

中国地方政府债务透明度评估：2014—2015

刁伟涛

(青岛理工大学 经贸学院, 山东 青岛 266520)

摘要: 地方政府债务信息是财政信息的重要组成部分,但在当前的财政透明度研究中却没有得到足够的重视。现有的评估主要是依据主动公开状况,对于依申请公开状况的关注不足。通过查找已公开的信息和申请公开而未公开的信息这两种方式,基于省级和地级政府债务余额和债务限额(含一般债务和专项债务)等关键指标,文章对我国2014年和2015年的地方政府债务信息透明度进行了评估,得出主动透明度和最终(主动和依申请)透明度的评估结果。评估结果显示,各省份的主动透明度普遍不乐观,虽然最终透明度有很大提升,但是部分省份仍然很不理想。综合而言,东部省份的平均透明度最高,西部省份次之,中部省份最低,但是区域内省份之间的差异性很大,呈现出一定的随机性。对此,文章给出了推动地方政府债务信息公开、促进地方债务的适度举借和良性治理的政策建议。

关键词: 地方政府债务;信息公开;财政透明度;依申请公开

中图分类号: F812.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2017)05-0080-11

一、导 言

政府信息公开透明是保障公民知情权、推动透明法治政府建设和提升国家现代化治理能力的重要基础,而财政信息是政府信息的重要组成部分和核心内容之一,几乎所有的政府公共行为都会反映到财政数据上(邓淑莲,2016),因此财政信息的公开透明无疑应是重中之重。而在财政信息中,债务信息尤其是地方政府的债务信息可以说是一个相对独特的构成部分,2015年新《预算法》实施之前,地方政府没有合法举借债务的权力^①,但是在财政收支压力 and 经济发展诉求下,其通过间接渠道或变相方式实际上举借了规模庞大的债务,全社会对地方债务风险的关注和担忧也日益凸显。一方面,正是由于社会公众缺乏对地方政府举借债务信息的了解所造成的表达权和监督权缺失,以至于无法对地方政府的过度举债行为形成制约,从而导致债务规模的过度扩张;另一方面,地方政府债务信息的不透明也会进一步加剧债务风险,因此推动地方政府债务信息的公开透明已是当务之急。

实际上,新《预算法》明确赋予了省级地方政府举借债务的权力,同时也明确要求,将地方政府债务情况作为重要事项列入预算公开的范围,事实上在《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号)中,就已经明确要求各省份要定期向社会公开政府性债务情况,同时在财政部《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》(财预[2014]351号)中,也

收稿日期:2017-02-24

基金项目:国家社科基金一般项目“分类限额管理下地方政府债务防风险与稳增长的平衡协调机制研究”(17BJY169)。

作者简介:刁伟涛(1980—),男,山东烟台人,青岛理工大学经贸学院讲师。

^①2009年之后,部分地方政府开始试点地方债券的“代发代还”、“代发自还”和“自发自还”,但是规模并不大。

明确要求将清理甄别后的政府存量债务情况(包括一般债务和专项债务)按照预算公开的要求向社会公开。2016年3月30日,财政部向社会公布了经全国人大批准的《2016年中央财政预算》,与2015年不同的是,2016年的中央财政预算增加了6张表格,其中2张与地方政府债务直接相关,分别是《2015年和2016年地方政府一般债务余额情况表》和《2015年和2016年地方政府专项债务余额情况表》,这是在新《预算法》正式实施之后,地方债务纳入财政预算并实施限额管理的“标志性亮相”,既说明了中央对地方政府债务信息公开化的重视,也意味着地方政府将会把债务状况作为一项重要的政府信息而纳入主动公开范围。

可以说,地方政府债务信息公开的进程已经启动,但是其进展和现状仍然不理想,根据《2016中国市级政府财政透明度研究报告》中的数据,2015年全国295个地级及以上市级政府性债务公开的平均得分仅为6.96分(百分制),虽然有分数的城市达到了72个,但是更多的是零星偶然的公开,达到及格线的市级政府只有4个。我们认为,这既没有贯彻执行《预算法》对于地方债务信息公开的要求,也不是对社会各界关注地方债务问题的良性回应,与财政信息公开会降低政府官员腐败、促进资金合理配置和提高财政支出绩效的逻辑或机制基本是一致的(Milesi-Ferretti, 2000; Heald, 2003; 吕凯波和刘小兵, 2016)。地方债务信息公开对于地方政府的适度合理举债、债务资金的合理高效使用以及偿债责任的切实履行等有积极作用,而这一点基本上已经被其他国家的财政预算和政府债务实践所证实(Alesina和Perotti, 1996; Alt和Lassen, 2006),因此对于地方债务信息透明度的研究具有重要的现实意义,同时也是对财政透明度相关研究的补充和完善。

需要进一步说明的是,财政部在2016年10月颁布实施的《地方预决算公开操作规程》、《地方政府一般债务预算管理办法》和《地方政府一般债务预算管理办法》中,已经明确要求要把地方债务余额等信息纳入财政信息公开范围,因此可以期待的是,在县级以上地方政府2016年的预算执行或决算中,地方债务信息应该会得到较好较全面的公开。本文主要是对我国2014年和2015年的地方债务透明度进行评估,通过查找已公开的信息和申请公开而未公开的信息这两种方式,基于省级和地级政府债务余额和债务限额(一般债务和专项债务)等关键指标,给出主动透明度和最终(主动和依申请)透明度的评估结果。这既可以用于对2016年地方债务信息公开政策实施效果的评价,更为重要的是,还可以对地方债务信息公开形成倒逼,从而促进地方债务的适度举借和良性治理。

二、文献综述与评析

虽然当前鲜有对于我国地方政府债务信息透明度的专门研究,但是作为财政信息的重要组成部分,地方债务信息的透明度研究已经在财政透明度的相关研究中有所涉及了,这其中以上海财经大学公共政策研究中心每年发布的《中国财政透明度报告》(下文简称上财评估)和清华大学公共管理学院组织编写的历年《中国市级政府财政透明度研究报告》(下文简称清华评估)为典型代表。在上财评估所采纳囊括的财政信息中,有9个一级信息要素,其中就包括政府资产负债信息,而在清华评估中,是将政府性债务作为市级政府预算与预算执行情况以外的其他重要财政信息。两个评估结果均显示,地方债务信息公开状况不理想。在上财评估中,2014年度31个省份政府资产负债信息透明度的平均得分仅为11.96分(百分制),远远低于财政信息的其他要素(上海财经大学公共政策研究中心, 2016);在清华评估中,在2013-2015年的3个连续年度中,公开债务信息的城市分别只有13个、14个和6个(中国市级政府财政透明度研究课题组, 2016)。

当然,上述两个评估对我们初步了解地方政府债务信息的透明度状况提供了重要的借鉴和参考,但是其评估是相对粗糙的,同时也没有充分考虑地方债务信息公开背后的相关法律法规变化情况,这导致了评估思路和指标的相对滞后,也无法充分理解其评估结果的变动情况。实际上,在2015年之前,地方政府并没有合法举借债务的权力,其通过预算制度之外的间接渠道或变相方式的举债情况自然不会纳入财政预算当中,不纳入预算也就不在需要公开的政府信息范围之内。当然,随着新《预算法》于2015年实施,上述状况发生了重大变化,地方政府债务被分类为一般债务和专项债务,从而分别纳入一般公共预算和政府性基金预算,并实行限额管理。作为上述制度配套,地方政府相应的债务收入和偿还情况要列入一般公共预算和政府性基金收支表,同时财政部也明确要求,要将地方债务情况(年度余额、限额等)作为重要事项列入财政信息公开的范围。由此可见,对于地方政府债务信息透明度的评估,无疑要及时适应并充分考虑地方债务治理构架的上述新变化,本文就此进行了首次探索,目的是全面准确地反映地方债务信息透明度,从而促进地方债务的适度举借和良性治理。

三、地方政府债务信息透明度的评估思路与指标选取

(一)评估思路

要对地方政府债务信息透明度进行评估,首先要明确所考察和分析的地方政府层级,我国的地方政府分为省级、市级、县级和乡级4个层级,乡级政府财政独立性较弱,往往是“乡财县管”,并且乡级政府数量众多,因此在财政透明度的研究或评估中基本不会涉及,而主要是针对省级、市级和县级政府,尤其是省级和市级,前者以《中国财政透明度报告》为代表,后者以《中国市级政府财政透明度研究报告》为代表^①。借鉴上述研究,并结合地方债务信息公开的具体情况,本文以我国31个省份(省、自治区、直辖市)为评估对象,与《中国财政透明度报告》侧重于全省和省本级不同的是,我们对省份的评估还包括了其下辖的地级行政区划单位(地级市、地区、自治州、盟)^②;也不同于《中国市级政府财政透明度研究报告》旨在对市级政府进行评估,本文不对市级政府的地方债务信息透明度进行个体性的评估,而是将其作为整体或者说是平均化处理,从而纳入所在省份的评估^③。

更为重要的是,与大部分财政透明度研究更多关注和评估主动公开有所不同的是,本文既关注主动公开,同时也关注依申请公开,因为二者共同构成了政府信息公开。虽然按照相关法规和要求,地方政府债务信息属于主动公开范围,但是考虑到当前地方政府债务信息公开工作的实际情况,仅基于主动公开来反映地方债务透明度还不够准确,地方政府或其财政部门对债务信息依申请公开的回复情况也具有很大的信息含量,因此本文既基于主动公开对透明度进行评估,同时又考虑依申请公开,把主动公开和依申请公开合并处理为最终公开,从而对地方

^①在该报告中也涉及了县级政府,但只涵盖了358个县级市,对于市辖区、县和自治县这部分更大数量的县级政府,并没有涉及。

^②需要说明的是,我国的部分省份存在省直辖县级行政单位,从理论上来说,省直辖县级行政单位的地方债务透明度也是所在省份地方债务透明度的组成部分,但是考虑到省直辖县级行政单位与市级行政单位毕竟不是相同层级的地方政府,纳入考虑会干扰对于省份地方债务公开相对状况的评估判断,同时省直辖县级行政单位无论是从经济体量、财政收入还是人口规模等角度衡量,其占全国整体的比例基本可以忽略,即使考虑到国土面积,其比例也只有0.3%左右,因此将其忽略。

^③不对市级政府的地方债务信息透明度进行个体性的评估,还有一个重要的原因,那就是市级政府或其财政部门对地方债务依申请公开的回复并不理想,团队在2016年11月下旬一共邮寄了大约330封申请公开地方债务信息的信件,但是截至2017年1月24日,仍有大约120封没有得到任何回复或回音,我们不能确定没有回复的具体原因,因此如果对于市级政府进行个体性评估,其结果可能会有较大偏差。当然,即使是平均化处理也会有所偏差,但是应该能反映整体性的主要信息。

债务信息的公开状况形成更为全面和准确的评估。

(二) 指标选取与评分标准

与地方债务相关的信息是非常广泛的, 构成指标也非常多, 包括地方债务的年度余额、限额、支出投向、新增举借、还本付息、期限结构和利率水平等, 经过深入分析, 本文选择债务余额和限额(包括一般债务和专项债务)作为考察评估地方债务信息透明度的主要指标。地方债务余额数据反映了地方政府举借债务的累积规模, 信息量最大也最受到社会的关注, 并且其变动状况也基本能够反映新增举借和还本付息的相应情况, 而限额信息反映了地方政府举借债务规模的上限, 其与余额的对照比较也可以反映出债务风险以及进一步的举债空间等, 对于期限结构和利率水平等, 在存量地方债务逐步全部置换的大背景下, 可以在置换之后再行考虑。

基于上述指标选取的思路, 本文将六个具体指标纳入分析: 地方债务余额以及作为其构成的一般债务和专项债务余额、地方债务限额以及作为其构成的一般债务和专项债务限额。需要说明的是, 余额信息涵盖2014年和2015年两年^①, 而限额管理在2015年之后才正式实施, 因此限额信息只对应2015年一年。另一方面, 本文对我国31个省份地方政府债务透明度的评估, 既包括省级政府, 也包括市级政府。对于前者, 既考虑全省的情况, 也考虑省本级的情况; 对于后者, 既考虑全市的情况, 也考虑市本级的情况。因此经过综合考虑, 指标体系构成及其权重设定如表1所示。

表1 省级和市级地方债务信息透明度指标体系

	全省/市			省/市本级		
	地方债务余额	其中: 一般债务	其中: 专项债务	地方债务余额	其中: 一般债务	其中: 专项债务
一级权重	余额信息为80%、限额信息为20%					
二级权重	省级层面为50%, 市级层面为40%			省级层面为50%, 市级层面为60%		
三级权重	60%	20%	20%	60%	20%	20%

注: 对于省本级债务数据和全省债务数据的公开得分在整个省份的债务数据公开得分的权重, 确定为50%-50%, 公布省本级的债务数据是省级财政部的法定义务, 同时因为当前的地方政府债券发行都是以省级政府为主体, 省级政府实际上负责全省的地方债务治理管控和风险防范, 因此也有义务公开全省债务数据, 因此确定为50%-50%的权重。而对于市本级债务数据和全市债务数据公开得分的权重, 按照“一级政府、一级预算”的财政制度安排, 公布市本级的债务数据是市级财政部门的法定义务, 但是没有明确的法律法规和规章制度要求市级财政部门公开全市的债务信息, 因此综合权衡为市本级为60%, 全市为40%。需要说明的是, 可以自主发债的5个计划单列市, 其指标权重设定与普通地级市一致, 并且纳入所属省份进行评分。

对于表1中的指标评分采用10分制, 即如果这个指标的具体数值公开了, 为10分; 否则为零分。而是否公开的查找和判断分为两个过程: 第一步是主动公开, 即是否已经在互联网的相关网站进行了公开, 主要查找来源包括各省级政府及其财政部门网站、各市级政府及其财政部门网站所发布的相应年份预算执行和决算报告及其表格、地方债务相关情况(余额、举借等)说明、地方债务限额分配以及预算编制调整等, 同时查找了中国债券信息网(<http://www.chinabond.com.cn/>)地方债券发行栏目所公布的一般债券和专项债务的信息披露文件和信用评级报告等。第二步是通过依申请公开的渠道进行获取, 即对查找不到的数据, 向各省级和市级财政部门邮

^①当然, 从理论逻辑上来说, 对于2014年底地方政府债务信息的公开评估, 应该是在2015年下半年进行才能反映公开的及时性, 但是从现实逻辑上来说, 地方政府债务纳入预算, 属于应该公开的政府信息是从2015年《预算法》实施开始的。由于是第一年运行, 同时也需要相关制度规范的配套, 因此如果在2015年下半年进行评估, 时间的选取可能有待商榷, 应该需要再延后一段时间来评估, 根据笔者实际的数据查找, 那时的公开状况并不好。本文在2016年3月对各省份2014年底和2015年底的地方债务余额数据进行了公开申请, 2014年底的数据开始陆续公开, 而2015年底的数据当时还是过程性数据, 因此对于截至2016年3月的数据公开状况和申请回复状况, 本文基本没有考虑, 而是选择了2016年11月。

寄地方债务信息公开申请。最后将主动公开的债务数据和依申请公开的债务数据合并考虑,评估其最终透明度。需要说明的是,数据查找和信息公开申请的回复结果截止到2017年1月24日^①。

根据数据公开状况进行相应评分之后,将省级和市级地方政府的债务信息透明度统一纳入评估,经过权衡考虑,本文以公式(1)来计算一个省域的地方政府债务公开得分:

$$\text{省份地方债务公开得分} = \text{省级得分} \times 50\% + \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \text{市级得分} \times 50\% \quad (1)$$

之所以设计公式(1)的得分标准,主要是基于两方面的考虑:一是省级政府地方债务公开状况与市级政府同等重要,因此权重设定均为50%;二是每个省份下辖地级行政区划的数量是有很大差异的,而得分不应该受到该因素的影响,因此市级政府得分采纳的是一省之内所有地级行政区划的平均得分。另外还需要说明的是,考虑到直辖市并没有地级行政区划的下辖,因此其省级地方债务公开评估得分直接作为省份得分。

四、地方政府债务信息透明度的评估结果与分析

(一) 评估结果

依据上文的评分思路、指标体系和评分标准等,最终得到下面两个评估得分表:我国31个省份地方债务信息主动公开透明度和最终(主动和依申请)透明度(如表2和表3所示)。

在表2和表3中,对于同一年度同一口径的数据主动公开两次及以上的情况,或者既有主动公开的数据又有依申请公开的回复数据,如果数据只存在小数位或四舍五入的差异,或者误差在0.5%之内,则认为是有效公开,同时以最近公开或回复数据为准。同时,对于回复告知的债务数据都进行了必要的检查,如果存在明显错误,如地方债务余额不等于一般和专项之和,债务余额大于债务限额等,都与相应的回复单位或财政部门进行了沟通,部分进行了更正,部分则不予采信。

(二) 对地方债务信息透明度的分析

1. 从主动公开与最终公开的对比来看,无论是2014年还是2015年,后者的透明度都比前者有很大提高,但是仍然不理想。这从侧面可以得出两个判断:其一,大部分地方政府对于债务信息的公开规定和要求是认可的,也是会遵照执行的,但是没有主动公开可能是因为地方债务信息刚刚明确纳入公开范围,具体工作规范还不明确、或者还没有具体纳入信息公开流程;其二,也有部分地方政府并不严格执行债务信息的公开规定和要求,这可能是出于各种原因和顾虑,有的市级财政部门会考虑市政府或上级财政部门是否有明确的要求,有的则认为地方债务信息尤其是余额数据比较敏感,尽量避免公开,甚至认为是国家机密,有的则是对照效仿其他相近或相似的地市,不愿显得“另类”或“冒尖”。

2. 从2014年和2015年两年的纵向变动来看,对于主动公开,2015年的信息透明度相对于2014年有所提高,但是并不明显;对于最终公开,2015年地方政府本级的债务信息透明度有所提高,但是全域(省/市)的状况正好相反。2015年有所降低,从整体来看,也比2014年有所降低,

^①在这里对于我们的申请过程进行说明。2016年11月下旬,我们以挂号信的方式统一邮寄出了公开申请,按照收到申请后的15个工作日计算,考虑到中途的邮寄和寄回时间,因此理论上应该以2016年12月底为截止时间。向省级财政部门的申请过程和回复情况比较顺利、回复及时,但是向市级和县级财政部门申请的实际过程使这个周期拉长:一是由于受理单位写错或者单位地址填写错误等原因,导致申请邮寄到回复寄回的周期变长,我们以重新邮寄申请的时间起算周期;二是延期答复的情况,即延长15个工作日;三是我们的申请时间正好是年末,财政局的工作量很大,同时部分地市的财政局或信息公开办由于没有相关的处理经验,回复稍微延迟,并且大部分都提前进行了电话沟通,最终以2017年1月24日为截止时间。

表2 31个省份地方债务信息主动公开透明度

	2014年			2015年		
	辖区全域	本级	平均	辖区全域	本级	平均
北京市	10.00	6.00	8.00	10.00	6.80	8.40
天津市	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00
河北省	5.00	5.46	5.28	5.22	5.46	5.36
山西省	5.28	5.73	5.55	5.20	5.82	5.58
内蒙古自治区	5.00	5.00	5.00	5.75	5.50	5.60
辽宁省	5.57	0.43	2.99	4.65	4.79	4.73
吉林省	5.89	5.56	5.69	6.00	6.34	6.20
黑龙江省	4.54	1.54	3.04	4.71	2.51	3.63
上海市	10.00	6.00	8.00	10.00	6.80	8.40
江苏省	5.39	6.16	5.85	6.05	6.33	6.21
浙江省	5.28	3.55	4.44	1.37	1.89	1.68
安徽省	5.69	0.88	3.30	6.06	4.84	5.49
福建省	5.00	0.00	2.50	5.89	5.24	5.66
江西省	3.46	0.46	1.96	6.53	3.86	5.09
山东省	7.41	6.65	6.96	5.25	4.58	4.85
河南省	5.18	5.00	5.07	6.41	6.65	6.56
湖北省	5.00	5.93	5.56	1.18	1.94	1.64
湖南省	5.72	6.15	5.97	6.27	7.30	6.89
广东省	6.48	1.43	3.95	6.01	2.45	4.28
广西壮族自治区	5.93	7.36	6.79	6.13	7.12	6.72
海南省	6.25	1.25	3.75	7.00	2.00	4.40
重庆市	6.00	6.00	6.00	10.00	6.80	8.40
四川省	6.57	4.10	5.29	6.78	1.98	4.31
贵州省	7.45	2.89	5.21	7.45	3.85	5.68
云南省	7.75	7.57	7.64	7.52	7.21	7.33
西藏自治区	1.15	0.72	0.89	4.46	4.12	4.26
陕西省	5.60	5.80	5.72	4.10	3.40	3.68
甘肃省	5.72	7.36	6.50	8.25	7.61	7.86
青海省	6.25	6.63	6.48	6.25	6.23	6.24
宁夏回族自治区	5.60	4.20	4.96	3.88	2.60	3.35
新疆维吾尔自治区	6.15	6.15	6.15	5.87	6.01	5.96
东部平均	6.94	4.27	5.61	6.49	5.12	5.82
中部平均	5.08	4.03	4.57	5.35	4.97	5.19
西部平均	5.83	5.34	5.60	6.43	5.18	5.80
全国平均	6.01	4.58	5.31	6.14	5.10	5.63

这基本上可以做出两个判断:一是地方债务信息公开的非及时性,二是地方债务信息公开的保守性。2015年之后,地方债务纳入预算,因此从理论上来说,2015年底的地方债务信息(决算数)应该在2015年的决算表和报告中公布,但是由于是首次纳入预算,同时在实际的财政运行过程中,债务余额数据需要层层汇总到财政部并通过其审核批准,因此部分地方政府截至2016年底仍不能公开2015年底的债务余额数据,这相对于在八九月份公布上一年的财政决算无疑是延

表3 31个省份地方债务信息最终(主动和依申请)透明度

	2014年			2015年		
	辖区全域	本级	平均	辖区全域	本级	平均
北京市	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00
天津市	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00
河北省	6.37	7.00	6.75	6.59	7.28	7.00
山西省	6.18	6.64	6.46	6.06	6.73	6.46
内蒙古自治区	6.25	6.25	6.25	6.58	6.33	6.43
辽宁省	6.65	6.86	6.77	7.28	7.46	7.38
吉林省	7.00	6.67	6.80	6.67	7.45	7.13
黑龙江省	6.54	6.54	6.54	6.31	6.51	6.43
上海市	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00
江苏省	7.31	10.00	8.93	7.66	9.89	9.00
浙江省	8.18	10.00	9.28	8.18	9.96	9.26
安徽省	6.63	7.88	7.38	6.81	8.42	7.78
福建省	7.78	7.78	7.78	7.33	8.29	7.91
江西省	4.82	6.82	5.82	7.44	6.82	7.07
山东省	10.00	10.00	10.00	9.53	9.53	9.53
河南省	7.24	7.24	7.24	7.88	7.88	7.88
湖北省	5.77	6.77	6.37	2.27	2.60	2.47
湖南省	7.50	7.86	7.72	7.99	8.63	8.38
广东省	8.62	9.00	8.85	8.71	5.22	7.01
广西壮族自治区	6.43	8.00	7.37	7.01	7.83	7.50
海南省	6.25	6.25	6.25	7.00	6.00	6.40
重庆市	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00	10.00
四川省	8.24	8.24	8.24	8.26	8.13	8.18
贵州省	8.22	9.00	8.69	8.22	8.89	8.62
云南省	8.50	8.19	8.32	8.39	8.36	8.37
西藏自治区	6.15	5.72	5.89	6.06	5.72	5.86
陕西省	8.10	7.80	7.92	7.90	7.40	7.60
甘肃省	6.07	8.07	7.07	8.61	8.03	8.26
青海省	7.50	7.88	7.73	7.50	7.48	7.49
宁夏回族自治区	5.60	6.20	5.96	5.48	6.60	6.15
新疆维吾尔自治区	7.22	7.22	7.22	6.66	7.09	6.92
东部平均	8.29	8.81	8.60	8.39	8.51	8.50
中部平均	6.44	6.96	6.73	6.45	6.82	6.67
西部平均	7.46	7.85	7.67	7.64	7.78	7.72
全国平均	7.46	7.93	7.73	7.56	7.76	7.69

迟滞后的。另一方面,随着地方债务信息公开相关规定要求的日益明确,地方债务也越来越倾向于只公开其本级的债务数据,对于全域债务信息的公开有保守谨慎的趋向。

3. 从东中西三大区域的对比来看,总体而言,无论是主动公开透明度还是最终透明度,东部省份最好,西部省份次之,中部省份垫底。三大区域的差异程度在主动公开透明度和最终透明度上是有所不同的。对于主动公开而言,三大区域的差异较小,西部省份个别年份个别指标

的透明度甚至超过了东部省份,而对于最终公开而言,三大区域的差异较大,东部省份要明显高于西部省份,而西部省份也明显高于中部省份。这反映出东部省份的政府信息依申请公开工作开展较好,中部和西部省份相对要差,但差异不大。

4. 从全国层面上31个省份地方债务信息透明度的排序对比来看,无论是主动公开透明度还是最终透明度,4个直辖市都位居前列,当然这可能与其没有下辖地级行政区划因而省级透明度就是全域透明度有关。如果不考虑直辖市,2015年主动公开透明度最高的5个省份分别为甘肃省、云南省、湖南省、广西壮族自治区和河南省,最低的5个省份分别为陕西省、黑龙江省、宁夏回族自治区、浙江省和湖北省;2015年最终透明度最高的5个省份分别为山东省、浙江省、江苏省、贵州省和湖南省,最低的5个省份分别为黑龙江省、海南省、宁夏回族自治区、西藏自治区和湖北省。由此可见,最好和最差的省份在东中西三大区域中都存在,这也反映出区域内的省份透明度差异较大,其分布呈现出较高的随机性(见图1和图2)^①。

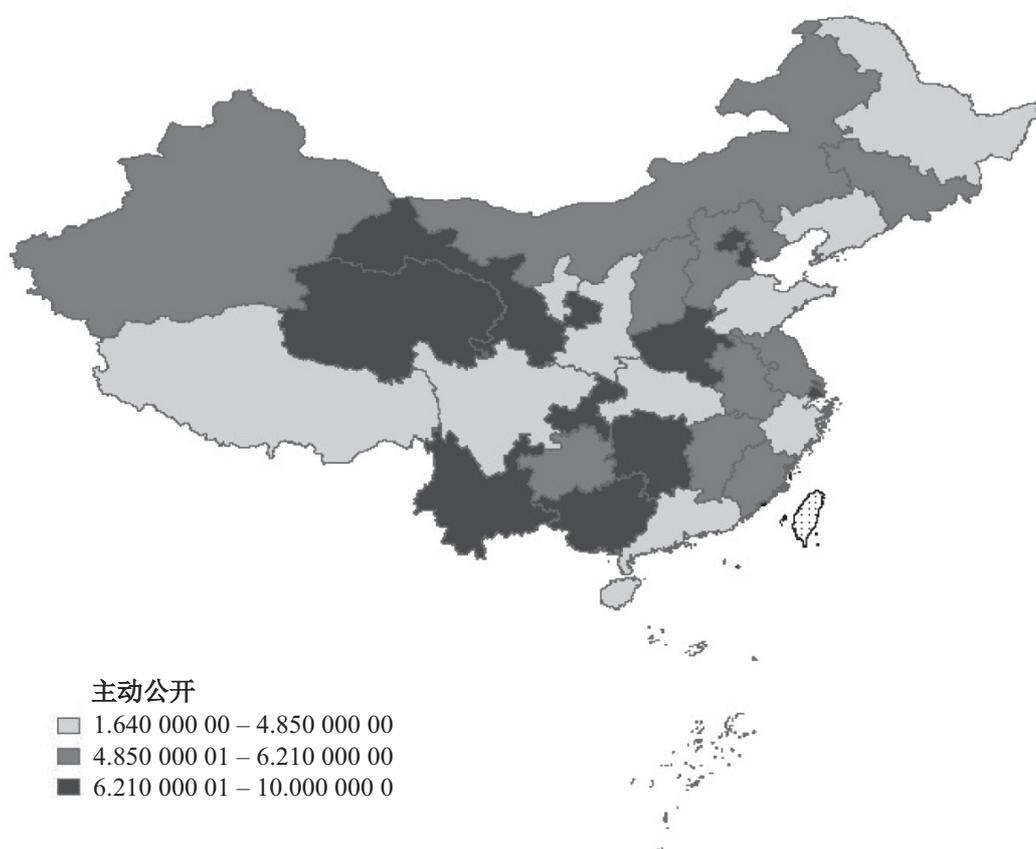


图1 地方债务信息的主动公开透明度空间分布

五、总结陈述及政策建议

政府债务信息透明度是财政透明度的重要组成部分,但是无论是基于主动公开还是最终

^①空间分布图左下方的方框图案和数值区间代表相应数值的省份在地图中以相应的图案绘制,绘制采用三分位数方法,即将31个省份按照数值大小(主动公开透明度和最终透明度)进行三等分。

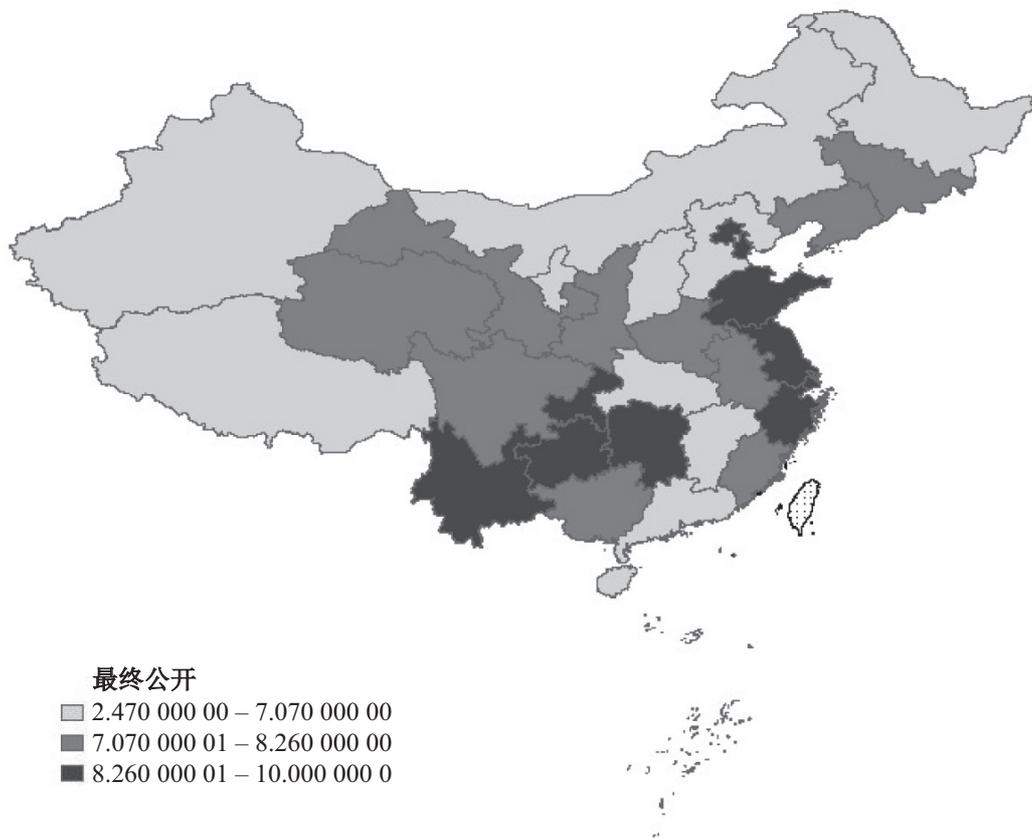


图2 地方债务信息的最终（主动和依申请）透明度空间分布

（主动和依申请）公开，当前我国地方政府债务信息的透明度都是不理想的，这与整个社会对地方债务问题的高度关注是不相适应的，也不能适应国家治理能力现代化的要求。当然，地方债务信息透明度的不理想与将地方政府债务纳入财政预算中的时间很短有关，同时也与地方债务数据的相对敏感性有关，许多地方政府担心债务数据一旦公布，会引发对债务风险的担忧和对偿债能力的质疑，但是这些都不应该是不公开甚至刻意隐瞒地方债务数据的理由。我们认为，从根本上治理和化解地方债务问题的办法是直接面对它，中央政府已经公开了全国的地方债务数据，仅这一点就足以反映出中央政府解决地方债务问题的决心和信心，因此各级地方政府应该及时转变观念，同时主动贯彻新《预算法》对于包括地方政府债务在内的财政信息公开的新要求，为此我们提出如下政策建议：

第一，应明确地方政府对于辖区内各级政府地方债务总和数据的公开义务。财政部不仅公布了中央政府债务的余额，还公布了全国各级地方政府债务余额的总和。基于同样的逻辑，各个省、自治区和直辖市的财政厅（局）不仅要公开省区市本级的债务余额数据，还要公开全省区内各级地方政府的债务余额总和。对于省直管县的债务信息，省级政府也应承担公布总和数据的义务。当然，省级政府及其财政部门在这个方面做得较好，只有少数省份只公布和告知省本级债务情况而不公布全省债务情况，而地市级政府则需要改进和完善。根据网上查找主动公开的情况以及申请公开的回复，很多地级市政府只公布和告知市本级的债务数据，虽然从

“一级政府,一级预算”的原则来看,只公布本级的债务数据本身并不是问题,但是地级市及其财政部门一般会公开全市的一般公共预算收支和政府性基金收支,那么在一般债务和专项债务分类纳入一般公共预算和政府性基金预算的背景下,全市的一般债务和专项债务余额也应该相应公开。另外,如果得到一个地区(省份或地市州盟)的政府债务规模,需要将其辖区内所有层级政府的债务余额数据都获得并加总,这种理解和做法既不利于对地方债务问题的学术研究,更是对政府债务信息公开要求的大打折扣。

第二,应明确地方政府对于或有债务信息公开的义务。或有债务具体包括政府负有担保责任的债务和负有救助责任的债务,虽然不一定会动用财政资金进行偿还,但是这种可能性无疑是有的,同时考虑或有债务对于全面认识和评估政府承担的责任和义务也具有不可或缺的作用。更为重要的是,在当前对地方政府举债进行限额管理和规模控制的背景下,不排除地方政府为了规避上述举债限制,而将实际上的地方债务“归类”为或有债务,这无疑是为限额管理的消解或弱化,当然也不能因此禁止或取消地方的担保和救助责任债务,合理的做法是公布或有债务数据,将其置于人民代表大会和社会的监督之下。

第三,要将地方政府债务的分类余额和限额等数据主动公布在相应的统计年鉴中。当前,中央政府和财政部的一般要求是,要在地方政府的年度预算执行情况报告、决算报告和地方债券发行的信息披露文件中公布地方债务相关情况,但是这对地方债务的公开还是不够的。在《中国统计年鉴》中的“财政”部分,有中央财政债务余额的年度数据,建议增列地方政府债务余额的年度数据,并且区分为一般债务和专项债务。另外,与分地区的一般公共预算收支相对应,也应该有分地区的一般债务余额和限额,同时增加分地区的政府性基金收支数据,与分地区的专项债务余额和限额相对应。而在《中国财政年鉴》中,对于地方政府债务数据的统计公开要更为全面和详细,可以适当增加地方债务相应指标(如总负债率、总债务率、一般债务率和专项债务率等)的计算和公布,对于地方政府当年的举借和还本付息等流量指标和数据也应该详尽地嵌入编列到一般公共预算和政府性基金预算表格中。对于各个省份统计年鉴中的财政部分,应该参照《中国统计年鉴》增加省辖各市(地区、州、盟)地方债务的分类余额和限额等数据。

主要参考文献:

- [1] 邓淑莲. 财政公开透明: 制度障碍及破阻之策——基于对我国省级财政透明度的7年调查和评估[J]. 探索, 2016, (3).
- [2] 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, (2).
- [3] 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.
- [4] 中国市级政府财政透明度研究课题组. 2016年中国市级政府财政透明度研究报告[R/OL]. <http://www.sppm.tsinghua.edu.cn/xycbw/yjbg/>, 2016-08-14.
- [5] Alesina A F, Perotti R. Fiscal institutions and fiscal performance[R]. NBER Working Paper 5556, 1996.
- [6] Alt J E, Lassen D D. Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries[J]. European Economic Review, 2006, 50(6): 1403-1439.
- [7] Heald D. Fiscal transparency: Concepts, measurement and UK practice[J]. Public Administration, 2003, 81(4): 723-759.
- [8] Milesi-Ferretti G M. Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting[R]. IMF Working Paper No. WP/172, 2000.

Evaluation of Chinese Local Government Debt Transparency: 2014-2015

Diao Weitao

(*School of Economics and International Trade, Qingdao University of Technology,
Shandong Qingdao 266520, China*)

Abstract: Local government debt information is an important part of fiscal information, but current fiscal transparency research has not attracted enough attention. Current evaluation focuses on active opening, and pays little attention to opening according to applications. Through seeking disclosed information and undisclosed information with the applications for opening, and mainly based on the key indicators of provincial and municipal local government debt and debt limits (including the general and special debts), this paper evaluates local government debt information transparency in 2014 and 2015, and arrives at the evaluation results of active and final (active and according to applications) transparency. According to the results, active transparency is not generally optimistic; although final transparency is significantly improved, some provinces are still unsatisfactory; in general, the average transparency in eastern provinces is the highest, the one in western provinces the second and the one in central provinces the lowest, but in each areas above, there is much difference between provinces which shows certain randomness. Based on the evaluation results, this paper provides policy advices on moderate measures and sound governance aiming at promoting local government debt information disclosure and advancing local debts.

Key words: local government debt; information disclosure; fiscal transparency; opening according to applications

(责任编辑: 喜 雯)

(上接第51页)

for many nonprofit organizations to raise enough funds. Through a survey of NPO donors, this paper uses structural equation analysis to show that financial results fairness directly affects the personal donation willingness to NPOs, financial procedural justice does not have significantly direct effect and has indirect influence on the donation willingness through financial results fairness, and financial information fairness has direct influence and indirect influence through financial procedural fairness and financial results fairness on donation willingness. Therefore the nonprofit organizations should arrange funds use reasonably according to the investors' willingness, improve the efficiency of funds use, disclose financial information in time, thereby improving financial fairness perception, to raise more funds by the rise in individual donating willingness.

Key words: nonprofit organization; financial results fairness; financial information fairness; financial procedure fairness; donation willingness

(责任编辑: 海 林)