



2019金城峰会 兰州大学管理学院系列研究报告

2019金城峰会
兰州大学管理学院系列研究报告

本系列研究报告是兰州大学管理学院依托学科优势倾力打造的服务甘肃经济社会发展的研究成果。

2019年度《甘肃十大绿色生态产业与黄河流域高质量发展系列报告》具体内容如下：

1. 《基于政务信息公开的甘肃省州市政府绩效评价报告：2019》
2. 《甘肃省地方政府财政预算治理能力评价报告》
3. 《甘肃省绿色发展指数报告》
4. 《西部地区县级政府治理能力状况报告——基于政府履行法定职能的调查分析》
5. 《新时代甘肃文化旅游产业创新发展研究》
6. 《甘肃省基层公共文化服务自主供给研究》
7. 《“一带一路”甘肃枢纽制高点建设研究报告》
8. 《甘肃中小房地产企业的绿色发展之路：管理问题、转型出路与战略对策》
9. 《甘肃农村基层治理研究》

主办单位：兰州大学

承办单位：兰州大学管理学院 兰州大学企业创新研究中心

协办单位：兰州大学中国政府绩效管理研究中心 甘肃大地湾文化传播有限公司

地址：甘肃省兰州市天水南路222号兰州大学管理学院

电话（传真）：0931-8910402

电子邮箱：glxy@lzu.edu.cn

互联网址：http://ms.lzu.edu.cn

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

2019年12月



兰州大学管理学院简介

兰州大学管理学院学科的历史可以追溯到1939年国立甘肃学院时期设立的银行会计专修班。2004年2月，学校批准成立兰州大学管理学院。学院专业设置涵盖了公共管理、工商管理2个一级学科。现有公共管理博士学位授权一级学科和工商管理博士学位授权一级学科，自主设置了政府绩效管理博士学位授权二级学科；有公共管理博士后科研流动站；公共管理、工商管理是甘肃省重点学科和甘肃省优势学科。在第四轮学科评估中，公共管理获评B+档（学科前10%~20%），工商管理获评B档（学科前20%~30%）。有工商管理硕士(MBA, 含高级管理人员工商管理硕士(EMBA)和国际工商管理硕士(IMBA))、公共管理硕士(MPA)、会计硕士(MPAcc)专业学位授权类型，MBA教育已形成了自身的优势和特点，成为中国最具影响力和品牌效应的MBA项目之一。在诺贝尔经济学奖获得者蒙代尔教授领导的《世界经理人》杂志评选中连续11年进入“中国最具影响力MBA排行榜”前10名。MPA项目在全国第二批MPA试办院校的教学合格评估中位居第3名。学院设有甘肃省管理学基础科学研究与教学本科生人才培养基地，有行政管理、会计学(含ACCA方向班)、市场营销、人力资源管理、信息管理与信息系统等5个本科专业，其中行政管理专业为教育部高等学校特色专业建设点，人力资源管理专业是甘肃省高等学校特色专业。

根据综合、交叉、弹性、开放的原则，学院成立了战略与组织管理研究所、危机信息管理研究所、运营与财务管理研究所、服务管理研究所、可持续发展与环境管理研究所；兰州大学中国政府绩效管理研究中心是中国行政管理学会与兰州大学共建的研究基地，是甘肃省高校人文社会科学重点研究基地，中心也入选了中国智库索引(CITTI)来源智库，中心已建设成为集中国政府绩效评价、学术研究、人才培养和咨询服务为一体的多功能学术机构。现有兰州大学企业创新研究中心、兰州大学应急管理研究中心、兰州大学绿色管理研究中心、兰州大学医院管理研究中心、兰州大学华夏文化资源数据开发与管理研究中心、兰州大学管理科学研究院(深圳)等6个校级研究机构。

建院以来，兰州大学管理学院积极吸引高层次人才来学院工作，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，为建设一流学院奠定了师资基础。

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。

兰州大学管理学院院训是“学习管理就是学习成功”。

金城峰会简介

“金城峰会”由兰州大学管理学院发起，是专注并探讨甘肃省经济发展和企业成长的高端交流平台，旨在促进大学、企业、政府和社会各界的积极合作，汇集各方智，探讨甘肃发展的重大问题。

峰会每年确定一个主题，于12月中旬举办，由企业家、政府官员、著名学者、社会名流、商会领袖共同参与，并根据需要不定期地设置分论坛，邀请相关领域高端人才就某一主题进行探讨交流。同时，为了进一步提升服务地方经济社会发展的水平和能力，为甘肃发展提供智力支持，兰州大学管理学院将在深入分析甘肃经济社会发展现状及未来基础上发布年度系列研究报告。

“金城峰会”已举办五届，成为甘肃省集政府、企业、大学、社会于一体的“高端平台、高端智慧、高端成果、引领潮流、把握未来”的年度盛会和服务甘肃经济社会发展的品牌项目。

2019年“金城峰会”主题确定为“甘肃十大绿色生态产业与黄河流域高质量发展”。峰会将深入探讨甘肃十大绿色生态产业与黄河流域高质量发展的相关议题，为打造美丽中国建设和绿色发展的“甘肃样本”建言献策，帮助甘肃加快绿色发展崛起进程，为黄河流域生态环境保护、综合治理做出应有的贡献。



兰州大学管理学院



2019金城峰会



扫描阅读金城峰会
系列报告

2019 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

项目负责人：何文盛

项目组成员：宋铁楠、石琳、尹杭、包睿男、赵艳荣、王倩、袁千惠、王雪娜
谭钧方、郭蕾蕾、杜丽娜、王焱、岳晓、李雅青、蔡泽山、杨丽

联系人：何文盛

联系电话：0931-8914480

电子邮箱：hews@lzu.edu.cn

地址：甘肃省兰州市天水南路 222 号兰州大学管理学院

声明：本系列研究报告版权归兰州大学管理学院所有。未获得兰州大学管理学院书面授权，任何人不得对本系列研究报告进行任何形式的发布、复制。本系列报告基于兰州大学管理学院项目研究团队认为可信的公开资料，但我们对这些信息的准确性和完整性均不作任何保证，也不承担任何外部机构或个人因使用本系列研究报告而产生的任何责任。

摘要

当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化治理体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。在政府治理的系统结构中，政府财政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。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，为实现国家治理体系和治理能力现代化打下坚实基础。

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方式，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，各级政府的财政预算治理能力有了较大提高。但同时仍存在着一些例如部门重投入轻管理、重支出轻绩效、绩效评价结果与预算安排的挂钩机制尚未建立等问题，需要进一步对地方政府财政预算治理能力进行评价，科学分析，探索对策。

本报告的总体问题是如何评价和理解甘肃省各市州财政预算治理能力、如何推进和优化当前预算治理体系，研究对象聚焦于地方政府的一般公共预算。为此，本报告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，通过数据对比和实证分析对甘肃省地方政府财政预算治理能力进行科学评价，发现甘肃省财政预算治理存在财权事权不尽匹配、预算分配机制不够完善、预算编制不够细化且约束性不强、财政收支矛盾突出等问题，针对性地提出了政策建议与应对措施，以期服务甘肃高质量发展目标，为实现全省地方政府财政预算治理现代化提供参考。

目 录

引言.....	1
第 1 章 甘肃省财政收支概述.....	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.....	6
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.....	7
1.2 甘肃省财政收支现状.....	7
1.2.1 一般公共预算收支情况.....	8
1.2.2 政府性基金预算收支情况.....	10
1.2.3 国有资本经营预算收支情况.....	10
1.3 西北五省（区）预算收支状况对比.....	10
第 2 章 地方政府财政预算治理能力评价总体框架.....	13
2.1 指导思想和评价思路.....	13
2.2 评价原则.....	15
2.2.1 客观公正原则.....	15
2.2.2 科学性原则.....	15
2.2.3 系统性原则.....	15
2.2.4 可操作性原则.....	16
2.3 评价方法.....	16
2.3.1 德尔菲法.....	16
2.3.2 因子分析法.....	16
2.3.3 比较分析法.....	17
2.4 评价指标体系设计.....	17
2.4.1 指标体系的初步构建.....	17
2.4.2 指标数据标准化.....	19
2.4.3 指标相关性分析.....	20

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指标分析	21
3.1.1 数据来源	21
3.1.2 指标的描述统计	21
3.2 基于因子分析法的地方政府财政预算治理能力评价	29
3.2.1 因子分析法的原理和步骤	30
3.2.2 地方政府财政预算治理能力的因子分析	30
3.2.3 结果比较分析	35
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	39
4.1 甘肃省地方政府财政预算治理存在的主要问题	39
4.1.1 财权与事权不尽匹配，制约了财政预算的职能发挥	39
4.1.2 预算分配机制不够完善，影响了财政预算的科学性	40
4.1.3 预算编制不够细化，财政预算约束性不强	40
4.1.4 财政收支矛盾突出，专项资金管理有失规范	41
4.2 甘肃省地方政府财政预算治理面临的挑战	41
4.2.1 经济发展落后，对中央财政支持依赖大	42
4.2.2 地方政府债务风险较重，财政可持续面临挑战	43
4.2.3 新时代全面实施预算绩效管理，对财政预算治理提出更高要求	43
4.3 甘肃省地方政府财政预算治理能力建设的机遇	44
4.3.1 新预算法再次修订，助力财政预算治理能力建设	44
4.3.2 预算绩效管理全面实施，助推财政预算治理能力提升	45
4.3.3 稳抓“一带一路”契机，深入推进财政预算治理	46
4.3.4 大数据时代来临，借力推进财政预算治理	48
第 5 章 甘肃省地方政府财政预算治理能力提升政策建议	51
5.1 协调财权与事权，提升财政预算有效性	51
5.2 完善预算分配机制，提升财政预算科学性	51
5.3 细化预算编制，提升财政预算约束性	52
5.4 减小财政收支矛盾，提升财政预算规范性	52
附录一 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价基础数据	54

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	55
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	56
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	57
附录五	2017年全国各地区财政收支情况（单位：亿元）	59

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，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，各地区各部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，财税体制改革加快推进，预算管理制度持续完善，财政资金使用绩效不断提升，对我国经济社会发展发挥了重要支持作用。但也要看到，现行预算绩效管理仍然存在一些突出问题，主要是：绩效理念尚未牢固树立，一些地方和部门存在重投入轻管理、重支出轻绩效的意识；绩效管理的广度和深度不足，尚未覆盖所有财政资金，一些领域财政资金低效无效、闲置沉淀、损失浪费的问题较为突出，克扣挪用、截留私分、虚报冒领的问题时有发生；绩效激励约束作用不强，绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制尚未建立。

当前，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。发挥好财政职能作用，必须按照全面深化改革的要求，加快建立现代财政制度，建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口，解决好绩效管理中存在的突出问题，推动财政资金聚力增效，提高公共服务供给质量，增强政府公信力和执行力。

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，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，持续地完善甘肃省地方财政预算治理体系，不断地探索甘肃省地方政府财政管理能力提升的路径。

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评价，发现甘肃省财政预算治理存在顶层设计不够完善、绩效结果运用不够全面、预算管理有失规范、信息化管理运用不畅等问题，必须要有针对性地推行财政预算绩效评价入手，通过完善预算绩效管理体制、强化绩效结果运用、科学管理政府债务与畅通信息化管理机制等措施，逐步实现全省地方政府财政预算治理现代化的目标。

第1章 甘肃省财政收支概述

改革开放40年以来，甘肃省经济取得了长足进步，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、人民生活水平明显改善。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，经济增长的内生动力不足，缺乏新的增长点和带动点。

地方政府的财政能力是指地方政府为了满足辖区内公民的公共需求，满足经济、社会可持续发展的需求，满足自身生存或执政能力体现的需求，在辖区范围内配置资源、独立地筹集资金、提供公共物品或服务以达到社会发展的更高层次的目标的能力。因此，财政能力包括财政收入能力、财政支出能力和财政调控能力。经济发展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，一方面需要了解甘肃省的财政收支状况，另一方面需要清楚我国财政收支及西北五省（区）的财政收支现状，并将其进行横向比较，这样才能够更加客观全面的分析甘肃省地方政府财政预算治理能力。

1.1 我国财政收支现状

正如习总书记所说“我国经济是一片大海，而不是一个小池塘。”我国是世界第二大经济体，有13亿多人口的大市场，有960多万平方公里的国土。2019年，我国继续实施积极的财政政策和稳健中性的货币政策，协调经济增长与风险防范，同时为供给侧结构性改革创造适宜的货币金融环境。在此背景下，受益于世界主要经济体的经济持续复苏，加上供给侧结构性改革成效逐步显现，我国经济运行总体稳中向好、好于预期。

表 1-1 2008-2018 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
	合计	中央一般 公共预算 收入	地方一般 公共预算 收入	合计	中央一 般公共 预算 支出	地方一 般公共 预算 支出				
2008	61317	32672	28645	62427	13374	49053	-1110	316752	19.36%	19.71%
2009	68477	35896	32581	75874	15280	60594	-7397	345629	19.81%	21.95%
2010	83080	42470	40610	89575	15973	73602	-6495	408903	20.32%	21.91%
2011	103740	51306	52434	108930	16514	92416	-5190	484123	21.43%	22.50%
2012	117210	56133	61077	125712	18765	106947	-8502	534123	21.94%	23.54%
2013	129143	60174	68969	139744	20472	119272	-10601	588018	21.96%	23.77%
2014	140350	64490	75860	151662	22570	129092	-11312	636463	22.05%	23.83%
2015	152217	69234	82983	175768	25549	150219	-23551	676708	22.49%	25.97%
2016	159552	72357	87195	187841	27404	160437	-28289	744127	21.44%	25.24%
2017	172567	81119	91448	203330	29859	173471	-30763	827122	20.86%	24.58%
2018	183352	85447	97905	220906	32708	188198	-37554	896916	20.44%	24.63%

数据来源：财政部和国家统计局官网

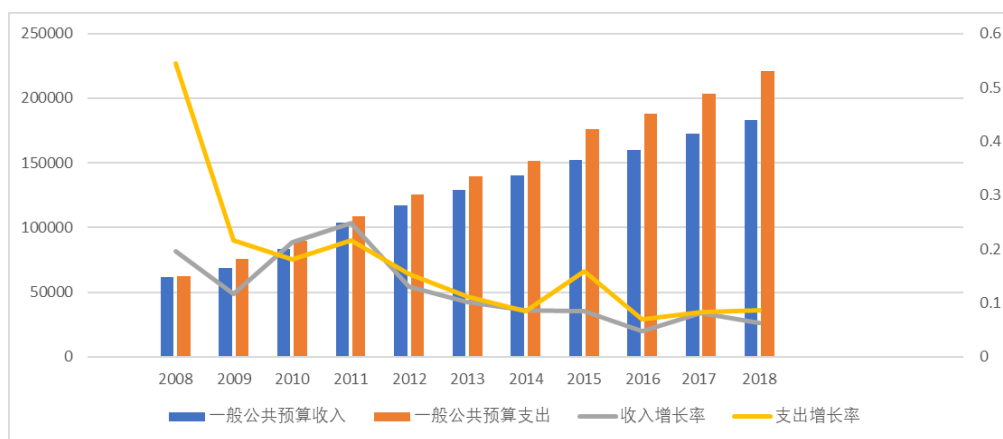


图 1-1 2008-2018 年我国一般公共预算收支状况（亿元）

由表 1-1 和图 1-1 可以看出，2008 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。2018 年全国一般公共预算收入比上年增长 6.2%，全国一般公共预

算支出比上年增长 8.6%，增速较 2016 年有所回升。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。

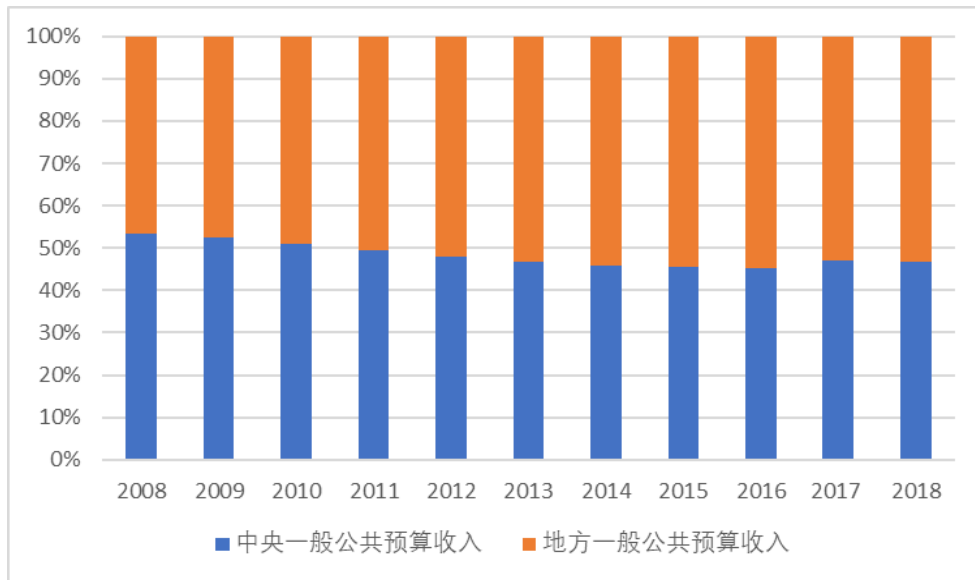


图 1-2 2008-2018 年我国一般公共预算收入构成

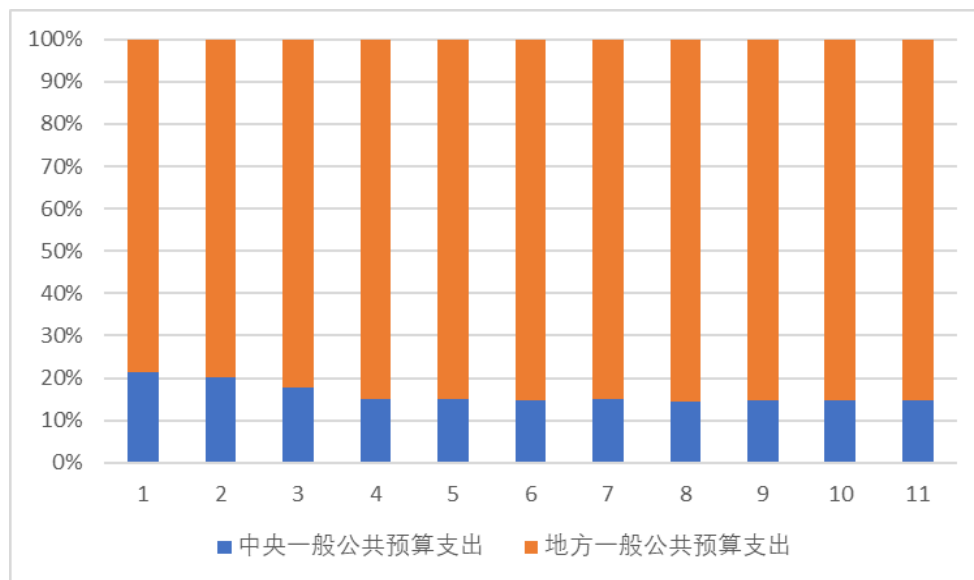


图 1-3 2008-2018 年我国一般公共预算支出构成

从图 1-2 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 2008 年的 46.7% 上升到 2018 年的 53.4%，2018 年中央一般公共预算收入比重有所上升，但比重仍偏低。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，虽然 2018 年有所提高，但仅为 46.6% 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。由图 1-3 可知，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，2018 年仅占总支出的 14.8%，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

2018 年，受益于国际市场需求回暖、国内消费增长和投资结构优化，全国经济“稳中向好、优于预期”。2018 年全国一般公共预算收入 183352 亿元，同比增长 6.2%，增速强劲回升，扭转了 2012 年以来连续 6 年经济持续放缓的态势。主要是因为：一是供给侧结构性改革深入推进，经济发展的质量和效益提升，税源相应增加；二是工业生产者价格指数回升超出预期（全年工业生产者出厂价格比上年上涨 6.30%，结束自 2012 年以来连续 5 年下降的态势），直接带动以现价计算的相关税收快速增长；三是国内外需求回暖，进出口商品量价齐增，相关税收增加较多（关税同比增长 15.10%）。

其中，中央一般公共预算收入 85447 亿元，同比增长 5.3%；地方一般公共预算收入 97905 亿元，同比增长 7%。全国一般公共预算收入中的税收收入 156401 亿元，同比增长 8.3%；非税收入 26951 亿元，同比下降 4.7%。在“减税降费”的背景下税收收入不降反增，主要原因有贸易规模扩大、进出口贸易结构持续优化，带动进出口环节税收较快增长。全国一般公共预算支出 220906 亿元，同比增长 8.7%。其中，中央一般公共预算本级支出 32708 亿元，同比增长 8.8%；地方一般公共预算支出 188198 亿元，同比增长 8.7%。

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。2018 年全国政府性基金预算收入 75405 亿元，同比增长 22.6%；增速较上年大幅降低 12.2 个百分点，其中：中央政府性基金收入为 4033 亿元，同比增长 4.2%，增速较上年降低 2.2 个百分点；地方政府性基金收入为

71372 亿元，同比增长 23.8%，增速较上年降低 13.5 个百分点，其中土地使用权出让收入 65096 亿元，同比增长 25%。

1.1.3 国有资本经营预算收支情况

2018 年 1-12 月累计，全国国有资本经营预算收入 2900 亿元，同比增长 9.8%。其中，中央国有资本经营预算收入 1325 亿元，同比增长 1.6%；地方国有资本经营预算本级收入 1575 亿元，同比增长 17.8%。全国国有资本经营预算支出 2159 亿元，同比增长 16.7%。其中，中央国有资本经营预算本级支出 1025 亿元，同比增长 32.4%；地方国有资本经营预算支出 1134 亿元，同比下降 9.2%。

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，总面积 42.59 万平方千米。截止 2018 年末，甘肃省下辖 12 个地级市、2 个自治州（合计 14 个地级行政区划单位），17 个市辖区、5 个县级市、57 个县、7 个自治县（合计 86 个县级行政区划单位），常住人口 2637 万人。2018 年，甘肃省 GDP 达 8246.07 亿元，比上年增长 6.3%。其中，第一产业增加值 921.30 亿元；第二产业增加值 2794.67 亿元；第三产业增加值 4530.10 亿元。三次产业结构比为 11.17：33.89：54.94。按常住人口计算，人均生产总值 31336 元，比上年增长 9.96%。

表 1-2 2008-2018 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	地区生产总值 (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
2008 年		265.00	968.40	-703.40	3166.82	8.37%	30.58%
2009 年		286.60	1246.30	-959.70	3387.56	8.46%	36.79%
2010 年		353.60	1468.60	-1115.00	4120.50	8.58%	35.64%
2011 年		450.10	1791.20	-1341.10	5020.37	8.97%	35.68%
2012 年		520.40	2059.60	-1539.20	5650.20	9.21%	36.45%
2013 年		607.30	2309.60	-1702.30	6330.69	9.59%	36.48%
2014 年		672.70	2541.50	-1868.80	6836.82	9.84%	37.17%

年份	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 (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
2015 年	743.90	2964.60	-2220.70	6790.32	10.96%	43.66%
2016 年	786.80	3152.70	-2365.90	7200.37	10.93%	43.79%
2017 年	815.60	3307.30	-2491.70	7677.00	10.62%	43.08%
2018 年	870.80	3774.10	-2903.3	8246.07	10.56%	45.77%

数据来源：甘肃省统计局和甘肃省财政厅官网

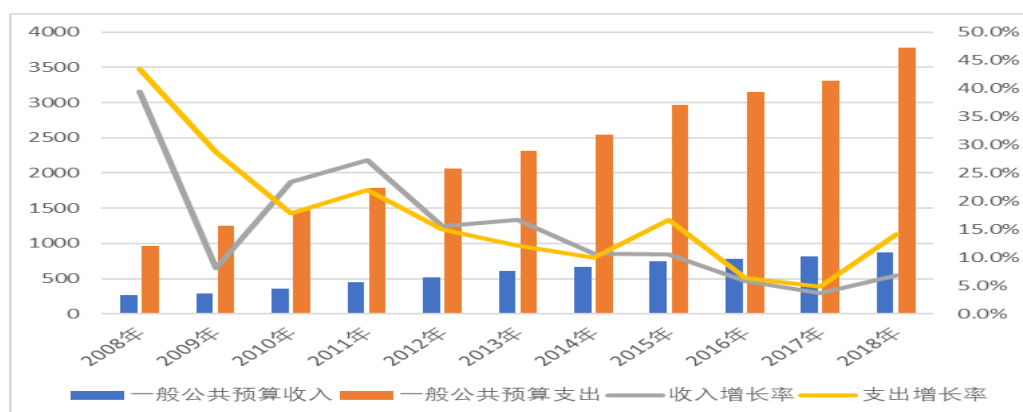


图 1-4 2008-2018 年甘肃省一般公共预算收支状况

从表 1-2 和图 1-4 我们可以看到，从 2008 年到 2018 年甘肃省的一般公共预算收入和一般公共预算支出总量都呈现出逐年上升的趋势，但是受全省经济下行影响，预算收入和预算支出的增长率都在呈现下降趋势，并且在 2016 年增长率跌破了 10%，经济增长放慢。甘肃财政支出总量一直大于收入总量，并且差额也呈现出不断扩大的趋势，财政赤字在不断地扩大。此外，从表 1-2 中我们也可以看到，甘肃省一般公共预算收入占 GDP 的比重在 2008 年至 2015 年呈现不断上升的趋势，但是从 2016 年所占比重在不断的下降，说明甘肃省的经济运行质量有所下降。同样，甘肃省的一般公共预算支出占 GDP 的比重在 2018 年也有所下降，但是所占比重仍然维持在 40% 以上的水平。

1.2.1 一般公共预算收支情况

2018 年，全省一般公共预算收入 870.8 亿元，比去年同期增收 55.2 亿元，同比增长 8.3%。其中：省本级收入 242.1 亿元，同比增长 8.9%；市县级收入 628.7 亿元，同比增长 8.1%。全省一般公共预算收入中的税收收入 610.4 亿元，同比增长 13.6%；非税收入 260.4 亿元，增长 2.3%。

表 1-3 甘肃省 2018 年税收收入情况

单位：亿元

收入类型	收入金额	同比增长率
国内增值税	293.9	12.6%
企业所得税	74.6	10.9%
个人所得税	30.5	11.7%
城市维护建设税	49.6	8.8%
资源税	22.8	36.4%
房产税	23.9	13.4%
印花税	10.8	23.8%
土地增值税	34.8	20.5%
契税	27.5	21.8%
城镇土地使用税	22.2	14.7%
耕地占用税	4.9	-28.1%
车船税、烟叶税 and 环境保护税等	14.9	23.4%

数据来源：甘肃省财政厅官网

2018 年，全省一般公共预算支出 3374.10 亿元，比去年同期增支 66.8 亿元，同比增长 2%。其中：用于教育、社保、医疗等十类的民生支出累计 2996.2 亿元，增长 14.8%，占支出总额的 88.8%，民生占比高于去年同期 9.8 个百分点，财政支出结构更趋优化，脱贫攻坚、民生、生态保护和基础设施建设等重大支出政策落实得到重点保障。

表 1-4 甘肃省 2018 年主要支出项目情况

单位：亿元

收入类型	支出金额	同比增长率
农林水支出	677.5	30.1% 扶贫支出增长 102.5%
教育支出	592.6	4.4%
社会保障和就业支出	505.2	7.9%
交通运输支出	352.7	23.4%
医疗卫生与计划生育支出	313.5	8.4%
城乡社区支出	170.3	2%
住房保障支出	158.3	18.3%
节能环保支出	127.9	25.2%
文化体育与传媒支出	72.6	12.5%
科学技术支出	25.6	-0.9%

数据来源：甘肃省财政厅官网

1.2.2 政府性基金预算收支情况

甘肃省政府性基金预算收入以国有土地使用权出让收入为主，整体规模比较小。2018，全省政府性基金预算收入 399.2 亿元，支出 550.8 亿元。国有资本经营预算收入 11.6 亿元，支出 15.1 亿元。社会保险基金预算收入 1040.5 亿元，支出 977.5 亿元。

全省政府性基金收入 398.2 亿元，比去年同期减收 15.3 亿元，下降 3.7%。其中：省本级收入 93.6 亿元，下降 15.3%；市县级收入 304.6 亿元，增长 0.5%。全省政府性基金收入中，国有土地使用权出让收入 292.2 亿元，增长 1.7%；车辆通行费 60.2 亿元，下降 21.4%。全省政府性基金支出 550.8 亿元，比去年同期增支 50.7 亿元，增长 10.1%。其中：省本级支出 107.1 亿元，下降 12.1%；市县级支出 443.7 亿元，增长 17.3%。全省政府性基金支出中，国有土地使用权出让收入安排的支出 366.7 亿元，增长 18.7%；车辆通行费安排的支出 91.3 亿元，下降 15.7%。

1.2.3 国有资本经营预算收支情况

2018 年，全省国有资本经营预算收入 11.6 亿元，比去年同期减收 0.4 亿元，下降 3.3%；加上中央转移支付和上年结余等，全省国有资本经营预算支出 15.1 亿元，比去年同期减支 4.3 亿元，下降 22.2%。

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。作为古“丝绸之路”起点的西北地区，“一带一路”战略将为其带来历史发展机遇，西北五省（区）交运板块受益。

表 1-5 2018 年西北五省（区）一般公共预算收支情况

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	2243.11	5301.90	-3058.79	24438.32
新疆维吾尔自治区	1531.46	4985.57	-3454.11	12199.08
甘肃省	870.80	3774.10	-2903.3	8246.07
宁夏回族自治区	444.43	1430.57	-986.14	3705.18
青海省	272.87	1647.45	-1374.58	2865.23

数据来源：财政部和国家统计局官网

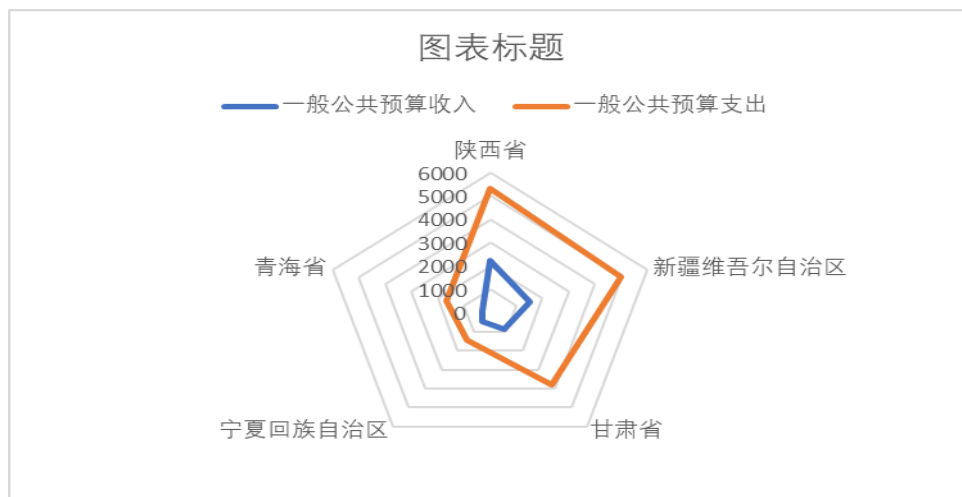


图 1-5 2018 年西北五省（区）一般公共预算收支状况

西北五省（区）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，总体经济发展水平较低，经济总量规模较小，在国民生产总值、一般公共预算收入和支出这些关键的经济指标上，与其他发达省份相比差距仍然较大。

从五省（区）内部的经济规模来看，2018 年陕西 GDP 总量为 24438.32 亿元，连续多年位居西北五省（区）第一，主要由于陕西省整体经济实力特别是工业水平高于其他省（区）；新疆紧随其后，2018 年 GDP 总量 12199.08 亿元，突破了 10000 亿元，主要由于新疆是丝绸之路的中国对外出口，而且目前经济发展水平较低，经济发展空间较大。甘肃 GDP 总量位于新疆之后，且与新疆的经济差距进一步拉大，2018 年经济差距缩小，总额达至 8246.07 亿元。宁夏和青海较为落后，GDP 总量分别为 3705.18 亿元和 2865.23 亿元。青海同宁夏经济差距也在

拉大，2018年宁夏比青海GDP总量多出839.95亿元。

结合表1-5和图1-5，从西北五省（区）一般公共预算收支来看，五个省（区）之间差距是非常明显的，陕西省的预算支出和收入明显是要高于其他四个省份的，新疆预算收入和支出的差额是最大的，宁夏差额最小。

第2章 地方政府财政预算治理能力评价总体框架

2.1 指导思想和评价思路

新中国成立初期我国编制的第一个预算制度，为我国建立预算管理制度奠定了良好的基础。之后的财政预算，是在新中国第一个预算基础上不断补充完善起来的。经过计划时期高度集中的财政预算制度、改革开放中控制型的财政预算制度和新世纪部门预算体制的确立，我国的财政预算制度和我国的社会主义市场经济体系不断的契合完善。

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。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。2018年中共中央和国务院出台关于全面实施预算绩效管理的意见，指出全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容，是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措。为解决当前预算绩效管理存在的突出问题，必须要加快建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。

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,运用因子分析法筛选指标,通过最终的指标体系得出甘肃省 14 个市(州)财政预算治理能力综合得分,并进行排序;最后,通过得分和排序结果,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提升做出贡献。

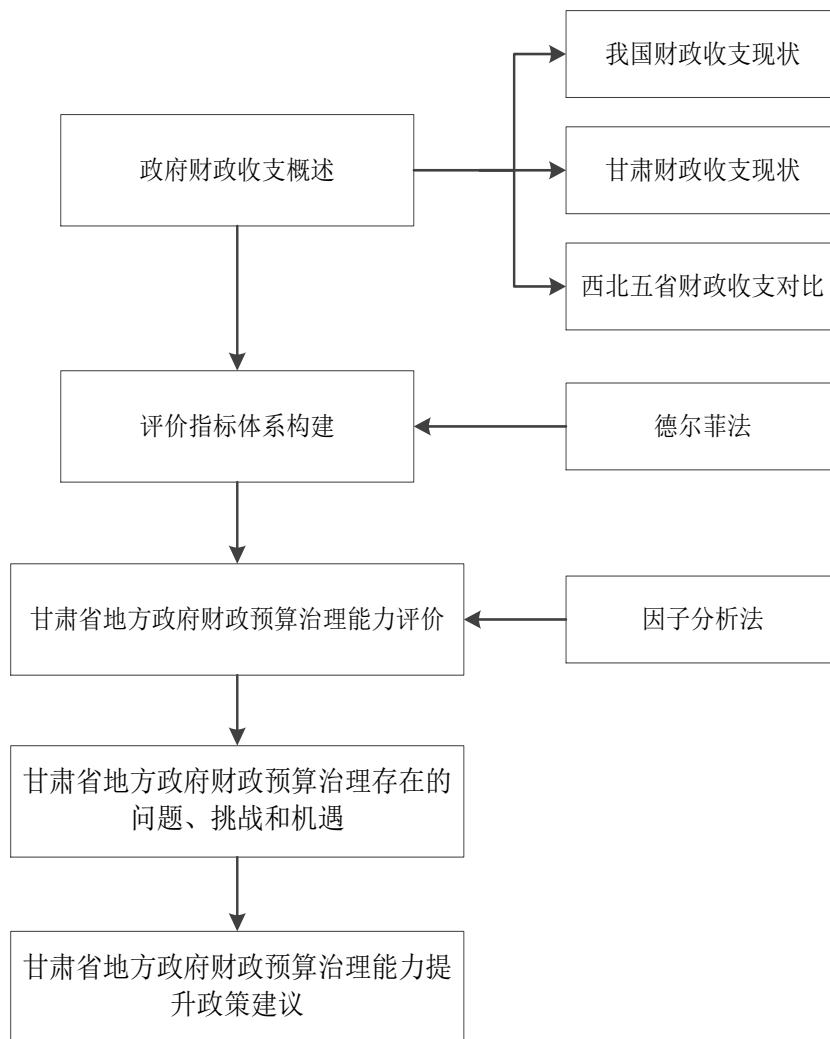


图 2-1 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价技术路线图

2.2 评价原则

2.2.1 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 2018 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。

2.2.2 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，随后运用因子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。

2.2.3 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围绕财政收入、财政支出和财政调控三方面，选取不同的指标对财政预算能力的评价结果各不相同，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。

2.2.4 可操作性原则

要想构建的评价指标体系能够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。

2.3 评价方法

2.3.1 德尔菲法

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 14 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。

2.3.2 因子分析法

因子分析法是从研究变量内部相关的依赖关系出发，把一些具有错综复杂关系的变量归结为少数几个综合因子的一种多变量统计分析方法。它的基本思想是将观测变量进行分类，将相关性较高，即联系比较紧密的分在同一类中，而不同类变量之间的相关性则较低，那么每一类变量实际上就代表了一个基本结构，即公共因子。对于所研究的问题就是试图用最少数个数的不可测的所谓公共因子的线性函数与特殊因子之和来描述原来观测的每一分量。本报告用因子分析法对指标体系提取了公共因子，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。

2.3.3 比较分析法

通过对 2017 年甘肃省 14 个市（州）政府财政预算治理能力的横向比较以及与 2016 年、2015 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。

2.4 评价指标体系设计

2.4.1 指标体系的初步构建

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收入、财政支出和财政调控。

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情况，包括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 四个二级指标。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。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，税收收入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
	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	一般公共预算服务支出占一般公共预算支出比例	X5	一般公共预算服务支出/一般公共预算支出
	教育支出占一般公共预算支出比例	X6	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	X7	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	X8	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	X9	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	X10	一般公共预算支出/GDP
	人均一般公共预算支出	X11	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	X12	一般公共预算收入/一般公共预算支出
	公共预算赤字率	X13	(一般公共预算支出-一般公共预算收入)/GDP
	政府负债率	X14	年末政府性债务/GDP

2.4.2 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（X13）指标为负向指标。在进行因子分析时，要求指标体系为正向化，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 SPSS23.0 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。

2.4.3 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 SPSS23.0 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。另外，X14 的指标数据不可得，故将该指标剔除，经过相关性分析的指标筛选，得到甘肃省地方政府财政预算治理能力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	一般公共预算服务支出占一般公共预算支出比例	X5	一般公共预算服务支出/一般公共预算支出
	教育支出占一般公共预算支出比例	X6	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	X7	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	X8	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	X9	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	X10	一般公共预算支出/GDP
	人均一般公共预算支出	X11	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	X12	一般公共预算收入/一般公共预算支出
	公共预算赤字率	X13	(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指标分析

3.1.1 数据来源

本次报告的基础数据来源于《2018年甘肃省统计年鉴》、甘肃省各市（州）国民经济和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2017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13个指标，分别是税收收入占一般公共预算收入的比重（X1）、一般公共预算收入占GDP的比重（X2）、人均一般公共预算收入（X3）、人均GDP（X4）、一般公共服务支出占一般公共预算支出比例（X5）、教育支出占一般公共预算支出比例（X6）、社会保障支出占一般公共预算支出比例（X7）、医疗卫生支出占一般公共预算支出比例（X8）、农林水利事务支出占一般公共预算支出比例（X9）、一般公共预算支出占GDP比重（X10）、人均一般公共预算支出（X11）、财政自给率（X12）和公共预算赤字率（X13）。

3.1.2 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，兰州市的税收收入明显高于其他市（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，嘉峪关、金昌和兰州的税收收入占一般公共预算收入的比例较高，说明这三个市的经济发展活力和市场竞争能力相对于其他市（州）较强。而张掖和甘南这一比率较低，说明这两个地区财政预算收入结构不合理，经济增长动力不足。

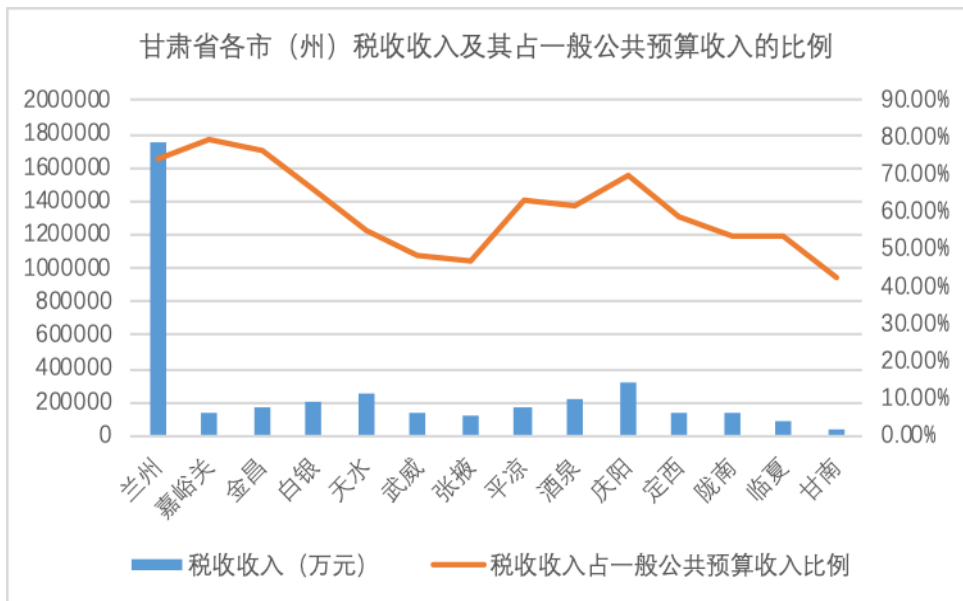


图 3-1 甘肃省各市（州）税收收入及其占一般公共预算收入的比例

（2）一般公共预算收入占 GDP 的比重

一般公共预算收入占 GDP 的比重是指在一定时期内一般公共预算收入与同期 GDP 的比值，这个比重是衡量地方政府财政实力的重要指标，反映了一公共预算收入在 GDP 中的比例，反映了政府可动员的财力与社会财力的对比度，反映了政府的宏观调控能力。因此，这个指标越高，表明政府可动员的财力越大，政府的宏观调控能力越大，财政能力越强，反之亦然。

图 3-2 展示了甘肃省 14 个市（州）的一般公共预算收入情况。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，金昌、兰州和嘉峪关的经济运行效益、质量状况较好，其财政实力相对较强。

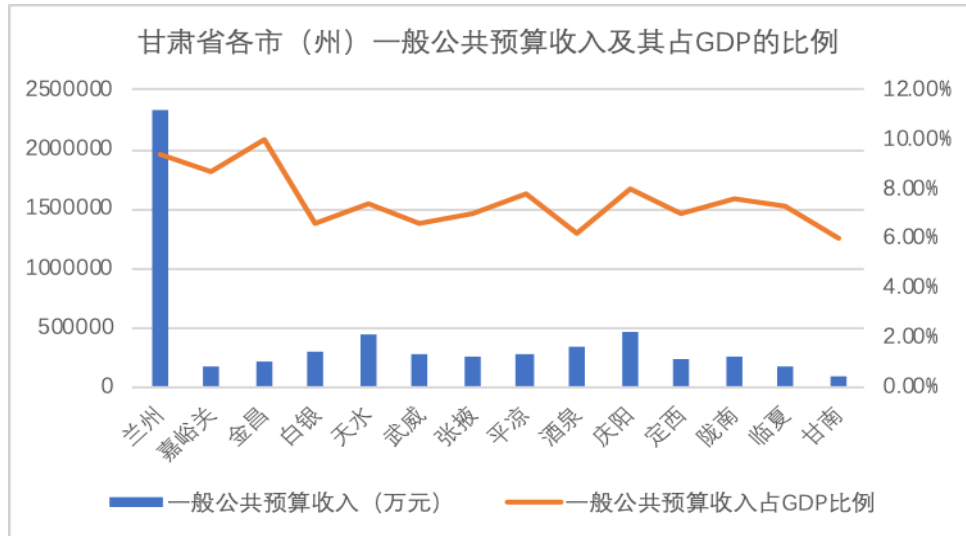


图 3-2 甘肃省各市（州）一般公共预算收入及其占 GDP 的比例

(3) 人均一般公共预算收入

人均一般公共预算收入是指一定时期内一般公共预算收入与该地区人口的比值。该指标反映了地方一般公共预算收入和人口的相对关系，表明了该地区财政收入的能力。

根据图 3-3 可知，嘉峪关、兰州市和金昌市人均一般公共预算收入比例较高，说明这三个地区人均对一般公共预算收入的贡献能力较强，经济较为发达，财政能力较强。定西市、临夏州和陇南市该比例较低，说明经济发展落后，人均对一般公共预算收入的贡献能力还有很大的提升空间。

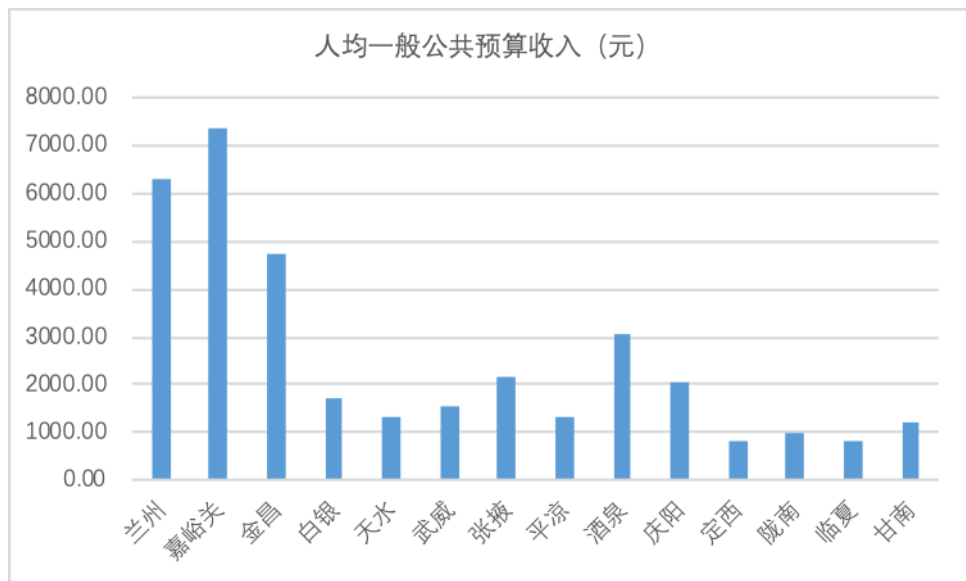


图 3-3 甘肃省各市（州）人均一般公共预算收入

(4) 人均 GDP

人均 GDP 常作为发展经济学中衡量经济发展状况的指标，是最重要的宏观经济指标之一。从图 3-4 可以看出，嘉峪关、兰州和酒泉人均 GDP 较高，临夏、定西和陇南人均 GDP 较低。

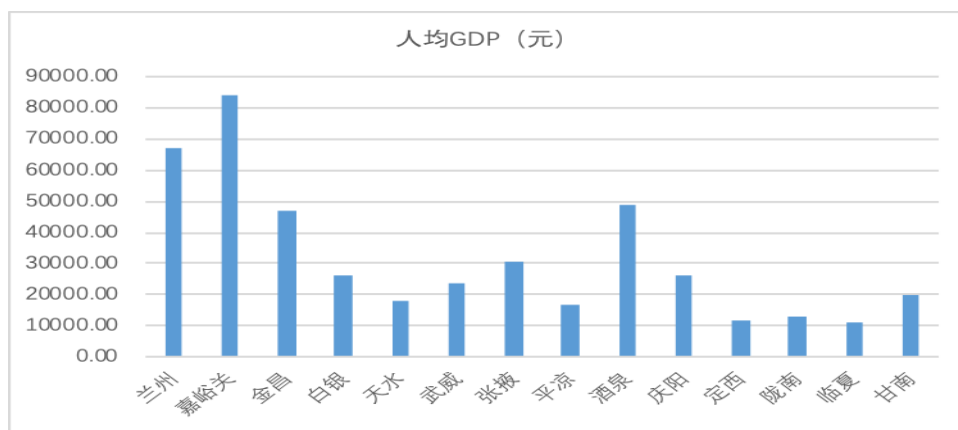


图 3-4 甘肃省各市（州）人均 GDP

(5) 一般公共服务支出占一般公共预算支出比例

一般公共服务支出主要用于保障机关事业单位正常运转，支持各机关单位履行职能，保障各机关部门的项目支出需要，以及支持地方落实自主择业军转干部退役金等。

从图 3-5 可以看出，兰州、临夏和庆阳一般公共服务支出较高，嘉峪关、金昌和白银支出较低。从占比来看，兰州的一般公共服务支出占一般公共预算支出比例较高，说明兰州作为省会城市，承担了公共服务的意识较强；武威和白银占比比较低。

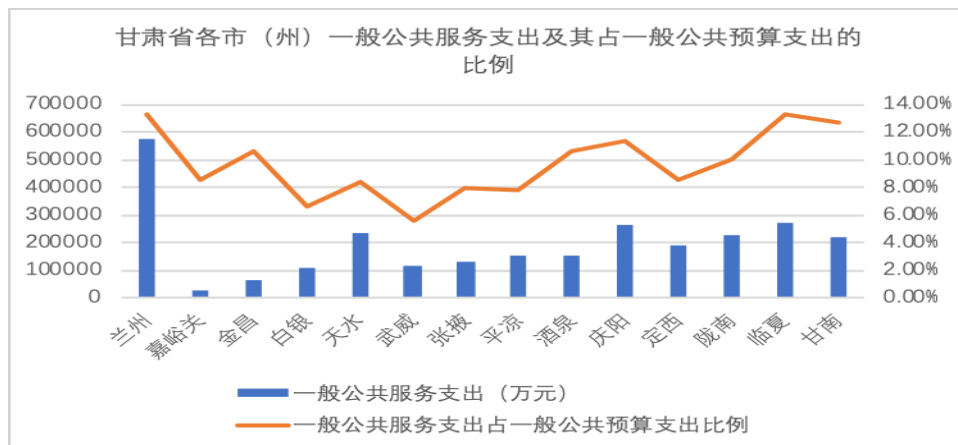


图 3-5 甘肃省各市（州）一般公共服务支出及其占一般公共预算支出比例

(6) 教育支出占一般公共预算支出比例

教育是国家发展的大计，科教可以兴国，国家和民族的繁荣发展离不开科技，更离不开教育。自2006年9月1日起我国实行免费义务教育，义务教育费用由财政支出供给，其他教育部分费用由地方财政负担。这部分支出具有一定的支出刚性，但是教育支出占一般公共预算支出的比重还是能够反映出该地区财政能力大小的。同时，教育支出占公共财政预算支出的比例高低，说明一个地区对教育的重视程度大小。

根据图3-6可知，兰州、天水和平凉对当地教育事业投入的绝对规模较大，嘉峪关和金昌投入较少。从占比来看，定西、天水和平凉的教育支出占公共财政预算支出的比例较高，说明对教育的重视程度较高；而金昌和甘南的教育支出比较低，也和本地区的区域环境和常住人口数有一定的关联性。

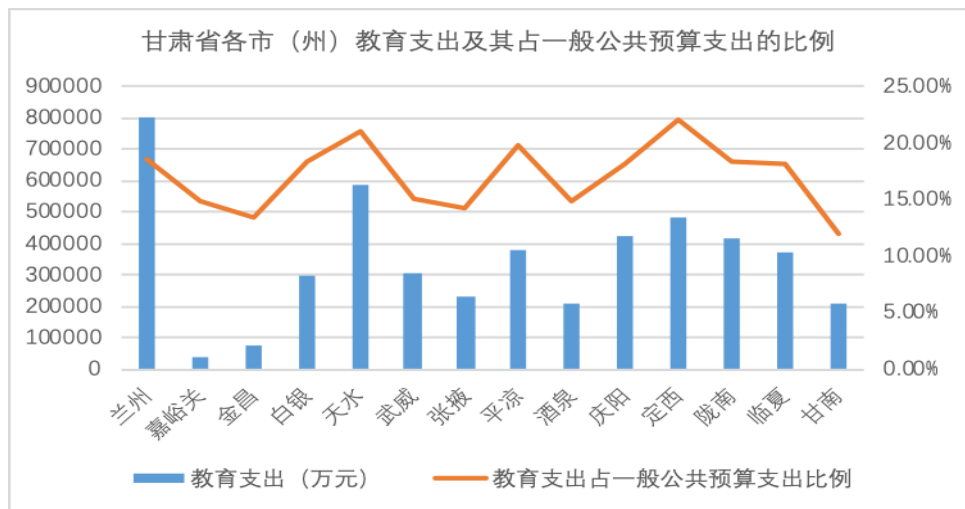


图3-6 甘肃省各市（州）教育支出及其占一般公共预算支出比例

(7) 社会保障支出占一般公共预算支出比例

社会保障是以政府为主体，依据法律，通过国民收入的再分配，对公民在由于各种原因而导致生活困难时给予物质帮助，以保障其基本生活。社会保障支出，是用于社会保障制度的运作，为居民的最低生活水准提供保障的一种支出形式。它是调节分配关系，减缓收入和财产差距，保障社会公平，维护社会安定的一种手段。社会保障支出占一般公共预算支出的比例在一定程度上体现了当地政府对于社会保障的重视程度，占比越大说明政府越重视社会保障事业。

根据图3-7可知，天水、兰州和陇南对当地社会保障投入的绝对规模较大，

嘉峪关和金昌投入较少。从占比来看，天水、临夏和平凉的社会保障支出占公共财政预算支出的比例较高，说明对社会保障的重视程度较高；而兰州和酒泉的社会保障支出占比较低，也和本地区的区域环境和常住人口数存在一定的关系。

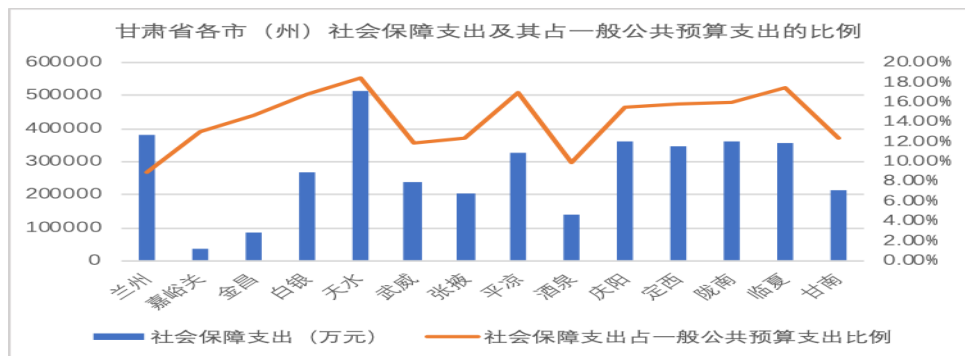


图 3-7 甘肃省各市（州）政府社会保障支出及其占一般公共预算支出比例

（8）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 3-8 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，天水、平凉和陇南的医疗卫生支出占一般公共预算支出的比例较高，金昌和甘南占比则相对较低。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。

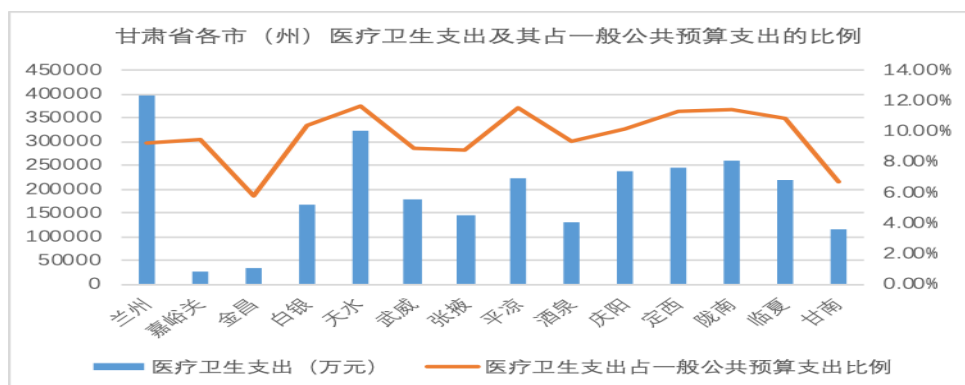


图 3-8 甘肃省各市（州）政府医疗卫生支出及其占一般公共预算支出比例

(9) 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 3-9 可知，陇南、天水 and 定西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，甘南、陇南、武威和定西的农林水利事务支出占一般公共预算支出的比例较高，而嘉峪关和兰州的占比则相对较低。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。

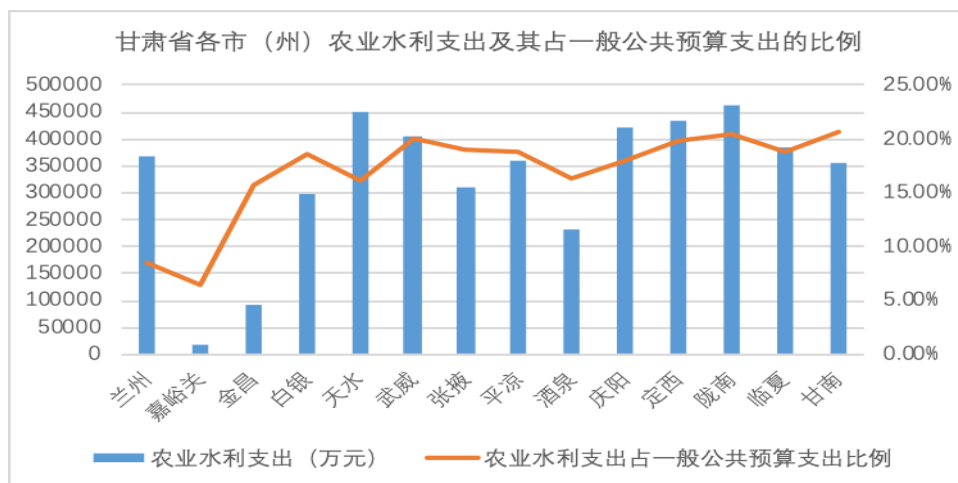


图 3-9 甘肃省各市（州）农林水利事务支出及其占公共财政预算支出比例

(10) 一般公共预算支出占 GDP 比重

一般公共预算支出占 GDP 比重是衡量一般公共预算支出与 GDP 相对值的指标。一般公共预算支出的比例会随着经济的发展进步而增大，并且一般公共预算支出增长的幅度大于经济增长幅度。我国正处于全面建成小康社会的决胜期，基础建设和社会保障等需要政府作为，其一般公共预算支出就会相应扩大，而且有可能大于经济增长幅度。因此，在现阶段的经济环境下，一般公共预算支出占 GDP 比重越高，可以说明政府财政能力越强。

根据图 3-10 可知，从规模来看，兰州、天水 and 庆阳的一般公共预算支出绝对规模较高，嘉峪关和金昌的较低。另外，从占比来看，甘南、临夏、陇南 and 定西占比较高，嘉峪关、兰州、金昌 and 酒泉的占比较低。

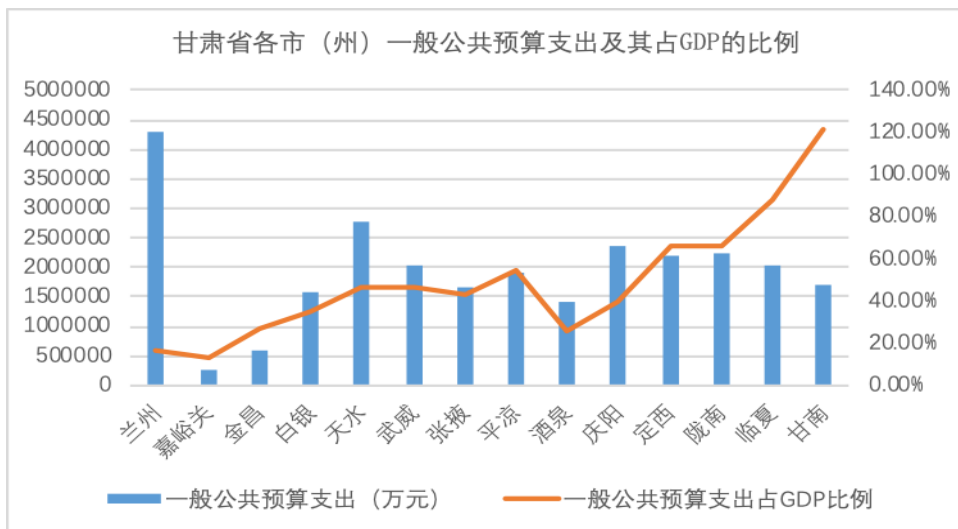


图 3-10 甘肃省各市（州）一般公共预算支出及其占 GDP 比重

(11) 人均一般公共预算支出

人口因素是影响一般公共预算支出的第一大影响因素，人口的多少决定了该地区公共物品消费的数量。引入人口因素后，一般公共预算支出的绝对量就显得不再具有可比性，一般公共预算支出与人口数的比值才能真正反映地方政府的财政能力，反映一方人民真正得到的福祉。人均一般公共预算支出作为相对指标能够更加客观地反应该地区财政支出的真实水平，反应该地区政府财政能力的大小。

从图 3-11 可以看出，甘南的人均一般公共预算支出最高，其他市州差距不大。究其原因主要是甘南属于少数民族地区，中央和地方扶持力度大，同时，该地区旅游业旺盛，旅游收入较高。此外，与其他市州相比，该地区人口较少。

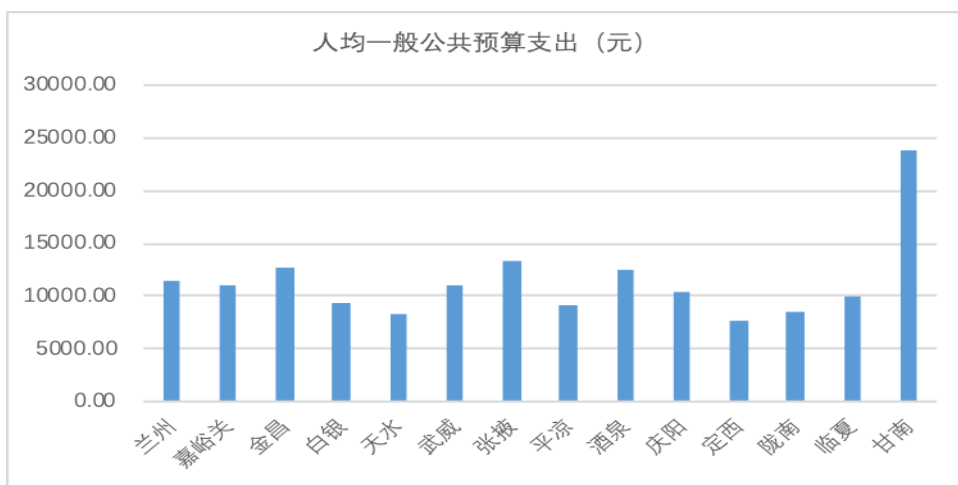


图 3-11 甘肃省各市（州）人均一般公共预算支出

(12) 财政自给率和公共预算赤字率

财政自给是指地方政府独立获得财政收入，独立负担财政支出，而不依靠其他财政援助的财政行为。而实际上，中央政府有获得财政收入和向地方转移支付的功能，由于我国财政体制的这种设计，地方政府财政自给程度不一。通俗地讲，财政自给能力是指地方政府本级筹措的资金与地方政府所有收入的比值。但是中央对地方的转移支付、税收返还数据查找相当困难，本文将财政自给率定义为地方一般公共预算收入与一般公共预算支出的比例，即：财政自给率=一般公共预算收入/一般公共预算支出。公共预算赤字率则采用通用算法：公共预算赤字率=[(一般公共预算支出) — (一般公共预算收入)]/GDP。

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 3-12 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，嘉峪关、兰州、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、临夏、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。

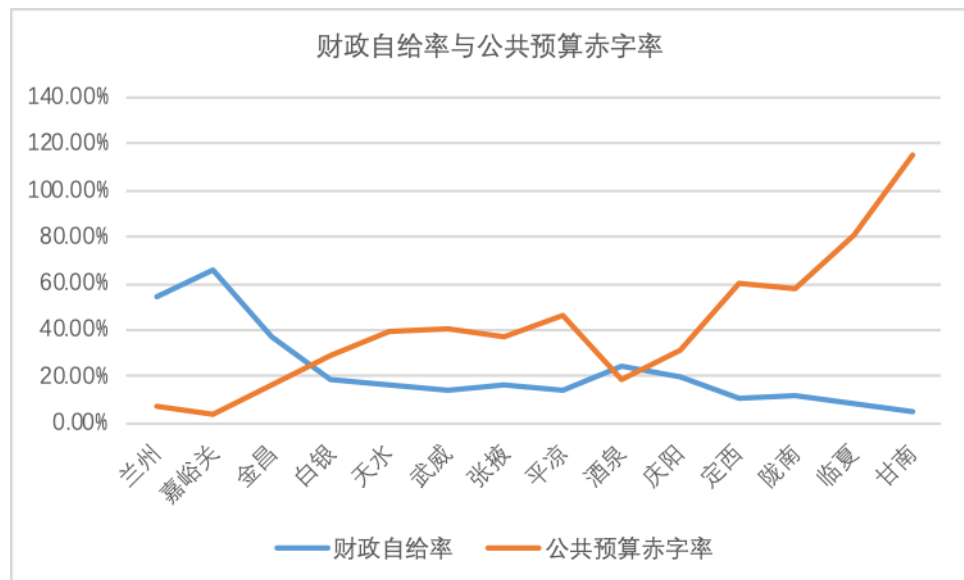


图 3-12 甘肃省各市（州）财政自给率与公共预算赤字率

3.2 基于因子分析法的地方政府财政预算治理能力评价

3.2.1 因子分析法的原理和步骤

因子分析法是 1904 年英国心理学家、统计学家 Charles Spearman 首次提出的，其核心思想在于降维，即经过研究测量一组指标数据的相关关系矩阵和协方差系数矩阵，找到能综合所有指标主要信息的少数随机指标，称为因子，已再现原始指标和因子间的相互关系，从而了解这组指标的基本结构。目前，因子分析法已在绩效评价领域得到普遍运用。

因子分析的基本步骤一般包括：第一，原始数据的标准化处理，以达到无量纲化，前文已详细解释；第二，指标间的相关性分析和适宜性检验；第三，提取公共因子，通过方差累计贡献率确定公共因子个数；第四，由于初始的因子载荷矩阵在某个因子上载荷较小，本报告主要采用旋转后的因子载荷矩阵对公共因子进行重聚和重新命名。第五，计算因子得分，并根据因子得分系数矩阵和模型矩阵表达式获得综合得分排序，用于绩效综合评价。

3.2.2 地方政府财政预算治理能力的因子分析

前文已经进行了数据的标准化处理和相关性分析，鉴于此，本部分将在上文分析的基础上通过因子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. 适宜性检验

本报告主要采用 KMO 统计量和 Bartlett 球形统计量进行检验。具体运用 SPSS23.0 统计软件进行分析，结果如表 3-1 所示。其中，KMO 的值为 0.899，根据统计学家 Kaiser 给出的标准，KMO 取值大于 0.7，证明该数据适合做因子分析。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因子分析。

表 3-1 KMO 和 Bartlett 的检验

取样足够度的 Kaiser-Meyer-Olkin 度量		0.899
Bartlett 球形度检验	χ^2	308.847
	df	78
	Sig.	0.000

2. 主成分因子分析

从各指标的公因子方差（表 3-2）可以清晰地看到，13 个指标的共性方差均大于或者接近 0.7，证明提取的公因子可以涵盖原指标的大部分信息，提取效果较为显著。

表 3-2 公因子方差

指标	初始	提取
ZX1	1.000	.868
ZX2	1.000	.658
ZX3	1.000	.980
ZX4	1.000	.954
ZX5	1.000	.855
ZX6	1.000	.822
ZX7	1.000	.717
ZX8	1.000	.779
ZX9	1.000	.854
ZX10	1.000	.948
ZX11	1.000	.921
ZX12	1.000	.965
ZX13	1.000	.949

提取方法：主成份分析法。

表 3-3 是因子分析的特征根和方差贡献率，从表中可以看到，特征值大于 1 的前 3 个因子的累积方差贡献率为 86.700%，可用于解释原始指标 86.700% 的方差，涵盖原评价指标中的大多数信息。虽然旋转后的方差贡献率数值发生了变化，但三个公共因子总的累积方差贡献率是稳定的。因此，本文决定提取 3 个公共因子。同时，通过图 3-13 给出的因子碎石图也可以直观地看出，前 3 个公共因子的变化幅度最大，形成的折线比较陡峭，说明提取的三个公因子可以代表大部分的原始信息。

表 3-3 总方差解释

成分	初始特征值			提取载荷平方和			旋转载荷平方和		
	总计	方差%	累积%	总计	方差%	累积%	总计	方差%	累积%
1	6.673	51.331	51.331	6.673	51.331	51.331	6.447	49.595	49.595
2	3.410	26.229	77.560	3.410	26.229	77.560	3.283	25.257	74.852
3	1.188	9.140	86.700	1.188	9.140	86.700	1.540	11.848	86.700
4	.820	6.305	93.006						
5	.410	3.153	96.159						
6	.226	1.739	97.898						
7	.151	1.163	99.061						
8	.064	.488	99.549						
9	.051	.391	99.940						
10	.006	.043	99.983						
11	.002	.016	99.999						
12	.000	.001	100.000						
13	4.918E-6	3.783E-5	100.000						

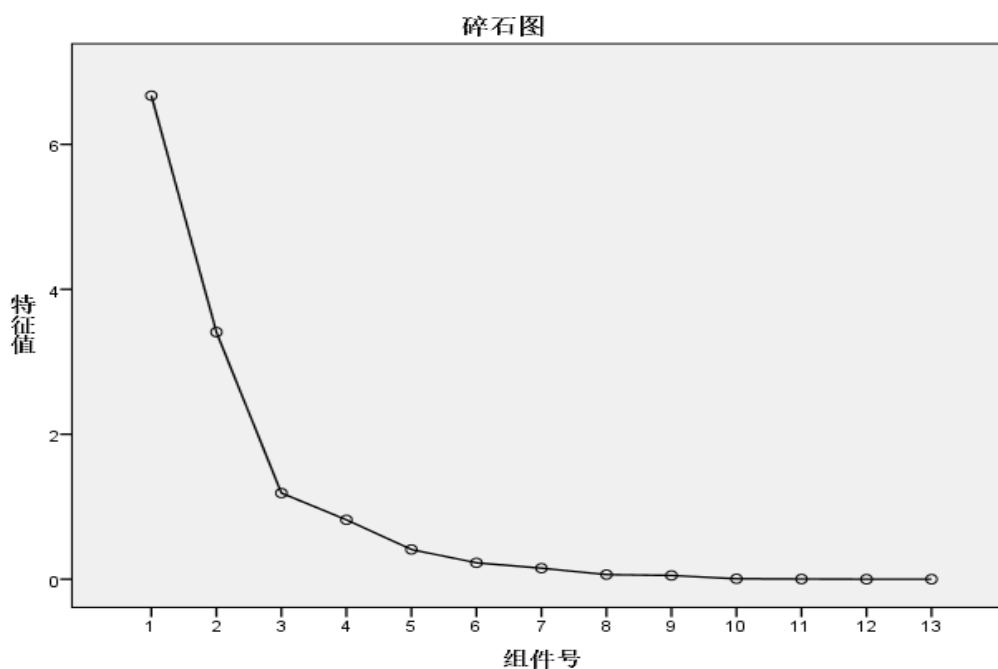


图 3-13 因子碎石图

为了更清楚的看出各指标数据的载荷程度，本文主要通过方差最大化法对因子载荷进行再次旋转，以消除其他因子载荷程度较低的现象，获得旋转后的因子载荷矩阵。从表 3-4 中可以看出，ZX1、ZX2、ZX3、ZX4、ZX9、ZX10、ZX12、ZX13 在公因子 1 上载荷较大，涵盖指标有税收收入占一般公共预算收入的比例、一般公共预算收入占 GDP 比重、人均一般公共预算收入、人均 GDP、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、财政自给率和公共预算赤字率 8 个指标；ZX6、ZX7、ZX8、ZX11 在公因子 2 上载荷较大，涵盖指标有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和人均一般公共预算支出 4 个指标；ZX5 在公因子 3 上载荷较大，主要是一般公共服务支出占一般公共预算支出比例这一指标。

表 3-4 旋转后的成分矩阵

指标	成分		
	1	2	3
ZX1	.918	.151	.058
ZX2	.781	.139	.169
ZX3	.933	-.327	.044
ZX4	.885	-.411	-.049
ZX5	.133	-.231	.885
ZX6	.008	.906	-.040
ZX7	-.302	.785	.100
ZX8	-.130	.853	-.184
ZX9	-.918	.102	-.040
ZX10	-.824	-.033	.519
ZX11	-.257	-.837	.393
ZX12	.965	-.182	-.002
ZX13	-.835	-.041	.500

旋转方法：凯撒正态化最大方差法。

3. 计算得分和排序

通过回归算法可以计算上述 3 个公因子得分，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。根据成分得分系数矩阵（见表 3-5）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：

$$F1=0.172ZX1+0.158ZX2+\dots+(-0.099ZX13)$$

$$F2=0.118ZX1+0.125ZX2+\dots+0.022ZX13$$

$$F3=0.156ZX1+0.226ZX2+\dots+0.295ZX13$$

表 3-5 成分得分系数矩阵

指标	成分		
	1	2	3
ZX1	.172	.118	.156
ZX2	.158	.125	.226
ZX3	.144	-.052	.064
ZX4	.122	-.101	-.026
ZX5	.092	.080	.645
ZX6	.052	.314	.127
ZX7	.004	.276	.183
ZX8	.011	.262	-.004
ZX9	-.155	-.026	-.099
ZX10	-.094	.029	.311
ZX11	-.057	-.243	.129
ZX12	.154	-.007	.058
ZX13	-.099	.022	.295

再对 3 个公因子得分进行赋权加总，通过公式 $F=\alpha_1F_1+\alpha_2F_2+\alpha_3F_3$ ，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 α_1 、 α_2 、 α_3 分别为 3 个公因子得分的权重，根据 3 个公因子对 13 项评价指标的特征值和方差贡献率计算得出： $\alpha_1=6.673/$

$(6.673+3.410+1.188)=0.59$ ； $\alpha_2=3.410/(6.673+3.410+1.188)=0.30$ ；

$\alpha_3=1.188/(6.673+3.410$

$+1.188)=0.11$ 。因此， $F=0.59F_1+0.30F_2+0.11F_3$ ，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 3-6 所示。

表 3-6 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	2.04	-0.32	-0.15	1.09	80.92	1
兰州	1.78	-0.27	0.81	1.06	80.61	2
金昌	1.06	-0.69	0.59	0.49	74.85	3
庆阳	0.22	0.48	0.36	0.32	73.15	4
平凉	-0.22	1.15	-0.18	0.20	71.99	5
天水	-0.26	1.21	-0.47	0.16	71.56	6

地区	F1	F2	F3	F	综合得分	排序
临夏	-0.69	0.90	1.58	0.04	70.38	7
定西	-0.55	1.14	0.08	0.03	70.28	8
陇南	-0.53	0.73	0.28	-0.06	69.40	9
白银	-0.16	0.44	-1.03	-0.07	69.26	10
酒泉	0.12	-1.03	-0.71	-0.31	66.85	11
张掖	-0.57	-1.02	-1.18	-0.77	62.29	12
武威	-0.72	-0.78	-1.73	-0.85	61.54	13
甘南	-1.56	-1.95	1.74	-1.31	56.87	14

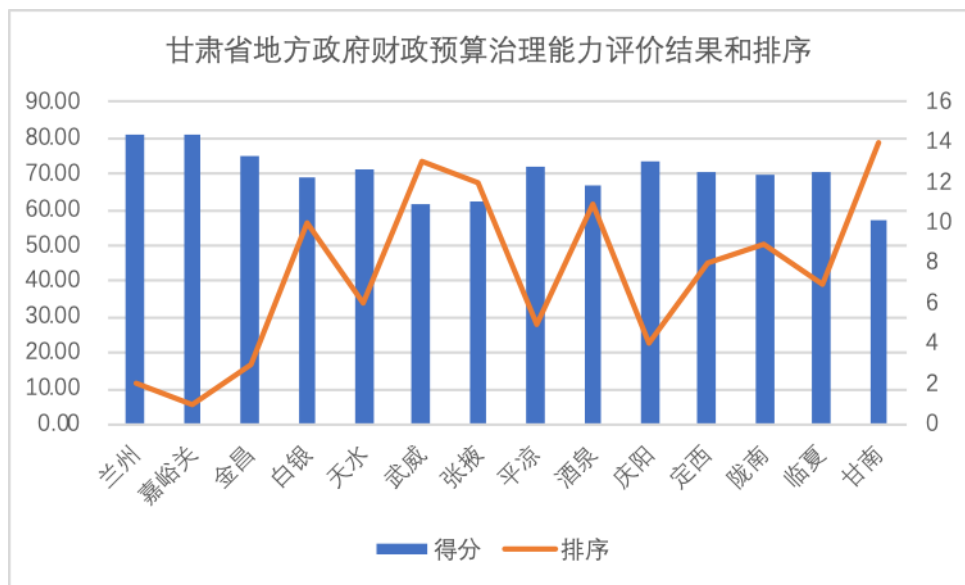


图 3-14 甘肃地方政府财政预算治理能力评价得分和排序

由图 3-14 可知，从整体来看，甘肃省各市（州）经济发展不平衡，地区间财政预算治理能力大小不一。发达市州经济发展速度较快，政府财政预算治理能力较强，而欠发达地区则经济发展落后，财政预算治理能力较为低下，仅能维持地方政府的基本运转需要。此次综合排名前 3 位的分别是嘉峪关、兰州和金昌，这三个市（州）财政预算治理能力的情况较好。排名后 3 位的是张掖、武威和甘南，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 74 分到 66 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。

3.2.3 结果比较分析

表 3-7 2016 年-2018 年甘肃省各市州财政预算治理能力综合得分与排名

地区	2016 年		2017 年		2018 年	
	得分	排名	得分	排名	得分	排名
兰州市	80.52	2	80.67	2	80.61	2
嘉峪关市	86.14	1	84.64	1	80.92	1
金昌市	77.43	3	78.27	3	74.85	3
白银市	68.28	7	65.76	9	69.26	10
天水市	65.47	11	65.41	10	71.56	6
武威市	67.60	8	63.14	14	61.54	13
张掖市	69.59	5	66.89	8	62.29	12
平凉市	61.05	10	65.22	12	71.99	5
酒泉市	73.27	4	69.72	5	66.85	11
庆阳市	69.08	6	68.05	7	73.15	4
定西市	64.01	12	64.33	13	70.28	8
陇南市	62.48	14	65.30	11	69.40	9
临夏州	63.19	13	69.41	6	70.38	7
甘南州	66.87	9	73.21	4	56.87	14

注：2016 年、2017 年数据分别来源于当年的“金城峰会·甘肃省地方政府财政预算治理能力评价报告”

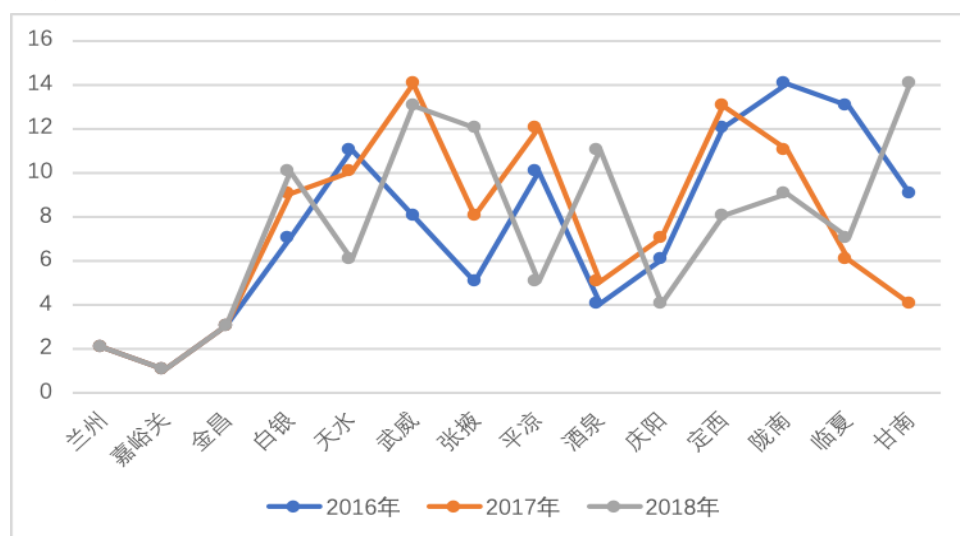


图 3-15 甘肃地方政府财政预算治理能力评价得分和排序

从表 3-7 和图 3-15 可以看出，嘉峪关市和兰州市在财政预算治理能力评价中综合排名一直稳居前两名。其他各个市（州）的排名都有不同程度的变化，然而嘉峪关、兰州和金昌近三年排名均居前三位，主要是由于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。而白银、张掖和酒泉排名却一直在下降，并且张掖和酒泉 2018

年排名均在十名以后。

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加强财政预算治理能力。

总之，财政预算治理能力的提升并不是一蹴而就的，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以及全面实施预算绩效管理提供了一定的借鉴。

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 财权与事权不尽匹配，制约了财政预算的职能发挥

预算作为“贴着价格标签”的政府计划，是政府服务于公众的具体表现，是提供公共产品和服务的直接载体。预算绩效包括预算收入绩效和预算支出绩效。在评估甘肃省财政预算治理能力的过程中，课题组通过分析 2016-2018 年甘肃省财政预算治理能力的现状，可以看出收入和支出的差距较大，存在财权和事权不匹配的现象。主要表现为：（1）财政支出责任模糊，公共财政保障程度不高。这致使财政在促进服务均等化、实现在不同市（州）、县（区）、城乡和不同人群的公平性方面受到一定的制约，财政在调整收入分配、促进经济发展方式转变方面的政策调控空间较小，财政预算职能的主动性难以发挥。（2）统一的财权被分散，财政预算的职能被人为“肢解”，预算绩效未能与政府绩效相互促进，财政安排与法定支出“挂钩”较多。以预算绩效评估为例，甘肃省在预算绩效评估的过程中，依托的实施单位自评或第三方评价，存在着就项目评估而评估、就资金评估而评估的现象，把“用钱”与“做事”相分离，未能很好地利用预算绩效增进政府

绩效。（3）各市（州）财政区域分化现象逐年显现。发达市州经济发展速度较快，政府财政预算治理能力较强，而欠发达地区则经济发展落后，财政预算治理能力较为低下，仅能维持地方政府的基本运转需要。嘉峪关、兰州和金昌等经济基础较好的市（州）作为第一集团军马太效应明显。

4.1.2 预算分配机制不够完善，影响了财政预算的科学性

预算是一个分配财政资源的过程，但甘肃省目前的财政预算分配机制并没有较好地体现科学配置的原则，对财政资源的统筹力度不够，使得财政预算的科学性和财政预算治理成效大打折扣。主要表现在：（1）预算分配存在“多头管理”，且这种情况短期内难以扭转，一些有预算分配权的部门单独安排、多头下达，预算资金条块割裂，难以避免支出交叉、重复投入、资金浪费的现象。这些现象的存在，使得财政预算治理难以建立的有效的责任基础上。（2）部门预算收入与支出、预算存量与增量间的关系没有调整好。由于历史原因造成的资产占用不均等问题，使得一些部门在现有分配格局下“多吃多占”，加之个别部门有收费权，一些专项收入实际上归部门安排使用，财政资金跨部门整合、预算内外资金整合不到位，进一步加剧了分配不公。（3）财政预算与政府决策、部门规划连接不紧密。多注重部门行政运行的需要，只关注于当年支出，对长期项目论证不够，不能有序反映和较好地支持部门的事业发展及长远规划。加之现行的行政决策时间不配套、调整变化多等因素的影响，使得财政预算计划性的特征不明显，造成“短视预算”。

4.1.3 预算编制不够细化，财政预算约束性不强

财政预算治理在一定程度上解决了甘肃省预算粗放式管理的问题，但在预算编制方面仍存在不够细化和准确性不高的问题。主要表现为：（1）收入预算与实际情况存在差距。究其原因，是没有建立科学的收入预测机制和完善的预测模型，有可能导致出现“超收”现象，引发社会质疑。同时，超收收入安排没有纳入人大审查程序，财政在具体使用安排上有较大的自由空间，也反过来促使收入预测倾向保守。（2）支出预算中比较模糊。由于没有建立起科学合理的支出标准体系，一方面，在基本支出上导致某些标准明显低于实际情况，如公务费用等，另一方面，项目支出管理仍然比较粗放，没有编制到最基本项目。（3）目前的

部门预算编制主要是财政与部门之间的博弈，缺少公众的参与和监督，预算编制成为一个对财政资源“讨价还价”的过程，伴随而来的是部门即得利益固化的问题。由于财政与部门之间的信息不对称，导致财政在博弈中往往处于劣势，很难按照部门的真实需求核定预算，从而使这种预算成为“被动”预算，财政预算的公共性和约束性没有得到进一步体现。

4.1.4 财政收支矛盾突出，专项资金管理有失规范

第一，财政收入增长基础不稳，财政赤字严重，财政收支矛盾突出。财政预算收入和支出体现财政资源配置、收入再分配和调控经济的职能，其规模、来源、结构和质量，还有征管行为都会对公众以及经济、社会、甚至政治产生正面或负面的影响。财政预算收入和支出不可分割，前者的聚财作用直接影响预算支出。2018年，甘肃省一般公共预算收入870.8亿元，同比增长8.3%；支出3774.1亿元，同比增长14.2%。支出是预算收入4倍多，支出增速也大于收入增速。财政收支失衡，有违财政预算收支平衡“以收定支、略有结余”的原则，债台高筑，依靠中央转移性支付，给全省包括各地市州政府带来巨大压力，长此以往必将为预算绩效乃至全省经济、社会带来负面影响。

第二，专项资金管理不够规范。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：（1）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。（2）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。（3）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。

4.2 甘肃省地方政府财政预算治理面临的挑战

习近平总书记指出，财税体制改革不是解一时之弊，而是着眼长远机制的系统性重构。财政是国家治理能力和治理体系现代化的基础和重要支柱。在所有财政问题中，预算处于核心位置。财政本质上都是围绕着预算资金的分配而进行的，各种行为选择、资源配置、政治冲突和社会融合最终都会反映到预算的全过程。甘肃省政府把履行“国家治理的基础和重要支柱”职责作为根本任务，立足建立现代财政制度、优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平，但在新的时期和经济新常态下，地处内陆腹地的甘肃，在提升财政预算治理能力中仍面临着以下挑战。

4.2.1 经济发展落后，对中央财政支持依赖大

陕甘总督左宗棠曾经发出过“陇中苦瘠甲天下”的感叹，甘肃作为典型的西北欠发达省份，甘肃省地处我国西北部、属于经济欠发达地区。受地理位置和自然环境等因素的影响，经济发展落后，贫困人口比重大，贫困面广，贫困程度深。经济社会发展的阶段性特征明显，不平衡不充分的问题由来已久且相对突出，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。

甘肃省 2018 年全年全省地区生产总值 8246.1 亿元，比上年增长 6.3%，在全国 31 个省、自治区、直辖市中位居 27。2018 年全年全省财政收入 368 亿元，比上年增长 11.9%，在全国 31 个省、自治区、直辖市中位居 28。总体来看，全省经济指标虽呈逐年增长趋势，但面临的形势依然严峻复杂，影响经济发展的短板和困难仍然较多，经济持续向好的基础还需进一步稳固。2018 年，全省一般公共预算收入 870.8 亿元，完成预算的 102.4%，同比增长 8.3%；支出 3774.1 亿元，完成预算的 97.6%，同比增长 14.2%。其中，省级一般公共预算收入 242.1 亿元，完成预算的 100.7%，同比增长 8.9%；支出 825.7 亿元，完成预算的 98.1%，同比增长 21.2%。

在习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神的指导下，2018 年，甘肃省积极落实财政政策，推进供给侧结构性改革，积极组织财政收入，优化财政支出结构。但是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。2018 年，中央财政共下达甘肃省一

般公共预算补助 2501.2 亿元，增加 322.3 亿元，增长 14.8%，对甘肃省的财政支持力度较大，但是也从侧面说明甘肃省自身经济发展水平较低，对中央财政资金的依赖度较高。

4.2.2 地方政府债务风险较重，财政可持续面临挑战

目前，政府财政预算治理面临的重大挑战之一：财政可持续。甘肃省的经济处于持续增长状态，也较好地适应了经济转型，构建了新的财政收入汲取体系。在此基础上，财政收入实现了持续稳定的增长，并推动了财政支出的增长，一定程度上，正是由于财政收入一直在持续增长，政府才能够从容、有效地应对一次次的财政预算治理方面的挑战。然而，越来越明显地，甘肃省财政收支缺口也越来越大，截至 2018 年末，甘肃省政府债务余额为 2492.10 亿元，负债率为 30.22%，占全国地方政府债务余额（209974.3 亿元）的 1.19%，有的市县政府债务负担较重，防范化解政府隐性债务风险任务艰巨。也就是说，政府的预算环境已经发生根本性的变化。因此，如何适应预算环境的变化，改革预算模式，调整预算行为，确保财政可持续，科学合理地防范地方政府债务风险，将是甘肃省财政预算治理面临的最大挑战。

4.2.3 新时代全面实施预算绩效管理，对财政预算治理提出更高要求

党的十九大对加快建立现代财政制度作出重要部署，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。2019 年 9 月 19-20 日，预算绩效管理国际研讨会在北京顺利召开，以“新时代国家治理与全面预算绩效管理”为主题，围绕国家治理现代化视角下的预算绩效管理、预算绩效管理的国际最新发展趋势、中国预算绩效管理的进展和挑战等话题展开讨论。会上提出：“在现代国家，通过预算体制组织和管理的财政收支活动，其影响范围早已从传统的经济领域延伸到社会各个方面，成为国家治理的基础性、支柱性制度。可以毫不夸张的说，一个国家的治理能力，往往与其财政预算能力成正相关关系。”由此可见全面实施预算绩效管理和提升财政预算治理能力的重要性。。

全面实施绩效管理是新时代中国特色社会主义财政管理的重要基础和内容，对甘肃省财政管理也提出了新的挑战和要求：（1）甘肃省的财政预算改革步伐远远滞后于中央机关和发达省份，甘肃省经济发展落后，年度财政收入规模较小，

而且支出超过收入很多，大批项目资金依靠中央转移支付，财源基础薄弱，财力状况不佳，全面实施预算绩效管理的基础薄弱。（2）全面实施预算绩效管理的前瞻性思维较为落后，全面预算绩效管理作为一个全新的理念，不同预算部门之间、财政内部各单位之间都存在着不同认知。此外，全面实施预算绩效管理缺乏专业性人才，绩效管理技术力量薄弱。（3）由于经济基础薄弱、专业人才缺乏等因素，甘肃省大多市（州）现阶段的预算绩效管理还处在初始阶段，绩效目标管理有待深化，绩效运行监控有待完善，绩效评价有待探索发展，因此，绩效评价结果应用水平不高，仅仅停留在部分项目的结果反馈层面，还无法根据评价结果改进管理，与预算安排相结合。

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 新预算法再次修订，助力财政预算治理能力建设

为了规范政府收支行为，强化预算约束，加强对预算的管理和监督，建立健全全面规范、公开透明的预算制度，保障经济社会的健康发展，我国预算法在第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议《关于修改〈中华人民共和国产品质量法〉等五部法律的决定》第二次修正）再次修订，依旧体现了财税体制改革总体要求，在全口径预决算、地方政府债务、转移支付、预算公开方面进行创新，在预决算编制、审查和批准、执行和调整、监督和法律职责方面也有许多完善，为进一步深化财税改革引领方向。

甘肃省 2018 年省级预算公开工作贯彻落实《地方预决算公开操作规程》，持续向纵深推进，进一步促进预算信息惠民，进一步提高预算信息资源规模化应用，最大限度释放预算信息经济价值和社会效应。2018 年，省级部门预决算实行双公开，即各预算单位在部门网站自主公开预决算信息的基础上，采取“一站式”发布方式，通过省财政厅门户网站“财政预决算”专栏集中发布公开内容，让省级部门预决算公开更加“一目了然”。财政厅门户网站向社会公开了《关于 2017 年全省财政预算执行情况和 2018 年全省及省级财政预算草案的报告》《2018 年省级政府预算公开目录》《2018 年财政专项项目清单》；省级 330 家一级预算部门，除 4 家涉密部门外，其余部门（单位）的部门预算及“三公”经费预算均通

过门户网站公开；2017年度全省及省级政府决算信息公开；省级120家一级预算部门（单位）全面完成部门决算公开，从人大批准、财政批复到部门公开，仅历时20天，不仅时间跨度较往年大大缩短，集中公开形式也为公众查阅决算公开内容提供了便利。

同时，对于《甘肃省2018年政务公开工作要点》中“6月底前，省财政厅会同有关部门制定出台全省政府债务信息公开办法”的要求，甘肃省财政厅高度重视，积极研究，多次与财政部衔接沟通，待财政部《地方政府债务信息公开办法》正式出台后，结合实际制定我省政府债务信息公开办法实施细则。12月31日，财政部印发《地方政府债务信息公开办法（试行）》。2019年1月30日，省财政厅向各市（州）、省直管县财政局印发了《甘肃省财政厅关于转发财政部〈地方政府债务信息公开办法（试行）〉的通知》。

预算法的修订主要体现在完善政府预算体系和转移支付制度，改进预算控制方式，规范地方政府债务管理等，不仅仅是一部法律的重新修订，更意味着我们置身于财政体制改革、全面深化改革进程之中。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，为自身的财政预算治理能力提供了强大的动力支持。

4.3.2 预算绩效管理全面实施，助推财政预算治理能力提升

提升预算治理能力，预算绩效管理是抓手。自2003年全面启动预算绩效管理以来，甘肃省结合地方实际，围绕提高政府效能，深入探索、大胆实践，不断推进全省预算绩效管理工作。2018年《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》这一顶层设计旨在破解当前预算绩效管理存在的突出问题，以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口，推动财政资金聚力增效，提高公共服务供给质量，增强政府公信力和执行力。为地方政府提出更高要求。在往年的积累中，甘肃省今年已初步在省级层面构建起了预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用的全过程预算绩效管理闭环系统。

2019年，省财政厅进一步扩大绩效目标管理范围，首次实现了省级一般公共预算专项支出绩效目标管理全覆盖，共完成1106个专项支出绩效目标的编审，

涉及财政资金 356 亿元。与此同时，针对经济事业发展类专项的特点，省财政厅研究设计了一套包括完整性、相关性、适当性、可行性 4 个方面、15 项内容、43 个评判指标的审核评分标准体系，进一步提高绩效目标编审质量。

为提高经济事业发展类项目绩效运行质量，省财政厅进一步加大预算执行绩效监控工作推进力度，省级绩效监控的范围将扩大到所有经济事业发展类项目，覆盖所有省级预算部门，并采取有效措施完善监控制度、简化监控表格、优化监控流程，不断推进项目管理、财务管理和预算管理相融合。

根据全面实施预算绩效管理的要求，2019 年省级将绩效自评范围扩大到所有经济事业发展类项目，覆盖 40 家预算部门，涉及财政资金约 224 亿元。所有经济事业发展类专项的绩效目标全部向社会公开。同时，在编制省级部门预算时，将绩效管理结果作为预算编制的约束条件，把专项资金绩效目标审核情况和重点专项绩效评价结果作为预算编审的参考依据，促使部门强化预算绩效管理的主体责任，提高预算编制的科学性和精准性。

未来甘肃省应按照预算绩效管理因地制宜、分步实施、全面推进的发展思路，持续完善全过程预算绩效管理模式。逐步在全省建立以绩效为导向的全方位全过程全覆盖一体化的预算绩效管理机制，推动政府上下更加注重财政支出的产出和效果，增强支出责任和效率意识，打造一支政治过硬、本领高强的执政队伍，提升政府部门履行公共管理职责、提供公共产品和服务的质量和水平，助推地方政府财政预算治理能力建设。

4.3.3 稳抓“一带一路”契机，深入推进财政预算治理

2013 年，习近平主席提出共建“一带一路”倡议，开启了中国陆海内外联动、东西双向促进开放的新篇章，受到了各方普遍欢迎和积极参与，取得了举世瞩目的成果。五年来，甘肃省凭借地域优势抢抓国家“一带一路”建设重大机遇，提出加快推进“丝绸之路经济带”甘肃黄金段建设的构想，聚焦“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”工作重点，有力有序推进“一带一路”建设。无疑为甘肃省推进财政预算治理提供全新的发展机遇。

首先是平台优势。甘肃省坚持打好“平台”“通道”“外向”“交流”这四张牌。坚持把平台打造作为推进“一带一路”建设的重要抓手和载体，将以兰州新区、敦煌

文博会、兰洽会为代表的经济、文化、经贸合作平台一体规划、一体建设、一体推进。立足战略通道和区位优势，依托兰州新区综合保税区和武威保税物流中心，加快向西开放的陆港和空港建设。深入推进国际产能和装备制造合作，加强与丝路沿线国家在敦煌学、岐黄中医药、丝路文化等方面的学术交流与合作，进一步推动向西文化传播，带动民心相通、贸易往来。同时，注重多方联动，合力推进向西开放，与国家发展改革委签署了国际产能和装备制造合作委省协同机制协议；举办了丝绸之路（敦煌）国际文化博览会，发布了《敦煌宣言》，会址永久性设在敦煌市；联合国家开发银行甘肃省分行等3家政策性金融机构签署了相关框架协议。建立了政府、银行风险共担的专项基金，以“财政补助+企业互助担保贷款”的方式撬动金融机构加大信贷投放，带动和引导信贷资金投入非公企业，推进外经贸领域非公企业开展大众创业、万众创新，加快扩大向西开放步伐。国家“十三五”规划纲要对构建全方位开放新格局和推进“一带一路”建设做出具体部署，明确提出要以内陆中心城市和城市群为依托，建设内陆开放战略支撑带。

其次是政策优势。2014年5月，按照中央赋予甘肃对外开放的战略定位，省委省政府抢抓机遇，谋深谋远，强化顶层设计，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》为认真贯彻落实党中央、国务院“一带一路”规划，我省又制定并印发实施方案，逐步完善了我省推进“一带一路”建设的总体思路、重点任务、优先推进项目、政策措施等，同时，按照开工一批、储备一批、谋划一批项目的滚动机制和突出阶段性重点工作、重点项目、注重实效的原则，编制了“丝绸之路经济带”甘肃段建设年度工作要点和项目清单。这些规划安排，都对甘肃省扩大开放形成难得的政策优势。

最后是畅通高效的平台优势正在形成。围绕“一带一路”建设，近年来，甘肃省加快构建内外联动高效平台。截止2017年底，初步形成了以高速铁路、高速公路为骨架的交通运输网络，甘肃已成为东西向国际化陆桥大通道和南北向运输通道枢纽，兰州被列入国家《中欧班列建设发展规划（2016-2020年）》内陆主要货源地节点和主要铁路枢纽节点。自2014年先后开通“兰州号”“天马号”“嘉峪关号”中亚、中欧国际货运班列以来，截至目前，共发运国际货运班列约650余列，货重约69万吨，货值约17亿美元。与哈萨克斯坦、俄罗斯、白俄罗斯等丝

路经济带沿线国家跨区域经济合作领域从一般贸易向生产加工、合资合作领域不断深化。与重庆、广西、贵州签署了合作共建中新互联互通项目南向通道框架协议，目前累计发运南向通道班列 16 次 431 车，货值 2.26 亿元。兰州作为全国交通物流“大枢纽”的地位正在形成，甘肃作为国家向西开放重要门户的区位优势也日益凸显。

在“一带一路”战略带动下，甘肃对外开放站在了新的历史起点上。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。

4.3.4 大数据时代来临，借力推进财政预算治理

近年来，财政预算绩效改革在提高预算绩效管理水平和保证预算资源综合效益等方面取得了显著成效，预算绩效评价体系建设也成为了财政绩效改革的重点工作。随着大数据时代的到来，政府部门和财政部门的预算活动日益复杂，基于大数据思维和技术构建财政预算绩效评价体系、完善预算绩效管理水平已逐渐成为预算改革的基本态势。预算绩效评价被各种信息包围着，积极探索和创新大数据时代的财政绩效评价方式方法，应对海量数据给绩效评价带来的机遇和挑战，是当前地方政府预算绩效改革重要的突破口。甘肃省作为欠发达地区，启动应用大数据是提升财政预算治理能力的必要工具：（1）大数据的应用有利于突破财政预算绩效评价的技术瓶颈。利用大数据可以形成绩效管理网络技术模块，建立绩效传导基础信息数据库，因此，基于大数据财政部门可以调控多元化的评价方式、提供实际需要的绩效评价内容，并能够适应快速变化的信息需求环境，履行规范性的预算绩效评价与跟踪。（2）大数据分析有利于预算绩效评价体系发挥监督问责作用。在精准的网络信息技术和信用媒介的作用下，公众能够明确政府发展战略规划与财务风险之间的关系，并以科学发展观监督政府财政管理全局，从制订财政预算与资源专项规划入手，将公共财政和资源因素与战略规划相结合，从而提高资金使用效益和效率，合理调配社会资源，引导政府预算管理工作走向良性发展之路。（3）大数据应用有利于降低财政预算改革的摩擦成本。随着大数据技术在公共领域的不断渗透，能够适时捕捉到财政预算支出管理的各种漏洞、管理失误及重大风险或隐患，树立风险观念和忧患意识，提高政府的预算

管理水平和财务危机处理能力，有效地预测、防范和控制政府财务危机的发生，为社会公众提供一个有安全保障的参政权利和信息环境，长远分析可有效降低政府预算改革的摩擦成本。（4）大数据应用有利于提升预算绩效水平、完善财政绩效管理。一是通过大数据应用来构建预算绩效评价体系，有利于提升绩效管理的主动性与时效性、客观性与真实性、规范性与透明性；二是各政府部门通过数据共享及时实现部门自评、公众评价和各行专家评价相结合的方式，认真总结财政绩效管理的实践经验；三是财政部门通过横向和纵向数据分析，进行定性定量评价、采用关键指标与辅助指标评价、采用共性和个性指标评价，有利于设置短期绩效和长期绩效指标，整体上提高预算绩效水平、完善财政预算绩效管理。

甘肃省在全面实施预算绩效管理之路上刚刚起步，而“大数据+”已成为国家层面与地方层面共同面对的趋势之一。为了脚踏实地、稳步推进预算绩效管理，甘肃省应借大数据时代的到来，做好对预算绩效信息的深度挖掘与分析，为地方政府财政预算治理能力提供更科学可信的结果，创造更良好的环境。

第5章 甘肃省地方政府财政预算治理能力提升政策建议

针对财权与事权不尽匹配、预算分配机制不够完善、预算编制不够细化、财政收支矛盾突出托等问题，提出可供政府部门提升财政预算治理能力的政策建议。

5.1 协调财权与事权，提升财政预算有效性

(1) 健全财权与事权同一性制度，建立财权和事权相统一的决策、分配、使用、监督等管理体系。要将各项支出之间的发展规划、最终目标、具体任务、下达预算、同预算绩效管理结合起来，通过科学的决策、严格的预算、合理的拨付、完整的预算绩效评估提高财政支出的“货币价值”。因“事”定“财”，落实“预算编制有目标，预算执行有监控，预算完成有评价，评价结果有反馈，反馈结果有应用”政策。(2) 完善相关法律制度，取消影响财政资金分配统一性的“挂钩”事项，防止预算因被“肢解”而碎片化，促进财政资金分配的自主性和统一性。加快修订重点支出同财政收支增幅或 GDP 挂钩事项的规定，对于相关领域的支出应根据实际需要予以安排、优先保障。在财政预算配置过程中，避免财权与事权不对称的情况，提升预算执行的约束性和严肃性。

5.2 完善预算分配机制，提升财政预算科学性

(1) 建立各项预算之间的统筹，提升财政资金分配的层次。基于预算的完整性，政府各个子预算应统一在政府预算中，形成总量控制又细分具体的政府预算，确保财政资金能够被合理统筹。建议在各部门编制预算之前，增加一级规划、协调、指导的机构，根据政府施政纲领，制定预算编制的指导思想、目标任务和基本原则，统筹国家、社会、部门的发展规划，加强各子预算之间的有机衔接。

(2) 加强部门间沟通与协同。目前，部分业务关联性强的部门间存在职能交叉，职责划分不够清晰等现象。这一类部门中每个部门单独安排的支出项目都是科学合理的，但是由于业务的较差，整体看来可能会存在严重的重复、浪费等问题。

即使没有职能重复交叉的部门也需要协同。因此，在部门预算编制和管理过程中，一方面财政部门要充分发挥核心预算机构的作用，从全局角度做好统筹和协调工作；另一方面，相关部门之间也要从大局出发，打破部门壁垒，加强协调合作，共同做好部门预算编制和管理工作，确保预算政策与政府政策协调一致，充分发挥财政资金的使用效益。

5.3 细化预算编制，提升财政预算约束性

(1) 合理配置部门的预算编制和管理权。财政部门作为核心预算机构，统揽政府全部收支，统一行使预算权。其他公共部门作为部门预算的编制和执行者，享有对本部门预算资金的项目安排和调剂权，同时负有对本部门预算资金的执行进度责任、绩效责任和对本部门资产监督管理的责任。要进一步强化部门的主体责任和自我约束能力，增强科学编制和严格执行部门预算的自觉性。改善项目资金分配办法，将项目资金全额分配给部门，由部门统筹安排，建立健全部门预算自主决策、自负责任、自觉约束机制。(2) 摒弃固化思维，实施“零基预算”。“零基预算”是指全部预算支出在编制预算时归零开始，从实际情况出发，注重现在和未来，而非过去。减去以前不必要的财政支出，使财政支出符合现实需要，切实提高财政资金的使用绩效。具体要求一是能花多少预算多少，在充分细致做好相关部门之间、部门内部的人、财、物等各项情况摸底工作前提下，以实际支出为基准编制预算。二是打破一切约定俗成的规定约束，对项目及支出重新进行客观科学的评估。(3) 提升预算透明度，完善政务信息公开系统、建立预算监管网络系统，促进公民参与预算监督。随着5G时代的到来，公民可以更加便捷的参与到预算监督中。公民参与预算管理可以充分了解纳税人的税款是如何使用的、效率如何，这样不仅可以增强资金的使用效率，还可以提升公民参政热情，增强对财政预算的认同感，以此进一步推进政府与社会、公民的关系，营造多方协同治理的和谐局面。

5.4 减小财政收支矛盾，提升财政预算规范性

(1) 确定财政支出，应充分考虑财政收入的实际情况，按照“以收定支、略

有结余”的原则循序渐进、量力而行，切忌好高骛远。要立足于保基本、兜底线、促公平，多做“雪中送炭”的工作，不搞“锦上添花”。树立良好的政绩观，既要防止保障“缺位”，也要防止保障“越位”。（2）提升资金使用效率，规范资金使用途径，树立绩效理念，强化预算绩效评价，优化财政支出结构。为了确保财政支出项目达到预期效果，需要通过科学的、全过程的预算绩效管理，对项目支出进行规范化、系统化的预算绩效评价工作，提高财政支出使用效益。过程中开展相关评估，以跟踪评价模式开展绩效评价工作。财政部门、预算部门、第三方评价机构等主体都要参与其中，为部门确定支出项目、调整支出方向、优化支出结构等提供依据。事后综合评估，评价分析预算整体实施情况。通过科学的评价指标体系，判断支出预算执行结果是否达到政策目标，是否满足该财政年度的预算承诺，并找出影响财政支出绩效的原因，同时评估结果也可作为下一年度预算计划的根据。

附录一 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价基础数据

指标 地区	GDP (万元)	本地区常住 人口(万人)	税收收入 (万元)	一般公共 服务支出 (万元)	教育支出 (万元)	社会保障与就 业支出(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	25008019	372.96	1746866	571899	803250	382079	396693	367586	2342001	4293614
嘉峪关	2098721	24.98	146401	23656	41249	36170	26411	17722	183664	277274
金昌	2214939	46.92	170066	63564	80287	87660	34394	93732	222173	596994
白银	4505206	172.93	198424	105720	295842	269660	167119	298597	299441	1601737
天水	5989529	333.98	246862	234362	590652	513552	325357	451545	446700	2789728
武威	4304359	182.53	139665	112769	306025	239098	179962	406795	286177	2021554
张掖	3769624	122.93	123067	131261	234646	203405	145656	311852	263250	1645001
平凉	3546556	211.28	174129	149458	382906	325241	222257	360235	275895	1919643
酒泉	5517725	112.36	213101	149101	212074	140950	132224	230658	345025	1415348
庆阳	5854994	225.66	325982	266524	427411	362510	240171	420581	467845	2343521
定西	3273102	280.84	134288	187966	483714	344985	247690	434498	228135	2184779
陇南	3427168	262.31	139806	225321	416162	360668	259274	463345	261686	2259479
临夏	2322273	204.41	90097	270585	370378	356570	221039	384014	168858	2034304
甘南	1414158	71.62	36497	216945	206840	211248	114673	354986	85508	1710652

数据来源：甘肃省 2018 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

地区	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13
兰州	0.75	0.09	6279.50	67052.82	0.13	0.19	0.09	0.09	0.09	0.17	11512.26	0.55	0.08
嘉峪关	0.80	0.09	7352.44	84016.05	0.09	0.15	0.13	0.10	0.06	0.13	11099.84	0.66	0.04
金昌	0.77	0.10	4735.14	47206.71	0.11	0.13	0.15	0.06	0.16	0.27	12723.66	0.37	0.17
白银	0.66	0.07	1731.57	26052.19	0.07	0.18	0.17	0.10	0.19	0.36	9262.34	0.19	0.29
天水	0.55	0.07	1337.51	17933.80	0.08	0.21	0.18	0.12	0.16	0.47	8352.98	0.16	0.39
武威	0.49	0.07	1567.84	23581.65	0.06	0.15	0.12	0.09	0.20	0.47	11075.19	0.14	0.40
张掖	0.47	0.07	2141.46	30664.80	0.08	0.14	0.12	0.09	0.19	0.44	13381.61	0.16	0.37
平凉	0.63	0.08	1305.83	16786.05	0.08	0.20	0.17	0.12	0.19	0.54	9085.78	0.14	0.46
酒泉	0.62	0.06	3070.71	49107.56	0.11	0.15	0.10	0.09	0.16	0.26	12596.55	0.24	0.19
庆阳	0.70	0.08	2073.23	25946.09	0.11	0.18	0.15	0.10	0.18	0.40	10385.19	0.20	0.32
定西	0.59	0.07	812.33	11654.69	0.09	0.22	0.16	0.11	0.20	0.67	7779.44	0.10	0.60
陇南	0.53	0.08	997.62	13065.33	0.10	0.18	0.16	0.11	0.21	0.66	8613.77	0.12	0.58
临夏	0.53	0.07	826.08	11360.86	0.13	0.18	0.18	0.11	0.19	0.88	9952.08	0.08	0.80
甘南	0.43	0.06	1193.91	19745.29	0.13	0.12	0.12	0.07	0.21	1.21	23885.12	0.05	1.15

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

地区	ZX1	ZX2	ZX3	ZX4	ZX5	ZX6	ZX7	ZX8	ZX9	ZX10	ZX11	ZX12	ZX13
兰州	1.22	1.23	1.79	1.59	1.40	0.66	-1.79	-0.41	-1.82	-1.12	0.03	1.81	-1.14
嘉峪关	1.65	1.23	2.30	2.36	-0.34	-0.66	-0.44	0.17	-2.50	-1.26	-0.08	2.42	-1.27
金昌	1.39	2.10	1.05	0.70	0.53	-1.32	0.24	-2.15	-0.24	-0.78	0.33	0.80	-0.83
白银	0.44	-0.49	-0.38	-0.26	-1.21	0.33	0.92	0.17	0.44	-0.47	-0.54	-0.20	-0.43
天水	-0.50	-0.49	-0.57	-0.62	-0.78	1.32	1.26	1.32	-0.24	-0.09	-0.77	-0.37	-0.09
武威	-1.02	-0.49	-0.46	-0.37	-1.65	-0.66	-0.78	-0.41	0.66	-0.09	-0.08	-0.48	-0.06
张掖	-1.19	-0.49	-0.19	-0.05	-0.78	-0.99	-0.78	-0.41	0.44	-0.19	0.50	-0.37	-0.16
平凉	0.18	0.37	-0.58	-0.67	-0.78	0.99	0.92	1.32	0.44	0.16	-0.58	-0.48	0.14
酒泉	0.10	-1.36	0.26	0.78	0.53	-0.66	-1.45	-0.41	-0.24	-0.81	0.30	0.08	-0.77
庆阳	0.79	0.37	-0.22	-0.26	0.53	0.33	0.24	0.17	0.21	-0.33	-0.26	-0.14	-0.33
定西	-0.16	-0.49	-0.82	-0.91	-0.34	1.65	0.58	0.74	0.66	0.60	-0.91	-0.70	0.62
陇南	-0.68	0.37	-0.73	-0.84	0.09	0.33	0.58	0.74	0.89	0.57	-0.70	-0.59	0.55
临夏	-0.68	-0.49	-0.81	-0.92	1.40	0.33	1.26	0.74	0.44	1.33	-0.37	-0.81	1.29
甘南	-1.54	-1.36	-0.64	-0.54	1.40	-1.65	-0.78	-1.57	0.89	2.46	3.13	-0.98	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

	ZX1	ZX2	ZX3	ZX4	ZX5	ZX6	ZX7	ZX8	ZX9	ZX10	ZX11	ZX12	ZX13
ZX1	Pearson 相关性	1	.773**	.778**	.719**	.120	.109	-.077	-.746**	-.756**	-.325	.822**	-.768**
	显著性 (双侧)		.001	.001	.004	.683	.711	.793	.002	.002	.258	.000	.001
ZX2	Pearson 相关性	.773**	1	.675**	.530	.108	.000	.016	-.564*	-.554*	-.271	.701**	-.575*
	显著性 (双侧)	.001		.008	.051	.714	1.000	.956	.036	.040	.348	.005	.031
ZX3	Pearson 相关性	.778**	.675**	1	.979**	.210	-.287	-.532	-.933**	-.706**	.064	.985**	-.715**
	显著性 (双侧)	.001	.008		.000	.470	.320	.050	.000	.005	.827	.000	.004
ZX4	Pearson 相关性	.719**	.530	.979**	1	.171	-.345	-.616*	-.921**	-.716**	.113	.958**	-.720**
	显著性 (双侧)	.004	.051	.000		.559	.227	.019	.000	.004	.701	.000	.004
ZX5	Pearson 相关性	.120	.108	.210	.171	1	-.188	-.252	-.173	.293	.449	.134	.280
	显著性 (双侧)	.683	.714	.470	.559		.520	.385	.555	.309	.107	.648	.333
ZX6	Pearson 相关性	.109	.000	-.287	-.345	-.188	1	.524	.034	-.059	-.757**	-.147	-.061
	显著性 (双侧)	.711	1.000	.320	.227	.520		.054	.907	.840	.002	.617	.837
ZX7	Pearson 相关性	-.077	.016	-.532	-.616*	.524	.524	1	.393	.287	-.506	-.438	.277
	显著性 (双侧)	.793	.956	.050	.019	.385	.054		.164	.320	.065	.117	.337
ZX8	Pearson 相关性	-.098	-.181	-.372	-.374	-.346	-.374	.576*	.073	.025	-.718**	-.227	.027
	显著性 (双侧)	.739	.535	.191	.188	.346	.031	1	.804	.934	.004	.435	.928

	ZX1	ZX2	ZX3	ZX4	ZX5	ZX6	ZX7	ZX8	ZX9	ZX10	ZX11	ZX12	ZX13
ZX9	Pearson 相关性	-.746**	-.564*	-.933* *	-.921**	-.173	.034	.393	1	.685**	.092	-.959**	.693**
	显著性 (双侧)	.002	.036	.000	.000	.555	.907	.164		.007	.755	.000	.006
ZX10	Pearson 相关性	-.756**	-.554*	-.706* *	-.716**	.293	-.059	.287	.685**	1	.467	-.753**	1.000* *
	显著性 (双侧)	.002	.040	.005	.004	.309	.840	.320	.007		.092	.002	.000
ZX11	Pearson 相关性	-.325	-.271	.064	.113	.449	-.757* *	-.506	.092	.467	1	-.077	.470
	显著性 (双侧)	.258	.348	.827	.701	.107	.002	.065	.004	.092		.792	.090
ZX12	Pearson 相关性	.822**	.701**	.985**	.958**	.134	-.147	-.438	-.959**	-.753**	-.077	1	-.762**
	显著性 (双侧)	.000	.005	.000	.000	.648	.617	.117	.000	.002	.792		.002
ZX13	Pearson 相关性	-.768**	-.575*	-.715* *	-.720**	.280	-.061	.277	.693**	1.000* *	.470	-.762**	1
	显著性 (双侧)	.001	.031	.004	.004	.333	.837	.337	.006	.000	.090	.002	

** . 在 0.01 级别 (双尾), 相关性显著。

* . 在 0.05 级别 (双尾), 相关性显著。

附录五 2017年全国各地区财政收支情况（单位：亿元）

地区	地方一般	各地区占总额	地方一般	各地区占总额
北京	5430.79	5.94%	6824.53	3.94%
天津	2310.36	2.53%	3282.54	1.89%
河北	3233.83	3.54%	6639.18	3.83%
山西	1867.00	2.04%	3756.42	2.17%
内蒙古	1703.21	1.86%	4529.93	2.62%
辽宁	2392.77	2.62%	4879.42	2.82%
吉林	1210.91	1.32%	3725.72	2.15%
黑龙江	1243.31	1.36%	4641.08	2.68%
上海	6642.26	7.26%	7547.62	4.36%
江苏	8171.53	8.93%	10621.03	6.13%
浙江	5804.38	6.35%	7530.32	4.35%
安徽	2812.45	3.07%	6203.81	3.58%
福建	2809.03	3.07%	4684.15	2.70%
江西	2247.06	2.46%	5111.47	2.95%
山东	6098.63	6.67%	9258.40	5.34%
河南	3407.22	3.72%	8215.52	4.74%
湖北	3248.32	3.55%	6801.26	3.93%
湖南	2757.82	3.02%	6869.39	3.97%
广东	11320.35	12.38%	15037.48	8.68%
广西	1615.13	1.77%	4908.55	2.83%
海南	674.11	0.74%	1443.97	0.83%
重庆	2252.38	2.46%	4336.28	2.50%
四川	3577.99	3.91%	8694.76	5.02%
贵州	1613.84	1.76%	4612.52	2.66%
云南	1886.17	2.06%	5712.97	3.30%
西藏	185.83	0.20%	1681.94	0.97%
陕西	2006.69	2.19%	4833.19	2.79%
甘肃	815.73	0.89%	3304.44	1.91%
青海	246.20	0.27%	1530.44	0.88%
宁夏	417.59	0.46%	1372.78	0.79%
新疆	1466.52	1.60%	4637.24	2.68%
合计	91469.41	100.00%	173228.35	100.00%

数据来源：2018年中国统计年鉴