要特定的资源支撑和赖以存在的平台。信息共享可以提高资源的利用效率，促进地方政府财政预算治理能力的提升，改进各级政府部门的绩效。政府部门之间的信息共享可以增加信息的价值，避免资源浪费，提高政府部门的工作效率。尤其是财政部门编制财政预决算报告时，有其他相关部门的配合，报告更为准确，行政效率会更高。但从目前来看，甘肃省各个地区经济发展水平有限，没有足够的财力进行信息共享平台的建设和运营，使得各级政府部门之间的信息共享水平很低，部门之间缺乏沟通协调，导致分散决策，政策执行五花八门，在这种情况下，实施政府部门财政预决算便会存在障碍。另外，推动政府信息共享还需要有共享意愿和动力。目前针对信息共享的相关规定并不完善，部门之间共享信息的意愿不强，除非上级部门要求进行信息共享，否则能不共享便不会共享。尤其是同级政府部门之间，没有上下隶属关系，使得信息共享更为困难，从而降低了财政预算执行效率，阻碍了政府财政预算治理能力的提高。

4.2 甘肃省地方政府财政预算治理面临的挑战

良好的预算在国家治理能力现代化中扮演者关键性的角色，其对于国家治理能力提升的重要性不言而喻。同样的，地方政府的财政预算对于地方政府治理能力的提升至关重要。通过前文对甘肃省地方政府财政预算治理能力的分析，以及对目前存在问题的挖掘，可以发现，目前甘肃省地方政府财政预算治理能力面临着以下挑战。

4.2.1 自身经济发展水平落后，严重阻碍甘肃省地方政府治理能力提升

甘肃省地处我国西北部、经济欠发达地区。各个市（州）之间经济发展水平差距较大，地方政府财政收支严重不平衡。甘肃省的贫困问题一直是制约地区经济发展的重要因素之一，地理位置、自然环境的影响，再加上产业模式转变较慢，经济结构性改革进展缓慢，使得地方政府的经济状况一直得不到有效改善，地方财政收入处于较低水平。

如附录五所示，2015年全国一般公共预算收入总额为83002.06亿元，全国一般公共预算支出总额为150335.65亿元。其中，甘肃省的地方一般公共预算收入为743.86亿元，占全国各地区一般公共预算收入总额的0.90%，较之2014年增加了71.19亿元。同时，甘肃省的地方一般公共预算支出为2958.31亿元，占全国各地区一般公共预算支出总额的1.97%，较之2014年增加了416.82亿元。而排名最高的广东省，地方一般公共预算收入为9366.78亿元，占全国各地区一般公共预算收入总额的11.28%，地方一般公共预算支出为12827.8

亿元，占全国各地区一般公共预算支出总额的 8.53%。从全国的数据来看，各个城市的一般公共预算收入与支出之间均不平衡，集中表现为一般公共预算支出高于一般公共预算收入，且两者之间的差额均呈现逐年上涨趋势。

这一方面表明了中央政府对甘肃省的财政扶持力度逐年增大，另一方面则体现了甘肃省自身经济发展水平的具体状况。甘肃省一般公共预算收入与支出差额的逐年增长，表明甘肃省财政收支缺口不断变大，财政收敛能力变弱，对收支缺口的弥补程度有所降低。甘肃省的经济发展水平落后，在财政预算中最直接的体现就是财政收入水平低，并且对中央财政扶持资金的依赖程度不断提高。而甘肃省要想进一步的提高财政收入，改变政府职能的效用发挥，提升财政预算治理能力，首要问题就是解决经济落后的状况。

4.2.2 新预算法提出“全口径预算”要求，甘肃省地方政府提升财政预算治理能力受限

原预算法第十九条规定，预算由预算收入和预算支出组成。在实践中，我国逐渐形成了政府公共预算或一般性财政预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算，涵盖了政府的大部分收支活动。但是，我国仍有相当部分的政府收支活动没有纳入地方预算管理的范畴。即使在随后的政府支出管理中我国取消了预算外资金，并将其纳入政府预算进行管理，但随之又产生了政府性基金的预算外管理问题。相似的还有政府债务性资金的管理问题。尽管无论是中央政府还是地方政府均存在小口径预算管理的问题，但地方财政管理口径过小的问题尤为严重。同时，公共预算、国有资本经营预算和社会保障基金用户预算之间过于独立，缺乏应有的衔接或相互支撑。新预算法要求建立全口径预算管理制度，将全部财政性资金纳入预算管理，对此地方财政将承担更大的压力。

甘肃省自身经济发展水平较为落后，地方一般公共预算收入在全国范围内处于比较落后的省份，地方一般公共预算支出大部分依靠中央财政的扶持。新预算法颁布后，尤其是“全口径预算”的相关规定，对于甘肃省的财政预算有了更高的要求，预算灵活性降低，约束性增强。

4.2.3 新预算法要求不断增加预算公开透明度，甘肃省地方政府治理能力提升面临更高要求

预算的公开透明是推进建立现代化财政制度的基础，关系到财政资金的有效、合理运用。尽管我国近年来不断努力实现预算公开透明，但却难以满足社会公众的要求。甘肃省预算公开透明度不高，主要表现在三个方面：第一，预算编制、执行的社会参与度不够。长期以来，预算编制和执行主要是财政部门与有关职能部门的工作，人大机关与普通民众的参与较少。

其中，人大对预算的审批和监督权仅有象征性意义，存在明显的软约束；普通民众则难以有效参与预算的编制和执行。第二，预算公开的范围有限。《政府信息公开条例》第十条规定，县级以上各级政府需要重点公开财政预算、决算报告；同时，国务院还要求公开部门预算、三公经费等项目。实际上，政府信息公开条例要求公开的仅是一般公共预算，而其他预算并没有在公开的范围内。第三，预算报告的可读性较差。预算报告的可读性相对较差，无论是人大代表还是普通民众均难以获取有效信息。为此，新预算法要求不断增加预算的公开透明度，显然，甘肃省各级地方政府的预算尚难以满足相关要求。甘肃省的财政预算治理能力需要进一步的提升，预算公开是重要环节。只有民众的参与度、满意度提高了，甘肃省的财政预算管理才能更好的向财政预算治理迈进。

不论是新预算法的颁布，还是“一带一路”战略的支持，亦或是十九大报告中提出的规范透明、标准科学、约束有力等要求，国家对财政预算治理能力的关注程度不断加深。对于甘肃省而言，在国家治理能力现代化的大背景之下，在加快建立现代财政制度的目标之下，地方政府的财政预算治理面临着科学、高效、透明、公开等新的要求，也只有更高的标准、更严的要求，甘肃省的财政预算治理能力才能更好更快的发展。

4.3 甘肃省地方政府财政预算治理能力建设的机遇

4.3.1 “一带一路”战略助推甘肃省全面发展，为甘肃省财政预算治理能力提升夯实基础

“一带一路”，是中国新一轮对外开放的大战略。扼丝绸之路咽喉要道的甘肃，无疑成为这一重大战略的重要节点，也为甘肃省迎来全新的发展机遇。甘肃省先后出台了《“丝绸之路经济带”甘肃段建设总体方案》和《甘肃省参与建设丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的实施方案》，深入贯彻新发展理念，坚持开放带动发展取向，以建设丝绸之路经济带黄金段为统领，打造向西开放新高地，不断释放黄金段的吸附和带动效应，推进全省对外贸易和投资合作不断取得重大进展。

在推进“一带一路”建设中，甘肃省着力打造对外开放的经济平台、经贸平台和文化平台。兰州新区作为丝绸之路经济带第一个国家级新区，被定位为国家向西开放的战略平台、国家重要的产业基地、西部重要的增长极和承接产业转移的示范区。近 5 年已完成生产总值 537.56 亿元，年均增长 31.18%；连续成功举办 22 届的兰洽会成为我省对外开放的“窗口”和经贸合作平台；去年 9 月在敦煌成功举办首届丝绸之路（敦煌）国际文化博览会，成果丰硕，影响深远，助推“一带一路”建设的文化平台作用得到充分显现。

经济的发展离不开交通建设，甘肃省积极推进兰州、武威、天水三大国际港和兰州、敦煌、嘉峪关三大国际空港建设，努力打造丝绸之路经济带交通大通道和物流大枢纽。在一带一路战略背景下，甘肃省的地域优势显现出来，在对外开放不断加深的过程中，甘肃省还进一步开拓对外联络渠道，依托省外贸企业协会先后在白俄罗斯、伊朗等国家（地区）设立 9 个驻外商务代表处，省贸促会 53 个境外商协会建立了合作机制。甘肃省在推进“一带一路”战略实施过程中立足资源、能源和产业优势，着重加强与中亚、西亚等丝绸之路沿线国家的经贸合作，国际贸易合作日益活跃，取得一系列实质成果，产业结构得到了优化。与此同时，甘肃省在能源资源、装备制造、工程建设、农产品、中药材种植加工、对外服务贸易转型升级等领域不断发力，并且在各个领域都积极加强与其他国家的合作，促进甘肃省产业转型升级发展。同时甘肃省还依据自身优势，充分发挥在风能、太阳能、旱作农业、雨水积蓄利用等方面的技术优势，加强中医药产业发展，并且积极实行中医药产业“走出去”战略，与“一带一路”沿线国家开展交流合作，促进我国中医药产业的快速发展。

“一带一路”战略的实施，为甘肃省的经济带来了良好的前景和发展机遇，中央政策倾斜的同时也带来了更多的财力支持，对于甘肃省的自身发展以及财政预算治理能力建设都有很大的推动作用。

4.3.2 新预算法既是挑战更是机遇，助力甘肃省地方政府财政预算治理能力建设

我国的预算制度是随着新中国的诞生而建立的。建国后相当长的一段历史时期内，财政体制大体经历了统收统支、总额分成、分级包干等多个历史阶段，期间地方预算管理制度则保持总体保持稳定。以 1992 年开始实施的《国家预算管理条例》为标志，我国的预算管理改革与发展进入初始阶段。2014 年，财政部印发《关于进一步加强财政支出预算执行管理的通知》，对于加强支出预算管理，加快资金支付进度，以及做好支出预算执行分析评价等方面作了更加明确的要求。同年，新修订的预算法通过，新预算法全面贯彻了党的十八大和十八届三中全会精神，充分体现了财税体制改革总体要求，在预算管理诸多方面取得了重大突破，并为进一步深化财税改革引领方向。

为完善预算编制管理机制，根据《预算法》以及十八届三中全会以来中央和省委、省政府出台的一系列深化预算管理制度，甘肃省财政厅对 2013 年发布的基本支出、项目支出、结转结余资金管理暂行办法进行了修订。修订后的《甘肃省省级部门预算编制管理办法》是甘肃省建立全面规范、公开透明的现代预算制度的基础性规范文件，也是将改进预算管理制度向纵深推进的配套性文件。2015 年省级部门预算编制的总体思路较之 2013、2014 年省级

部门预算编制的指导思想来说更为具体，相比往年提出了加强部门全口径预算管理和预算绩效管理的新要求。并且按照全口径预算管理要求，要将政府所有收支均纳入预算管理，按照综合预算管理要求，统筹安排各项支出，增强预算约束力，缩小部门预决算差距。

国家对财政预算管理的重视程度越高，地方发展财政预算的动力就越强，相应的财政预算治理能力就会有更快的提升。甘肃省以国家深化财政预算管理制度为契机，抢抓机遇，趁势而上，主动作为，为甘肃省自身的财政预算治理能力提供了强大的动力支持。

4.3.3 中央政府脱贫攻坚举措稳步推进，为甘肃省地方政府财政预算治理能力建设创造良好环境

近年来国家对于贫困地区的扶持力度不断加大，甘肃省作为重点扶持对象之一，中央政策和资金对甘肃省的倾斜一方面有利于甘肃省各贫困县早日脱贫，另一方面有利于甘肃省集中更多财政资源发展经济，提高公共服务水平与质量，更好的提升财政预算治理能力。2016年，为贯彻落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》精神，优化财政涉农资金供给机制，进一步提高资金使用效益，保障贫困县集中资源打赢脱贫攻坚战，经国务院同意，财政部印发了《国务院办公厅关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》，在增强贫困县财政保障能力，加大对贫困县倾斜支持力度，发挥贫困县统筹整合使用资金主体作用，创新财政涉农资金使用机制，构建资金统筹整合使用制度体系等方面作了明确规定。2017年，财政部发布了关于印发《中央财政专项扶贫资金管理办法》的通知，旨在进一步加强和规范中央财政专项扶贫资金的管理，促进资金使用效益的提升，明确要求统筹整合使用专项资金，形成合力，发挥整体效益，使资金切实惠及贫困人口。

同时，在党的十九大报告中，习近平总书记强调了财政预算对于我国当前以及未来整体发展的重要作用，对我国中央和地方的财政预算制度建设提出了更高的要求，也为甘肃省地方政府财政预算治理能力建设创造了有利条件。

第5章 甘肃省地方政府财政预算治理能力提升政策建议

基于对甘肃省财政预算体制改革过程和一般预算内财政收支情况的梳理，结合预算绩效管理的技术方法，课题组在构建市（州）级地方政府财政预算治理能力指标体系的基础上，对甘肃省14个市（州）的财政预算治理能力进行了整体评估，并在此基础上分析了甘肃省地方政府财政预算治理过程中存在的问题，同时我们也能看到，甘肃省地方政府财政预算治理能力建设过程中挑战和机遇并存，据此，课题组从以下几个方面提出甘肃省地方政府财政预算治理能力提升的政策建议。

5.1 全面开展预算绩效评价，确保绩效目标实现

2017年10月，党的十九大明确提出要全面实施绩效管理，切实提高预算资金的使用效率。为此，甘肃省地方政府应采取部门自评与财政评价相结合的方式，完善绩效评价报告制度和绩效问责制度，加大绩效信息公开力度，全面开展绩效评价。甘肃省各政府部门负责“预算项目”层面的绩效评价，对年度完成情况全面自评；财政部门负责“工作活动”层面的绩效评价，并对重点领域、重大预算项目进行再评价。将绩效评价结果与预算安排挂钩，并作为完善政策、分配资金、改进管理的重要依据。把绩效运行作为财政预算执行监控的主要内容之一，按照年初确定的绩效目标指标，动态监控各项资金支出和项目运行，及时纠正出现的问题；同时将资金拨付与项目绩效目标指标实现情况相结合，对偏离绩效目标指标的项目，暂停拨付资金，或者调整预算，以确保各项绩效目标的实现。

5.2 切实提高预算透明度，及时公开预算执行

党的十八届三中全会明确提出财政是国家治理的基础和重要支柱，为此要深化财税体制改革，改善预算管理，实施全面规范、公开透明的预算。新预算法要求各级政府建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，这对地方政府的预算管理提出了更高的要求。政府预算的公开与透明，既是现代财政制度的基本特征，也是现代国家治理的题中之义。预算的公开透明是实现“阳光财政”的第一步，体现了现代财政制度的重要内涵。近年来，随着预算管理制度改革的不断深化，我国已经取消了预算外资金，所有财政收支全部纳入政府预算，接受人大审查监督。对于甘肃省政府部门应将全部收入和支出纳入预算，同时对预算功能定位、编制原则及相互关系作出规范。预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报

表，应当在批准后由政府财政部门向社会公开，并对本级政府财政转移支付的安排、执行情况以及举借债务的情况等重要事项作出说明。此外，对本级政府的机关运行经费的安排、使用情况等重要事项做披露。预算公开为公众提供了一个相对开放的渠道，预算透明度的增强，既能保障公民的知情权，扩大公民对预算决策的影响力，同时也能进一步促使政府更好地承担自身责任，从而减少各类寻租行为的发生。

5.3 确保专项资金安全到位，建立资金管理使用责任人制度

随着财政加大对扶贫、三农、教育、卫生、生态环境等方面的投入，财政专项资金的规模和资金量逐年增加。如何确保专项资金安全高效的使用，成为政府部门亟待解决的问题。为此，甘肃省财政部门在预算编制中，应根据实际情况科学合理地编制和细化专项预算资金，真正把每一笔资金落实到具体项目及实施单位，杜绝“待留预编”或“虚列项目”资金等问题的发生，使专项资金确实发挥效益。在资金使用过程中，应积极协调监管部门之间的关系，建立财政信息共享机制，加强与相关部门数据交换，防止因部门监管利益而造成监管中的漏洞。此外，为保证专项资金的安全完整，应建立专项资金管理使用责任人制度，每一级项目资金管理单位责任人签订项目责任书，使专项资金管理与实施的相关部门领导增强法制意识和责任感，保证专项资金安全完整，提高项目管理水平和资金使用效益，切实使专项资金发挥最大的社会效益。

5.4 均衡各级财政部门之间的关系，建立部门信息共享机制

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是建立完善的财政预算制度的前提。从纵向来说，甘肃省省级财政部门在根据中央相关要求建立财政预算权责制度的基础上，调动各市（州）财政部门参与财政预算管理的积极性，加快财政预算改革步伐，将改革的重点转移到完善支出制度上来，特别是要对现行预算管理体制进行改革。此外，各市（州）财政单位应主动承担责任，积极配合省级财政部门，合理利用财政预算资金，保证财政预算工作进行，提高甘肃省财政预算管理水平。从横向来看，甘肃省存在着财政预算部门与审计部门、税务部门等信息共享不充分、不完整等问题。为了更好地促进地方政府财政预算治理能力的提升，甘肃省政府部门要不断完善共享信息机制体系，构建信息共享网络平台。在保证安全的前提下，开发全面、真实、快捷和实用的信息共享系统和数据库，构建以信息共享为核心的网络共享平台，实现信息自动交换运行，从而达到提高信息共享运用效率的目的。同时，不断提高财政机关的监管能力与水平，努力促进财政预算健康、快速地发展，从而保障财政预算能够长期化、制度化、规范化和科学化地发展。

参考文献

- [1] 贾康.对公共财政的基本认识[J].税务研究,2008,(02):3-8.
- [2] 高培勇.公共财政:概念界说与演变脉络——兼论中国财政改革 30 年的基本轨迹[J].经济研究,2008,43(12):4-16.
- [3] 王庆.对我国公共财政的伦理探究[J].西安财经学院学报,2012,25(05):61-66.
- [4] 赵云旗.论公共财政与现代财政制度之关系[J].经济研究参考,2016,(44):15-31.
- [5] 张馨,袁东.公共财政:政府宏观经济政策的基本支撑点[J].改革,1999,(5):43-51.
- [6] 童光辉,张鹏.财政的公共性:概念分歧、反思和拓展[J].财贸经济,2011,(2):30-35.
- [7] 高楠.我国公共财政改革及其未预期后果:一个综述[J].产业经济评论,2016,(05):70-81.
- [8] 张馨.财政公共化改革:理论创新·制度变革·理念更新[M].北京:中国财政经济出版社,2004.
- [9] 白锐,洪启民.中国公共预算研究评估:2005-2010[J].中国行政管理,2012,(04):100-103.
- [10] 马蔡琛,沈雁寒.公共预算绩效提升的博弈分析——基于利益相关方互动影响的考察[J].云南财经大学学报,2012,28(06):3-10.
- [11] 李超.中国公共预算实践与改革[D].南京航空航天大学,2013.
- [12] 马骏,於莉.公共预算研究:中国政治学和公共行政学亟待加强的研究领域[J].政治学研究,2005,(02):108-116.
- [13] 陈工,洪礼阳.财政分权对城乡收入差距的影响研究——基于省级面板数据的分析[J].财政研究,2012,(08):45-49.
- [14] 许金柜.我国政府预算制度的历史演进与改革模式研究(1949-2013)[D].福建师范大学,2014.
- [15] 许金柜.我国政府预算公共化改革:一个必然之路径[J].社会科学家,2014,(02):66-70.
- [16] 彭健.中国公共预算制度:演进轨迹与发展取向[J].中州学刊,2012,(05):38-43.
- [17] 林荔珊.基层地方政府财政预算绩效管理探析[J].行政事业资产与财务,2017,(12):10-11.
- [18] 马骏.中国公共预算改革的目标选择:近期目标与远期目标[J].中央财经大学学报,2005,(10):1-6+15.

- [19] 林雪洁.地方财政预算管理存在的问题及对策研究[J].现代商业,2017,(21):125-126.
- [20] 王洪.浅谈强化财政预算绩效管理的建议[J].经营管理者,2017,(16):55.
- [21] 郝宇彪.财政预算理念:演变、影响与重构——基于美国财政收支变迁的分析[J].经济社会体制比较,2014,(06):126-134.
- [22] 朱志峰.财政预算管理转型路径研究[J].经济纵横,2013,(11):78-81.
- [23] 陈庸金.我国公共财政预算绩效管理研究[J].时代金融,2016,(35):25+27.
- [24] 李燕,王晓.国家治理视角下的现代预算制度构建[J].探索,2016,(03):58-61+84.
- [25] 阿伦·威尔达夫斯基,布莱登·斯瓦德洛.预算与治理[M].苟燕楠,译,上海:上海财经大学出版社,2010.
- [26] 范永茂.预算改革:国家治理能力现代化和依法治国语境下的路径选择[J].北京行政学院学报,2016,(05):47-56.
- [27] 许光建,魏义方,李天建,廖芙秀.中国公共预算治理改革:透明、问责、公众参与、回应[J].中国人民大学学报,2014,28(06):124-131.
- [28] 詹国家,张新文.治理能力现代化下公共财政预算改革之道[J].理论月刊,2017,(03):124-129+154.
- [29] 邓研华.公共预算与现代国家治理[J].扬州大学学报(人文社会科学版),2015,19(05):29-36.
- [30] 吴俊培,龚旻.一般公共预算透明的制度安排研究[J].财贸经济,2015,(09):5-18.
- [31] 王红艳.甘肃省财政预算公开化模式研究[D].兰州大学,2015.
- [32] 蔡文燕.我国地方政府财政预算管理的现状及改进措施研究[D].上海交通大学,2008.
- [33] 邓淑莲,温娇秀.中国省级财政透明度存在的问题及改进建议[J].中央财经大学学报,2015,(10):3-9.
- [34] 吴俊培,龚旻.我国公共预算透明度现状分析[J].经济研究参考,2015,(71):12-13.
- [35] 邓力平.新预算法:基于中国特色社会主义财政的理解[J].财政研究,2015,(10):21-25.
- [36] 郑方辉,廖逸儿.财政专项资金绩效评价的基本问题[J].中国行政管理,2015,(06):46-52.
- [37] 高培勇.论国家治理现代化框架下的财政基础理论建设[J].中国社会科学,2014,(12):102-122+207.
- [38] 安志刚.甘肃省预算绩效管理改革研究[J].财会研究,2013,(07):5-9+26

- [39] 彭京涛.论财政预算信息公开存在的问题及对策[J].当代会计,2015(7).
- [40] 严成樑,王弟海,龚六堂.政府财政政策对经济增长的影响——基于一个资本积累与创新相互作用模型的分析[J].南开经济研究,2010,(1):51-65.
- [41] 谭玲俐.中国基层政府财政预算管理存在的问题及对策研究[J].经济研究导刊,2012,(7).
- [42] 任会玲.浅谈基层事业单位预算管理[J].陕西行政学院学报,2012,(3).

附录一 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价基础数据

地区	GDP (万元)	本地区常住人口 (万人)	税收收入 (万元)	非税收入 (万元)	一般公共服务支出 (万元)	教育支出 (万元)	社会保障支出 (万元)	医疗卫生支出 (万元)	农林水利 事务支出(万元)	一般公共 预算收入(万元)	一般公共 预算支出 (万元)
兰州	20959920	369.31	1446701	405216	470881	671067	326832	317352	279445	1851917	3440019
嘉峪关	1900442	24.39	122127	29175	17925	35925	36970	20423	22286	151302	250996
金昌	2245161	47.05	138274	46528	57137	71390	65322	35994	74403	184802	521734
白银	4342749	170.99	167450	87458	94927	260036	235977	147085	231479	254908	1308566
天水	5537728	331.17	225927	141012	176135	465357	457240	266757	373373	366939	2239238
武威	4161873	181.64	149314	119108	119543	269953	221245	152755	448144	268422	1718832
张掖	3735251	121.98	140680	100683	109056	197495	168853	112797	292896	241363	1234755
平凉	3476994	209.80	171006	76151	139694	362120	269294	184079	275480	247157	1612375
酒泉	5447962	111.54	203980	141600	139179	207213	107360	115890	198658	345580	1101950
庆阳	6094314	223.05	336127	217866	269790	424359	339907	217475	335031	553993	2074320
定西	3049178	277.83	154532	88957	158764	402559	429064	210080	390604	243489	1978548
陇南	3151353	259.09	138862	115680	189925	335671	343225	246777	347583	254542	1954008
临夏	2114087	201.21	100812	65075	297866	339121	314994	194542	260241	165887	1755771
甘南	1265416	70.50	44548	47106	201692	231398	191974	98800	260518	91654	1438135

数据来源：甘肃省2016年统计年鉴

附录二 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价指标数据表

指标 地区	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13	X14
兰州	0.781	0.219	0.088	5014.533	56754.271	0.137	0.195	0.095	0.092	0.081	0.164	9314.72	0.54	13.20
嘉峪关	0.807	0.193	0.080	6203.444	77918.901	0.071	0.143	0.147	0.081	0.089	0.132	10290.94	0.60	19.06
金昌	0.748	0.252	0.082	3927.779	47718.618	0.110	0.137	0.125	0.069	0.143	0.232	11088.93	0.35	6.66
白银	0.657	0.343	0.059	1490.777	25397.678	0.073	0.199	0.180	0.112	0.177	0.301	7652.88	0.19	4.12
天水	0.616	0.384	0.066	1108.008	16721.708	0.079	0.208	0.204	0.119	0.167	0.404	6761.60	0.16	2.96
武威	0.556	0.444	0.064	1477.769	22912.756	0.070	0.157	0.129	0.089	0.261	0.413	9462.85	0.16	2.87
张掖	0.583	0.417	0.065	1978.710	30621.831	0.088	0.160	0.137	0.091	0.237	0.331	10122.60	0.20	3.76
平凉	0.692	0.308	0.071	1178.060	16572.898	0.087	0.225	0.167	0.114	0.171	0.464	7685.30	0.15	2.55
酒泉	0.590	0.410	0.063	3098.261	48843.124	0.126	0.188	0.097	0.105	0.180	0.202	9879.42	0.31	7.20
庆阳	0.607	0.393	0.091	2483.717	27322.636	0.130	0.205	0.164	0.105	0.162	0.340	9299.80	0.27	4.01
定西	0.635	0.365	0.080	876.396	10974.978	0.080	0.203	0.217	0.106	0.197	0.649	7121.43	0.12	1.76
陇南	0.546	0.454	0.081	982.446	12163.160	0.097	0.172	0.176	0.126	0.178	0.620	7541.81	0.13	1.85
临夏	0.608	0.392	0.078	824.440	10506.782	0.170	0.193	0.179	0.111	0.148	0.831	8725.99	0.09	1.33
甘南	0.486	0.514	0.072	1300.057	17949.163	0.140	0.161	0.133	0.069	0.181	1.136	20399.08	0.06	0.94

附录三 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价指标无量纲化数据表

指标 地区	ZX1	ZX3	ZX2	ZX4	ZX5	ZX6	ZX7	ZX8	ZX9	ZX10	ZX11	ZX12	ZX13	ZX14
兰州	1.57	1.62	1.38	1.31	1.04	0.49	-1.60	-0.41	-1.85	-1.00	-0.11	1.84	1.57	-1.04
嘉峪关	1.85	2.33	0.57	2.36	-1.05	-1.45	-0.18	-1.02	-1.69	-1.11	0.19	2.24	2.72	-1.12
金昌	1.21	0.98	0.77	0.87	0.19	-1.68	-0.78	-1.70	-0.55	-0.75	0.42	0.71	0.29	-0.78
白银	0.22	-0.47	-1.54	-0.24	-0.99	0.64	0.72	0.72	0.16	-0.51	-0.60	-0.27	-0.20	-0.45
天水	-0.22	-0.70	-0.83	-0.66	-0.80	0.98	1.37	1.11	-0.05	-0.14	-0.87	-0.46	-0.43	-0.11
武威	-0.87	-0.48	-1.03	-0.36	-1.08	-0.93	-0.67	-0.57	1.92	-0.11	-0.06	-0.51	-0.45	-0.07
张掖	-0.58	-0.18	-0.93	0.02	-0.51	-0.82	-0.45	-0.46	1.42	-0.40	0.14	-0.27	-0.27	-0.37
平凉	0.60	-0.65	-0.33	-0.67	-0.54	1.61	0.37	0.83	0.03	0.07	-0.59	-0.53	-0.51	0.08
酒泉	-0.51	0.48	-1.13	0.92	0.69	0.23	-1.54	0.32	0.22	-0.86	0.06	0.46	0.40	-0.82
庆阳	-0.32	0.12	1.68	-0.14	0.82	0.87	0.28	0.32	-0.16	-0.37	-0.11	0.17	-0.23	-0.42
定西	-0.02	-0.83	0.57	-0.95	-0.77	0.79	1.73	0.38	0.58	0.73	-0.76	-0.72	-0.66	0.10
陇南	-0.98	-0.77	0.67	-0.89	-0.23	-0.37	0.61	1.50	0.18	0.63	-0.63	-0.67	-0.65	0.60
临夏	-0.31	-0.86	0.37	-0.97	2.09	0.42	0.69	0.66	-0.45	1.38	-0.28	-0.90	-0.75	1.35
甘南	-1.63	-0.58	-0.23	-0.60	1.14	-0.78	-0.56	-1.70	0.24	2.46	3.20	-1.08	-0.82	2.47

附录四 甘肃省地方政府财政预算治理能力指标相关性分析

	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13	X14
X1	Pearson 相关性	1	-1.000**	0.375	.762**	-0.161	-0.051	-0.161	-0.199	-.741**	-.674**	-0.318	.819**	.787**
	显著性 (双侧)		0	0.187	0.002	0.582	0.863	0.582	0.496	0.002	0.008	0.268	0	0.001
X2	Pearson 相关性	-1.000**	1	-0.375	-.762**	0.161	0.051	0.161	0.199	.741**	.674**	0.318	-.819**	-.787**
	显著性 (双侧)			0.187	0.002	0.582	0.863	0.582	0.496	0.002	0.008	0.268	0	0.001
X3	Pearson 相关性	0.375	-0.375	1	0.382	0.419	-0.026	-0.011	-0.13	-.596*	-0.007	0.008	0.381	0.29
	显著性 (双侧)				0.178	0.136	0.931	0.97	0.658	0.025	0.982	0.978	0.179	0.315
X4	Pearson 相关性	.762**	-.762**	0.382	1	0.014	-0.441	-.600*	-0.527	-.691**	-.668**	0.113	.980**	.960**
	显著性 (双侧)			0.178		0.961	0.115	0.023	0.053	0.006	0.009	0.701	0	0
X5	Pearson 相关性	.710**	-.710**	0.206	.980**	-0.055	-0.467	-.637*	-0.519	-.598*	-.708**	0.116	.956**	.953**
	显著性 (双侧)			0.481	0	0.853	0.092	0.014	0.057	0.024	0.005	0.694	0	0
X6	Pearson 相关性	-0.161	0.161	0.419	0.014	1	0.092	-0.32	-0.118	-0.332	0.382	0.392	-0.048	-0.113
	显著性 (双侧)			0.136	0.961	0.853	0.755	0.265	0.687	0.246	0.178	0.165	0.871	0.7
X7	Pearson 相关性	-0.051	0.051	-0.026	-0.441	0.092	1	0.456	.740**	-0.034	0.073	-0.486	-0.301	-0.343
	显著性 (双侧)			0.931	0.115	0.755		0.101	0.002	0.909	0.804	0.078	0.295	0.23
X8	Pearson 相关性	-0.161	0.161	-0.011	-.600*	-0.32	0.456	1	.590*	0.161	0.349	-0.451	-0.522	-0.462

	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13	X14
X9	显著性 (双侧)	0.582	0.97	0.023	0.014	0.265	0.101		0.026	0.581	0.222	0.105	0.056	0.097
	Pearson 相关性	-0.199	0.199	-0.13	-0.519	-0.118	.740**	.590*	1	0.119	0.012	-.742**	-0.37	-0.372
X10	显著性 (双侧)	0.496	0.658	0.053	0.057	0.687	0.002	0.026		0.685	0.967	0.002	0.193	0.19
	Pearson 相关性	-.741**	.741**	-.596*	-.598*	-0.332	-0.034	0.161	0.119	1	0.282	0.002	-.716**	-.705**
X11	显著性 (双侧)	0.002	0.002	0.025	0.024	0.246	0.909	0.581	0.685		0.329	0.993	0.004	0.005
	Pearson 相关性	-.674**	.674**	-0.007	-.708**	0.382	0.073	0.349	0.012	0.282	1	0.495	-.755**	-.671**
X12	显著性 (双侧)	0.008	0.008	0.982	0.009	0.178	0.804	0.222	0.967	0.329		0.072	0.002	0.009
	Pearson 相关性	-0.318	0.318	0.008	0.113	0.392	-0.486	-0.451	-.742**	0.002	0.495	1	-0.064	-0.016
X13	显著性 (双侧)	0.268	0.268	0.978	0.701	0.165	0.078	0.105	0.002	0.993	0.072		0.829	0.955
	Pearson 相关性	.819**	-.819**	0.381	.980**	-0.048	-0.301	-0.522	-0.37	-.716**	-.755**	-0.064	1	.972**
X14	显著性 (双侧)	0	0	0.179	0	0.871	0.295	0.056	0.193	0.004	0.002	0.829		0
	Pearson 相关性	.787**	-.787**	0.29	.960**	-0.113	-0.343	-0.462	-0.372	-.705**	-.671**	-0.016	.972**	1
	显著性 (双侧)	0.001	0.001	0.315	0	0.7	0.23	0.097	0.19	0.005	0.009	0.955	0	

**、在 0.05 水平 (双侧) 上显著相关。

*、在 0.1 水平 (双侧) 上显著相关。

附录五 2015年全国各地区财政收支情况

单位: 亿元				(100000000 元)
地区	地方一般 公共预算收入	各地区占总额 的百分比	地方一般 公共预算支出	各地区占总额 的百分比
北京	4723.86	5.69%	5737.70	3.82%
天津	2667.11	3.21%	3232.35	2.15%
河北	2649.18	3.19%	5632.19	3.75%
山西	1642.35	1.98%	3422.97	2.28%
内蒙古	1964.48	2.37%	4252.96	2.83%
辽宁	2127.39	2.56%	4481.61	2.98%
吉林	1229.35	1.48%	3217.10	2.14%
黑龙江	1165.88	1.40%	4020.66	2.67%
上海	5519.50	6.65%	6191.56	4.12%
江苏	8028.59	9.67%	9687.58	6.44%
浙江	4809.94	5.79%	6645.98	4.42%
安徽	2454.30	2.96%	5239.01	3.48%
福建	2544.24	3.07%	4001.58	2.66%
江西	2165.74	2.61%	4412.55	2.94%
山东	5529.33	6.66%	8250.01	5.49%
河南	3016.05	3.63%	6799.35	4.52%
湖北	3005.53	3.62%	6132.84	4.08%
湖南	2515.43	3.03%	5728.72	3.81%
广东	9366.78	11.28%	12827.80	8.53%
广西	1515.16	1.83%	4065.51	2.70%
海南	627.70	0.76%	1239.43	0.82%
重庆	2154.83	2.60%	3792.00	2.52%
四川	3355.44	4.04%	7497.51	4.99%
贵州	1503.38	1.81%	3939.50	2.62%
云南	1808.15	2.18%	4712.83	3.13%
西藏	137.13	0.17%	1381.46	0.92%
陕西	2059.95	2.48%	4376.06	2.91%
甘肃	743.86	0.90%	2958.31	1.97%
青海	267.13	0.32%	1515.16	1.01%
宁夏	373.45	0.45%	1138.49	0.76%
新疆	1330.85	1.60%	3804.87	2.53%
合计	83002.06	100.00%	150335.65	100.00%

数据来源: 2016年中国统计年鉴



兰州大学管理学院简介

兰州大学创建于1909年，是教育部直属的全国重点综合性大学，是国家“985工程”和“211工程”重点建设高校之一，2017年入选国家“双一流”建设高校名单。兰州大学管理学科的历史可以追溯到1939年甘肃学院时期的银行会计专修班。2004年成立的兰州大学管理学院是综合性大学中的综合型管理学院，学科设置涵盖了公共管理、工商管理 and 政治学3个一级学科。有公共管理一级学科博士点，自主设置了政府绩效管理二级学科博士点，有公共管理博士后科研流动站，有公共管理和工商管理两个硕士学位授权一级学科。公共管理、工商管理一级学科和国际政治二级学科被列为甘肃省重点学科，2017年公共管理和工商管理入选甘肃省优势学科。有工商管理硕士（MBA）、高级管理人员工商管理硕士（EMBA）、国际工商管理硕士（IMBA）、公共管理硕士（MPA）、会计硕士（MPAcc）三类五个专业学位项目。2014年，兰州大学MBA项目通过AMBA国际认证，成为中国大陆地区第22家、西北五省第1家通过AMBA认证的院校。

学院现有中国政府绩效管理研究中心、中亚研究中心和华夏文化资源数据开发与管理研究中心、兰州大学企业创新研究中心等4个特色研究中心，致力于开展高层次的合作研究和咨询服务。现已形成了政府绩效管理、危机信息管理、战略与创新创业管理、组织行为与人力资源管理、项目与运营管理、民族行政发展、中亚问题、反恐和反分裂等特色研究方向。由管理学院倡议发起并与美国波特兰州立大学马克·汉菲尔德政府学院、日本早稻田大学公共管理研究生院每两年轮办一次的政府绩效管理与绩效领导学术会议，是政府绩效管理研究领域的高层次会议之一，在国内外产生了极大的学术和社会影响力。依托于该会议的国际政府绩效学会正在筹备中。

建院以来，积极吸引高层次人才来学院工作，先后从美国西华盛顿大学、美国宾夕法尼亚州立大学、香港中文大学等国外高校聘请了5名萃英讲席教授、1名客座教授，并组建高水平研究团队；通过聘请管理学领域的国内外著名专家学者来学院讲学或开展合作研究，实现了优质教育资源的整合；通过启动质量津贴分配办法和高水平科研成果奖励办法，优化了师资发展环境，为教师发展提供了强有力的支持。现已建成一支专职与兼职、固定与流动相结合的知识结构、年龄结构、学历结构和学缘结构合理的教师队伍。

兰州大学管理学院秉承兰州大学“做西部文章，创一流大学”的办学理念，通过“人才强院、国际化和学院文化促进发展”三大战略的组织实施，正在快速向“高度开放、研究支持、国内一流、国际知名的综合型管理学院”的目标迈进。

联系我们

地址：中国·兰州·天水南路222号（730000）

电话/传真：0931-8910402

邮箱：glxy@lzu.edu.cn

网址：<http://ms.lzu.edu.cn>



甘肃银行
BANK OF GANSU

甘肃银行 —— 甘肃人民自己的银行

甘肃银行是经中国银行业监督管理委员会批准，通过合并重组原平凉市商业银行和原白银市商业银行，联合其他发起人共同设立的，由甘肃省人民政府直接管理的唯一一家省级法人股份制商业银行。2011年11月19日正式挂牌开业，成立之初注册资本34.86亿元，资产总额69.81亿元，一般性存款余额54.75亿元，各项贷款余额37.78亿元；下辖总行营业部以及平凉分行、白银分行两家一级分行，共有营业网点41家、616人。

成立以来，甘肃银行牢记甘肃省委、省政府的重托和期望，坚持“服务地方经济、服务三农发展、服务中小企业、服务城乡居民”的市场定位，致力于做“普惠的银行，大众的银行”，艰苦创业，砥砺奋进，实现了超常规、跨越式发展，创造了令市场认可、同业赞叹的“甘肃银行速度”。截至2017年6月末，营业机构201家，全行员工3717人，平均年龄31.5岁。资产总额2693.55亿元，一般性存款余额1869.32亿元，贷款余额1181.7亿元，资产总额、存款余额和贷款余额较成立之初均增长超过30倍。累计实现利润52.98亿元，累计上缴税金47.79亿元，在全省2015年纳税百强企业中排第11位。根据2016年商业银行稳健发展能力“陀螺”体系评价结果，甘肃银行核心一级资本净额排中国银行业百强第67位，在全国130多家城市商业银行中，综合排名第11位。4次获得“省长金融奖”、扶贫攻坚“民心奖”，2016年被《银行家》杂志评为“老百姓最喜欢的城市商业银行”。

站在新的历史起点，甘肃银行将牢固树立和贯彻落实新发展理念，围绕“做精一点一滴，打造百年老店”的愿景，认真践行“诚信、开放、进取、责任”的核心价值观，全面实施三年发展战略规划，加快推进结构调整和业务转型，努力打造甘肃领先、西部一流的现代城市商业银行和集消费金融、金融租赁和资产管理于一身的综合化金融集团。