

2016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 (2015年度)

兰州大学管理学院课题组

2016年12月



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，汇集各方智慧，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，规模约400人，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剖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”的目标是办成甘肃省集政府、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，成为服务经济社会发展的品牌项目。

名誉主席：柯茂盛

2016年度主席：李鑫

执行主席：包国宪

执行副主席：刘青、何文盛、何欣、吴建祖、蔡根泉

秘书长：苗绪亮

副秘书长：许建平

秘书处工作人员：陈强、吕青、康瑶

秘书处联系方式：0931-8910402（电话/传真）；邮箱glxy@lzu.edu.cn



兰州大学管理学院微信号



2016金城峰会微信号



甘肃银行微信号



《甘肃省地方政府财政预算治理能力评价报告（2015年度）》

本项目组成员

负责人：何文盛

成 员：杜丽娜、李德霞、张瑞菊、何志才、包丽美、杨亚琼、
黄雪松、唐序康、杜晓林、张馨文

联系人：何文盛

电 话：13919182587

邮 箱：hews@lzu.edu.cn

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。



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



甘肃银行
BANK OF GANSU



2016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 (2015年度)

兰州大学管理学院项目组

2016年12月

目 录

引 言.....	2
1 甘肃省财政收支概述.....	3
1.1 我国财政收支现状.....	3
1.2 甘肃省财政收支现状.....	6
1.3 西北五省（区）财政收支状况对比.....	8
2 地方政府财政预算治理能力评价总体思路.....	10
2.1 相关文献综述.....	10
2.2 指导思想和评价思路.....	11
2.3 评价原则.....	12
2.4 评价方法.....	13
2.5 评价技术路线图.....	14
2.6 评价指标体系设计.....	15
3 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价.....	18
3.1 基于关键指标的地方政府财政预算治理能力比较分析.....	18
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.....	21
4 甘肃省地方政府财政预算治理存在的问题、挑战和机遇.....	28
4.1 甘肃省地方政府财政预算治理存在的主要问题.....	28
4.2 甘肃省地方政府财政预算治理面临的挑战.....	30
4.3 甘肃省地方政府财政预算治理能力建设的机遇.....	31
5 提升甘肃省地方政府财政预算治理能力的政策建议.....	34
5.1 兼顾效率与公平，完善地方政府财政预算治理机制.....	34
5.2 妥善处理省级财政与市级财政的关系，营造健康的地方财政管理生态.....	34

5.3 倡导多元主体治理，探索社会公众参与财政预算治理的方式	35
5.4 抢抓国家政策机遇，优化财政收支结构助力地方经济转型.....	35
参考文献	37
附录一 甘肃省地方政府财政预算治理能力指标相关性分析.....	40
附录二 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价基础数据表.....	43
附录三 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价指标数据表.....	44
附录四 甘肃省地方政府财政预算治理能力指标无量纲化数据表.....	45
附录五 2014 年全国各地区财政收支情况	46
附录六 2013-2014 年甘肃省公共财政预算支出情况	47
附录七 2014 年甘肃省各市州公共财政收入统计表	48
附录八 2014 年甘肃省各市州公共财政支出统计表	49

引言

近年来，越来越多的国家推行新的绩效预算管理，以求提升政府治理水平。我国从2000年开始进行部门预算改革，但是高效的预算管理体制始终没有很好地建立起来，年终突击花钱等现象的普遍存在暴露出地方政府预算治理能力的不足。公共财政事关政府公信力、市场正常运行、社会稳定以及公平正义的实现，作为国家治理体系重要组成和治理能力的基础与支柱，财政预算治理能力的提高是财政改革的重要目标。十八届三中全会指出，“全面深化改革，财政改革是重点之一”。“财政”是以财行政，“财”属于经济问题，而“政”则是治理问题。“治理”与“管理”是有着质的差别的两个概念，将治理作为实现我国全面深化改革之目标和路径，具有重要战略意义。对治理的关注，是与公共管理不能有效解释以及应对公共决策的复杂过程相伴而生的。推进国家治理体系与治理能力的现代化，需要与现代化要求匹配的更高水平的治理，治理的本质就要求政府在现代财政活动中不能再充当绝对主导的角色，而要民主、科学地对财政事务进行管理，以求达到社会财富最有效地配置，进而实现公共利益的最大化。

财政治理是与国家治理相对应的概念，财政治理的现代化要求剔除财政分配活动中的人为安排，以制度化为保障，实现绩效化、高效化、时效化的财政优化治理。财政治理对国家治理的重要性，是由财政的政治、经济双重属性决定的。财政治理能力的提高，是充分履行财政职能的必要保证。财政预算治理是现代国家公共财政体制建设的基本内容，是衡量财政治理现代化水平的重要标志之一。财政治理能力包括财政收入治理能力，财政支出治理能力，财政预算治理能力和财政法制化治理能力等内容。地方政府的财政预算治理能力体现了地方政府的公共服务供给激励，然而，不管有怎样的激励，地方政府施政的前提是有足够的财政汲取能力，财政预算治理能力是地方政府提供公共服务的物质基础。改革开放特别是西部大开发以来，甘肃省各市经济社会发展取得很大成就，正处于加快发展的关键时期。对甘肃省地方政府财政预算治理能力的评价，是提高地方政府治理能力的基本前提和现实基础。

政府预算作为公共财政的一个重要政策工具，以政府财政收支计划的形式成为公共财政的基本存在形式，构成中国公共财政框架的基础性载体，担负着资源配置、收入分

配和宏观调控的功能。财政预算作为具有法律效力的财政收支计划，是政府集中分配资金及调节社会经济生活的主要财政机制。现代国家公共预算的推进保障了公民对政治生活的参与，可以最大限度地取得公众对税收的心理支持。一方面，公共预算制度的存在满足了公民表达自身利益诉求的需要，另一方面，通过公共预算的公开强化公民政治参与的动力，可以维持公民与公权力之间的持久信任。良好的治理（Good Governance），或者说叫善治，可以视作治理的最佳状态。良好的财政预算治理，不仅要透明、高效、可信，而且必须关注到公众是否实质性的参与到财政预算的整个过程，以及政府是否对民众的关切及时、有效地回应。财政预算治理能力是个多维的概念，需要综合多方面指标信息才能进行合理评价，更多采用相对指标进行衡量，如财政自给率，财政自给率指某一级政府财政收入占财政支出的比重。因此，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的财政预算治理能力进行评价，从中发现突出的问题，分析成因，提出对策，以期从省市两级政府架构来提升地方政府财政预算治理能力提升的总体设计，主动作为，顺势而为，推动甘肃省地方政府逐步实现财政治理现代化。

1 甘肃省财政收支概述

近年来，甘肃经济发展取得了明显的进步，产业结构调整不断加速，经济规模持续扩大。甘肃作为一个以农牧业及能源原料工业为主的经济欠发达地区，生态环境脆弱、工业结构不合理、三农问题、环境污染问题突出，经济增长的内生动力不足，经济增长主要依赖政府投资政策强有力的刺激，缺乏新的增长点和带动点。

地方政府的财政能力是地方政府在其辖区内，按照法定税率、税基等汲取资源，有效筹集财力并供给公共产品的能力。在实践中，地方政府财政能力的强弱需要综合考量，一般用“预算收入占GDP的比例”、“政府财政自给率”等指标分析地方政府财政能力的地区差异，地方政府财政能力的大小直接影响着各地区经济发展水平，决定着各地区社会福利发展水平。政府财政行为理应基于公共价值，以为社会提供良好的公共服务为目标，将公共利益的最大化作为准则筹集和运作财政资金，使财政权力运作经济有效。人们已越来越清醒地认识到一个财力充裕、强而有力的地方政府对区域经济发展和人民福利增进的重大意义。

对甘肃省财政预算治理能力的分析需要首先了解甘肃省的财政收支状况，更进一步地，需要了解我国总体财政收支情况以及与甘肃省整体经济水平相当的西北地区其他省份的财政收支情况，以便于横向比较。此为本研究报告的基础和起点。

1.1 我国财政收支现状

改革开放以来，我国经济发展取得了举世瞩目的成就，国民经济蓬勃发展、经济总量连上新台阶，经济结构在经济持续较快增长中不断调整，经济发展的全面性、协调性和可持续性不断增强，同时综合国力和国际竞争力也逐渐由弱变强，成功实现了从低收入国家向中等收入国家的跨越。

表 1-1 2005-2015 年我国财政收支状况

单位：亿元

年份	统计指标	财政收入	财政支出	收支差额	国内生产总值 (GDP)	财政收入占 GDP 比重	财政支出占 GDP 比重
2015 年		152217	175768	-23551	676708	22.49%	25.97%
2014 年		140350	151662	-11312	636463	22.05%	23.83%
2013 年		129143	139744	-10601	588018	21.96%	23.77%
2012 年		117210	125712	-8502	534123	21.94%	23.54%
2011 年		103740	108930	-5190	484123	21.43%	22.5%
2010 年		83080	89575	-6495	408903	20.32%	21.96%
2009 年		68477	75874	-7397	345629	19.81%	21.95%
2008 年		61330	62592	-1262	316752	19.36%	19.76%
2007 年		51321	49781	1540	268019	19.15%	18.57%
2006 年		39373	40422	-1049	217657	18.1%	18.57%
2005 年		31649	33930	-2281	185896	17.03%	18.25%

数据来源：国家统计局官网和 2015 年中国统计年鉴

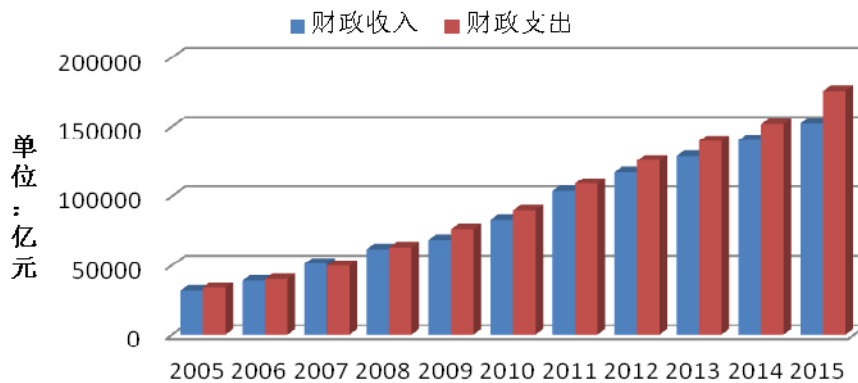


图 1-1 2005-2015 年我国财政收支概况

数据来源：国家统计局官网和 2015 年中国统计年鉴

由表 1-1 可以看到,近十年来我国公共财政收入和支出占 GDP 的比重均在不断上升,并且相对增长速度也在不断加快,这说明我国财政能力和集中程度在不断提升。2005 年以来,我国财政支出总额呈现出不断上升的趋势,2005-2011 年几乎每年增加 10000 亿元,庞大财政支出的背后有我国综合国力提升的推动。

从图 1-1 我们也应该注意到一些细节,财政支出与财政收入都呈现出逐年增长的变化趋势,且存在持续扩大的态势。我国的财政收支在保持基本平衡的前提下,几乎年年有赤字,且赤字在逐渐扩大。

1.1.1 一般公共预算收支情况

2015年是“十二五”的收官之年，同时新常态下经济下行压力较大。2015年1-12月累计，全国一般公共预算收入152217亿元，比上年增长8.4%，同口径增长5.8%。其中，中央一般公共预算收入69234亿元，增长7.4%，同口径增长7%；地方本级一般公共预算收入82983亿元，增长9.4%，同口径增长4.8%。全国一般公共预算收入中的税收收入124892亿元，同比增长4.8%；非税收入27325亿元，增长28.9%，同口径增长10.6%。全国一般公共预算支出175768亿元，比上年增长15.8%，同口径增长13.17%。分中央和地方看，中央本级一般公共预算支出25549亿元，增长13.2%，同口径增长12.77%；地方财政用地方本级收入、中央税收返还和转移支付资金及动用结转结余资金等安排的支出150219亿元，增长16.3%，同口径增长13.24%。

2015年，全国一般公共预算收入同口径增长5.8%，比上年回落2.8个百分点。增幅偏低的主要原因有以下四点：一是大宗商品进口价格下跌、一般贸易进口大幅下滑导致进口税收大幅下降；二是工业生产放缓，尤其是工业生产者出厂价格持续下降，导致按现价计算的增值税等税收低增长；三是企业效益下滑、利润增幅回落使企业所得税增幅相应回落；四是实行结构性减税和普遍性降费，减轻了企业和居民负担，也直接带来财政减收。

1.1.2 政府性基金预算收支情况

2015年1-12月累计，全国政府性基金预算收入42330亿元，比上年下降21.8%，同口径下降15.9%。分中央和地方看，中央政府性基金预算收入4112亿元，增长0.1%，同口径增长5.2%；地方本级政府性基金预算收入38218亿元，下降23.6%，同口径下降17.7%，其中国有土地使用权出让收入32547亿元，同比减少8840亿元，下降21.4%。全国政府性基金预算支出42364亿元，比上年下降17.7%，同口径下降12.7%。分中央和地方看，中央本级政府性基金支出3024亿元，增长2%，同口径增长4.9%；地方政府性基金支出39340亿元，下降18.9%，同口径下降13.8%，其中国有土地使用权出让收入安排的支出32895亿元，同比减少7464亿元，下降18.5%。

1.1.3 国有资本经营预算收支情况

2015年1-12月累计，全国国有资本经营预算收入2560亿元，比上年增长27.5%。分中央和地方看，中央国有资本经营预算收入1613亿元，增长14.3%，主要是部分企业上缴的利润收入增加；地方国有资本经营预算收入947亿元，增长58.8%，主要是部分

地区扩大了国有资本经营预算的实施范围。全国国有资本经营预算支出 2079 亿元，比上年增长 3.2%。分中央和地方看，中央本级国有资本经营预算支出 1235 亿元，下降 12.9%，主要是部分支出项目未能如期实施，相应支出减少；地方国有资本经营预算支出 844 亿元，增长 41.8%。

1.2 甘肃省财政收支现状

甘肃省地处我国西北部，地形以山地和高原为主，是古丝绸之路的黄金路段，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（12 个地级市，2 个自治州），86 个县（市、区），2015 年末全省常住人口为 2599.55 万人。

表 1-2 2005-2015 年甘肃省预算内财政收支表

单位：亿元

年份	统计指标	大口径 财政收入	一般预算内财 政收入	一般预算内 财政支出	一般预算内财政 收支差额	国内生产总值 (GDP)
2015 年		1386.3	743.9	2964.6	-2220.7	676708
2014 年		1234.2	672.7	2541.5	-1868.8	636463
2013 年		1144.8	607.3	2309.6	-1702.3	588018
2012 年		1079.9	520.4	2059.6	-1539.2	534123
2011 年		933.6	450.1	1791.2	-1341.1	484123
2010 年		745.3	353.6	1468.6	-1115.0	408903
2009 年		604.0	286.6	1246.3	-959.7	345629
2008 年		470.9	265.0	968.4	-703.4	316752
2007 年		391.9	190.9	675.3	-484.4	268019
2006 年		295.0	141.2	528.6	-387.4	217657
2005 年		254.6	123.5	429.3	-305.8	185896

数据来源：甘肃省统计局官网和 2015 年甘肃省统计年鉴

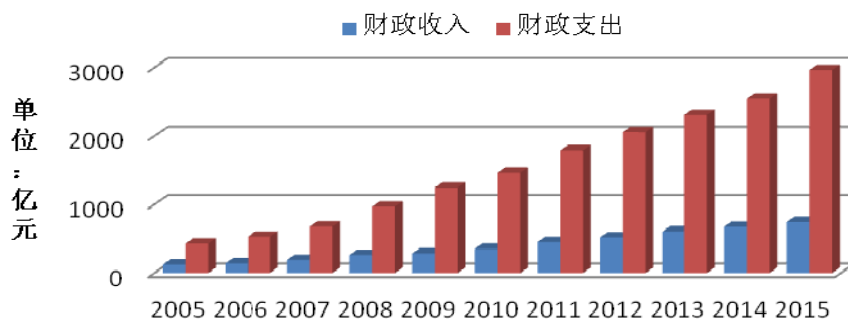


图 1-2 2005-2015 年甘肃省财政收支概况

数据来源：甘肃省统计局官网和 2015 年甘肃省统计年鉴

从表 1-2 可以看出，甘肃省财政支出规模总体较小，这主要是受限于经济总量，人均财政支出多年来徘徊在全国各地方政府平均水平的 80% 左右。基数较小，对中央财政有较高的依赖度，自给率低。财政收支差额不断扩大，近几年每年都是赤字，且赤字在不断扩大。

通过比较图 1-1 和图 1-2 可以看到，近十年来甘肃财政收入和财政支出均增长较快，高于 GDP 增速，且高于全国平均水平。甘肃财政支出的相对增速要明显高于全国平均水平，同时增幅的波动较大。甘肃省财政支出占 GDP 的比重高于全国平均水平，同时也高于西部地区的平均水平，这说明甘肃省经济发展目前仍然是以政府为主导，政府经济活动在国民经济活动中所占的比重高于全国平均水平。

1.2.1 一般公共预算收支情况

2015 年全年财政收支稳步增长，省级一般公共预算收入 221.3 亿元，增长 12.6%；支出 695.4 亿元，增长 17.8%。全省完成大口径财政收入 1386.32 亿元，比上年增长 12.32%。完成一般公共预算收入 743.90 亿元，增长 10.59%，其中税收收入增长 8.05%，非税收收入增长 17.41%。完成一般公共预算支出 2964.63 亿元，增长 16.65%。其中：农林水支出 495.9 亿元，增长 35.4%；教育支出 497.2 亿元，增长 23.9%；科学技术支出 29.9 亿元，增长 41.4%；文化体育与传媒支出 62.6 亿元，增长 26.2%；社会保障和就业支出 421.4 亿元，增长 12%；医疗卫生与计划生育支出 249.3 亿元，增长 22.1%；节能环保支出 93.3 亿元，增长 27.5%；城乡社区支出 123.1 亿元，增长 56.4%；交通运输支出 279.5 亿元，增长 8.7%；资源勘探电力信息等支出 46.6 亿元，增长 7.3%；住房保障支出 126 亿元，增长 10.9%；公共安全支出 123.3 亿元，增长 14.8%；一般公共服务支出 274.9 亿元，下降 8.5%。

1.2.2 政府性基金预算收支情况

2015 年省级政府性基金预算收入 121.9 亿元，同比增长 9.1%；支出 88.8 亿元，同比增长 18.7%。全省政府性基金预算收入 352 亿元，支出 353.9 亿元。国有资本经营预算收入 10.1 亿元，支出 3.8 亿元。社会保险基金预算收入 579.8 亿元，支出 517.2 亿元。全年全省农村居民人均可支配收入 6936 元，比上年增长 10.5%，其中，工资性收入增长 12.5%，经营净收入增长 9.5%，财产净收入增长 14.0%，转移净收入增长 9.8%。

另外，2015 年甘肃省全省国有资本经营预算收入 9.5 亿元；支出 3.2 亿元。社会保险基金预算收入 180.3 亿元；支出 154.1 亿元。

1.3 西北五省（区）财政收支状况对比

西北地区在地理位置上处于我国的大兴安岭以西、昆仑山-阿尔金山以北，包括陕西省、甘肃省、青海省以及新疆维吾尔自治区和宁夏回族自治区。区域总面积为 296.6 万平方千米，约占到全国总面积的三分之一，同时这五个省（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。

表 1-3 2015 年西北五省（区）财政收支表

单位：亿元

指标 省份	大口径 财政收入	一般公共预算内 财政收入	一般公共预算内 财政支出	一般公共预算内财政 收支差额	地区 生产总值
陕西省	3300.0	2059.9	4375.5	-2315.6	18171.9
新疆维吾尔自治区	2441.0	1331.0	3805.0	-2474.0	9324.8
甘肃省	1386.3	743.9	2964.6	-2220.7	6790.3
宁夏回族自治区	610.5	373.7	1188.8	-815.1	2911.8
青海省	381.1	267.1	1506.0	-1238.9	2417.1

数据来源：2015 年西北五省各省财政决算的决议

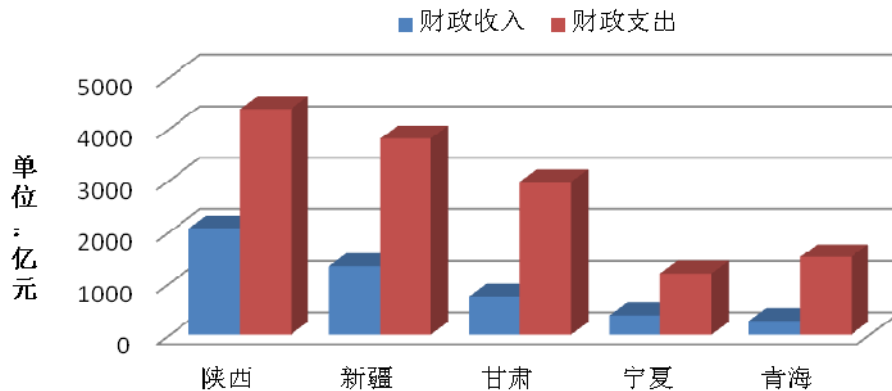


图1-3 2015年西北五省(区)财政收支对比

数据来源：2015 年西北五省各省财政决算的决议

从表 1-3 我们看到，西北五省总体经济发展水平是比较低的，经济总量规模较小，在 GDP、财政收入和财政支出这些关键的宏观经济指标上，占全国的比例都是比较低的，未来还有很大的发展空间。分省区来看，陕西省的地区生产总值、财政收入和财政支出均是这五个省里面最高的，青海省的地区生产总值和财政收入则是最低的，财政支出最

少的宁夏，2015年全年的财政支出只有1188.8亿元，可见不同省份之间的差距依然较大。由于资源禀赋和地理位置等方面与中东部地区的差异，西北五省经济实力与中东部地区相比仍然存在不小差距，而作为反映地方政府财力重要指标的财政收入，由于基础的薄弱和后期增长的乏力，同样被中东部地区拉开差距。西北五省各自的地域面积、地形和区位条件等客观条件的差距也很大。比如，青海省大部分区域在高原地区，宁夏回族自治区的面积狭小等都严重影响到了经济建设，使得这两个省区的地区生产总值和财政收入远远小于其他三个省区。但是，尽管有如此悬殊的客观差距，财政收支水平还是能够折射出这些地区政府的财政治理能力。

从图1-3我们可以看到，西北五省在财政收入总量这一指标上，陕西省要高于其它四个省份，并且陕西省和新疆的地方财政收入总量要远远高于其它三个省份，省际之间的财政收入差距显著，甘肃省居于中间地位，居于后三位的甘肃、宁夏和青海三省的总量还不及陕西省，甘肃省的总量也要高于宁夏和青海两省（区）的总量之和。尽管甘肃、宁夏和青海三省在增速上没有落后，但由于基础薄弱，基数较小的缘故，在增长率相同的情况下，增长的绝对量仍然较少。故而，基础薄弱的省份只有加快增长速度才有可能在总量上逐步缩小差距。

公共财政的一个重要职能便是推动经济发展，经济发展是财政增收的基础和来源，财政支出是经济发展强有力的支撑，财政和经济需要良性互动。国内外实践界和理论界的研究均表明，地方政府的财政支出与经济的不同阶段紧密联系，国际上认可度较高的两个公共支出理论均揭示了财政支出结构与经济发展的规律，强调政府作为“守夜人”参与到地方经济发展，在不同阶段的政府实施财政管控的力度应该有所区别。从财政收支状况来看，西北五省财政收入和支出基本呈现出正相关关系，财政收入总量大的地区财政支出总量相应的也大。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，从图1-3我们看到，西北五省在2015年均处于赤字状态，这说明西北五省地方政府整体的财政预算治理能力较低，甘肃省的相对赤字率还要高于其他省份，这充分折射出当下甘肃省地方政府财政预算治理能力更低。虽然甘肃省经济发展落后有客观条件的限制，但是，地方政府财政预算治理能力低下也是其中重要的原因之一，甘肃省地方政府要想进一步发展地区经济，着力于财政预算治理能力的提高，不失为一个很好的突破口。

2 地方政府财政预算治理能力评价总体思路

2.1 相关文献综述

财政是利用公共权力进行的资源配置，它不仅是维系国家运转的经济基础，更是推进国家与公民关系和谐发展的政治基础。我国财政预算的演进，是伴随着近代以来民主政治的产生发展而孕育出现的，公共财政在西方已经走过两百多年的历史，伴随着公共财政实践的开展，关于公共财政预算的理论探讨也从未中断。

公共预算体现民主法治，构成政府过程与职能实现的首要环节，贯穿于政府活动的方方面面，并且随着社会主义市场经济的发展与公共需求的上升而日益受到重视。谢庆奎等（2009）指出，公共预算既有技术性的一面，更有政治性的一面，公共预算本质上是利益之权威分配的政治过程。徐珂（2010）认为公共财政及其预算改革的根本动力，在于解决公共资源的有效性和公众需求无限性之间的矛盾。王绍光（2007）认为，公共预算改革的最终目标是将一个看不见的政府变成一个透明的政府，要建立一个民主的政府，首先得让他看得见，而有受公众监督的预算是看得见的必要路径。任剑涛（2011）更是给予了直接的说明，即一套有效的公共预算制度可以提升国家的治理水平。马骏（2011）在分析了我国的预算改革后发现，表面上看，预算改革是技术性的，然而，几乎所有的预算改革都具有政治上的涵义。

以上关于公共财政、公共预算的概念界定，公共财政与社会治理之间关系的研究成果，为财政预算治理研究提供了有益的思路，同时充分体现了传统公共财政理论对财政预算治理研究的基础性影响。但也应该看到，由于学科视角方面存在的差异，公共管理学和财政学在有关财政理论和制度建构方面存在较大差异。因此，公共管理学界应该在借鉴公共财政理论的基础之上，进一步探索财政预算治理的实现路径。

财政预算治理能力的提升能够提高财政预算的实施绩效，促进整体经济发展水平的提高。高培勇（2007）指出财政预算制度作为政府对公民作出的一种承诺，是对政府的活动进行控制及对政府财政收支的详细规划。受到各方面因素的影响，政府不一定总是代表着公共利益，因此通过有效的公共管理手段促进财政预算的有效分配，是社会经济

发展所必须的。王铁栓等（2016）指出财政预算管理是人为地追求一种价值目标而作出有限理性选择的结果，是与经济发展水平相匹配的，受到政府行为等因素影响的一种制度安排。姚凤鸣（2006）强调财政预算管理关注的重点应该是产出和结果，是要达到的成果及要完成的工作，而不是投入和过程。朱志峰（2013）认为当财政预算管理在经济生活中高效运行的时候，政府的权利是受到有效监督的，政府的财政职能才能在制度所确定的框架下实现，也才会合理运用宏观调控的手段实现财政利益的高效分配。

然而，遗憾的是，在以上研究成果中，将财政预算管理上升到治理层面的高水平研究成果并不多见。尽管有些学者的研究成果中会涉及到财政预算治理能力，但仍有不少学者自动将预算治理默认为预算管理，并在预算管理的框架下展开研究。

总体上看，有关财政预算治理能力提升路径的探讨，主要集中在财政和经济领域。事实上，财政预算治理能力的提升，不仅需要经济发展的支撑，而且需要政治制度、公共政策的保障，这也理应成为实现国家治理现代化体系中财政预算治理能力现代化的重要路径。理论上确定指标的方法有很多种，在指标体系的设计上，由于对于财政预算治理能力的内涵、范围及条件等认识的不同，制定的指标体系也会存在很大的差异。但就目前的研究成果来看，尚缺乏整体性和层次性，有些学者设计的指标体系繁琐且缺乏可行性，涉及到的一些定性指标也很难量化，定性指标与定量指标之间的合理平衡也是一个难点问题。同时也应该看到，政府实践中开发的指标体系有些过于简单化，不能全面准确地反映财政预算治理的真实水平，实践界和学界的合作还有待于进一步加强。

2.2 指导思想和评价思路

为加强财政预算管理，全面提升财政预算治理能力，我国已从综合类、收入类、基本支出类、项目支出类、资产类和绩效类等相关类别颁布了一系列的法律法规。财政预算作为政府经济活动计划的表现形式，是对未来一定时期内收支安排的预测和计划。2013年11月，十八届三中全会在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出，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。治理能力取决于财政预算能力，2014年9月，《关于深化预算管理制度改革的决定》的颁布标志着作为新一轮财税体制改革“先行军”的预算管理制度改革进入实质操作阶段，并对完善政府预算体系，加强预算执行、控制和管理，优化财政支出结构等全面推进深化预算管理制度改革的各项工作做了明确规定。

甘肃省地方政府财政预算治理能力评价深入贯彻落实党的十八大、十八届三中全会中对预算管理提出的新目标和新要求。甘肃省地方政府财政预算治理能力如何是本次评价工作最终需要回答的问题。但是，给出 14 个市州的综合得分排序不是评价的最终目的，评价工作旨在从指标反映的问题出发，深入挖掘问题产生的原因，找到原因才能为预算治理能力的持续提升提供有效的建议，这才是评价工作的目的和价值所在。基于此，本次评价的思路是：首先，通过对现有文献的梳理，厘清财政预算管理和财政预算治理的相互关系，并初步构建评价指标体系；其次，通过二手数据的收集分析，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，得到甘肃省 14 个市州政府财政预算治理能力综合得分和排序；最后，通过结果比较分析，发现甘肃省地方政府财政预算治理中存在的问题，面临的挑战和机遇，并提出改进政策建议。

2.3 评价原则

2.3.1 客观性和科学性原则

客观性是评价财政预算所必须遵守的基本原则之一，“客观”是指评价者应当根据明确规定的思路标准和标准，用收集到的客观事实资料进行评价，主要包括评价主体、评价内容、指标选取、评价结果等的客观性。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情况构建指标，数据来自 2015 年甘肃省统计年鉴以及各市州政府门户网站或财政局网站，可以最大限度地保证评价结果的客观性。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，本次评价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，以确保评价结果的客观性和科学性。

2.3.2 系统性原则

政府财政预算治理能力主要通过财政收入、财政支出和财政调控三方面表现，不同的方面、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，保证指标的选取具有一定的系统性来研究和描述财政预算治理能力的整体，做到评价工作及其结果的客观性、全面性和公正性。

2.3.3 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，同时，对各个指标要有明

确、清晰的定义。

2.3.4 引导性原则

甘肃省地方政府财政预算治理能力评价指标体系除了具备评价功能以外，还应具备引导功能，即引导政府重视影响本地区财政预算治理能力的关键因素，指明今后需要努力与改进的方向，充分发挥“以评促建”的作用。

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，厘清预算管理、财政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

在查阅现有相关文献的基础上，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

通过相关性分析筛选指标，确定最终评价指标体系，运用主成分分析法的降维思想，对各项评价指标进行权重赋值，并对甘肃省 14 个市州财政预算治理能力进行打分排序。

2.4.4 比较分析法

通过对甘肃省 14 个市州政府财政预算治理能力的横向分析比较，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

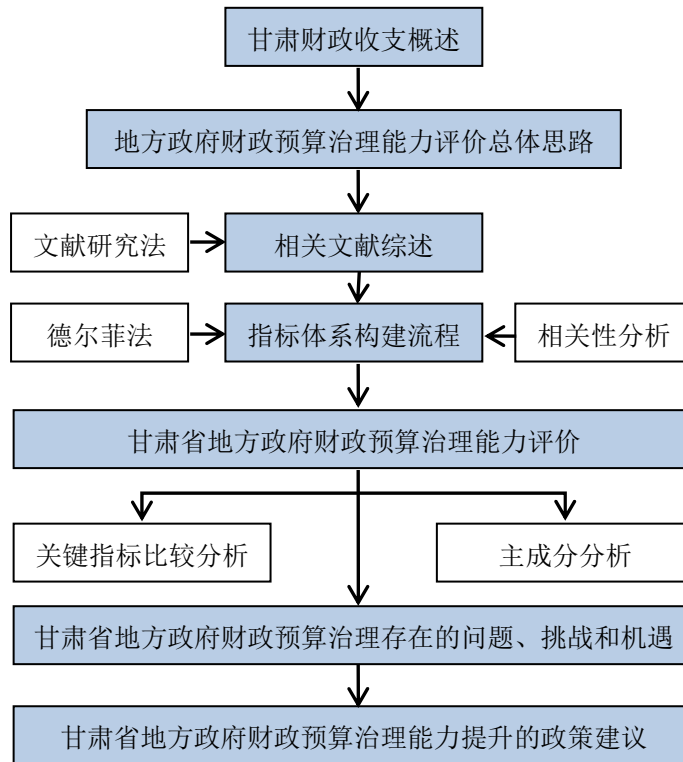


图 2-1 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价技术路线图

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：

2.5.1 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，厘清预算管理和预算治理的相关概念与逻辑关系，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。

2.5.2 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《2015 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。

2.5.3 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、挑

战和机遇，并尝试性提出提升甘肃省地方政府财政预算治理能力的政策建议。

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、现有数据资料以及甘肃省 14 个市州财政预算管理现状的基础上，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，包括税收收入占公共财政预算收入比例、公共财政预算收入占 GDP 比重、人均公共财政预算收入和人均 GDP 四个二级指标。其中，公共财政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为主体的财政收入，主要用于保障和改善民生、维持国家行政职能正常运转、保障国家安全等方面。税收收入占公共财政预算收入的比例反映了税收收入与公共财政预算收入的关系，税收收入作为公共财政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；公共财政预算收入占 GDP 的比重反映了公共财政预算收入和 GDP 之间的关系，用于说明一个地区经济发展和公共基础建设的程度，其占比越高，说明收入的质量越好，财政收入能力也就越强；人均公共财政预算收入和人均 GDP 主要是对各个地区经济总量的一个对比，说明经济发展的情况。

财政支出作为一级指标，主要用于衡量一个地区财政支出分配的倾向，以及所产生的社会经济效益，是对政府财政支出管理能力的评价，包括一般公共服务支出占公共财政预算支出比例、教育支出占公共财政预算支出比例、社会保障支出占公共财政预算支出比例、医疗卫生支出占公共财政预算支出比例、农林水利事务支出占公共财政预算支出比例、公共财政预算支出占 GDP 比重和人均公共财政预算支出七个二级指标。其中，公共财政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；公共财政预算支出占 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；人均公共财政预算支出说明其辖区内每个居民所享受到的公共财政预算支出所带来的公共服务，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，因为财政收支平衡不仅是保证当地经济持续、健康、稳定发展的基本前提，也是财政治理能力的重要体现，包括财政自给率、公共预算赤字率以及地方政府负债率。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。过低的财政自给率可能会导致出现财政赤字或举债，若不加以控制就有可能逐步转化为财政风险。公共预算赤字率等于公共财政预算支出减去公共财政预算收入再除以地区 GDP，是衡量一个地区收支是否平衡的重要指标。外债负债率是衡量外债风险的主要指标，表明国民经济对外债的负担水平和一国经济发展对外债的依赖程度，而地方政府负债率是由外债负债率转化而来，等于年末地方政府性债务与当年地区 GDP 的比值。

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	税收收入占公共财政预算收入比例	X1	税收收入/公共财政预算收入
	公共财政预算收入占 GDP 比重	X2	公共财政预算收入/GDP
	人均公共财政预算收入	X3	公共财政预算收入/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	一般公共服务支出占公共财政预算支出比例	X5	一般公共服务支出/公共财政预算支出
	教育支出占公共财政预算支出比例	X6	教育支出/公共财政预算支出
	社会保障支出占公共财政预算支出比例	X7	社会保障支出/公共财政预算支出
	医疗卫生支出占公共财政预算支出比例	X8	医疗卫生支出/公共财政预算支出
	农林水利事务支出占公共财政预算支出比例	X9	农林水利事务支出/公共财政预算支出
	公共财政预算支出占 GDP 比重	X10	公共财政预算支出/GDP
	人均公共财政预算支出	X11	公共财政预算支出/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	公共财政预算支出-公共财政预算收入/GDP
	地方政府负债率	X14	年末政府性债务/GDP

2.6.2 指标体系的筛选和确定

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。通过相关性分析可以看出（见附录一），在 Pearson 相关性显著性检验（双侧）中，即在 0.05 和 0.01 的显著性水平上，X1 和 X2 显著相关；X2 和 X1、X3、X4、X9、X12、X13 具有显著相关性；X3 和 X2、X4、X9、X12、X13 呈显著相关；依次类推，发现 X5、X14 和其他指标之间的相关性较弱，为提高主成分分析的效果，将这两个指标予以剔除。但由于一般公共服务支出在公共财政预算管理中占有一定比例，所以在甘肃省地方政府财政预算治理政策建议中也要考虑进去。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	税收收入占公共财政预算收入比例	X1	税收收入/公共财政预算收入
	公共财政预算收入占 GDP 比重	X2	公共财政预算收入/GDP
	人均公共财政预算收入	X3	公共财政预算收入/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	教育支出占公共财政预算支出比例	X5	教育支出/公共财政预算支出
	社会保障支出占公共财政预算支出比例	X6	社会保障支出/公共财政预算支出
	医疗卫生支出占公共财政预算支出比例	X7	医疗卫生支出/公共财政预算支出
	农林水利事务支出占公共财政预算支出比例	X8	农林水利事务支出/公共财政预算支出
	公共财政预算支出占 GDP 比重	X9	公共财政预算支出/GDP
	人均公共财政预算支出	X10	公共财政预算支出/本地区常住人口数
财政调控	财政自给率	X11	一般公共预算收入/一般公共预算支出
	公共预算赤字率	X12	公共财政预算支出-公共财政预算收入/GDP

3 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价

3.1 基于关键指标的地方政府财政预算治理能力比较分析

3.1.1 指标数据来源和处理

由于本次评价的对象是 2014 年甘肃省 14 个市州政府财政预算治理能力，并根据前文确定的甘肃省地方政府财政预算治理能力评价指标体系，从《2015 年甘肃省统计年鉴》、甘肃省各市州政府和财政局门户网站搜集相应数据，构成了地方政府财政预算治理能力评价的基础数据（见附录二）。根据所获得的基础数据，对数据进行公式计算和加总，得到甘肃省地方政府财政预算治理能力评价的 12 个指标数据（见附录三），这里需要特别强调的是前 11 个指标都属于正向指标，而 X12 即公共预算赤字率属于逆向指标，较高的赤字率可能会导致政府财政风险，所以，在对数据进行初步处理过程中，对其原始数值取倒数，使不同性质的指标可以直接加总，从而反映不同作用力的综合结果。删除

3.1.2 关键指标数据横向比较分析

根据本次评价的核心问题甘肃省地方政府财政预算治理能力，课题组决定将指标体系中关于公共财政预算收支的关键性指标进行分析，目的是便于直观感受公共财政预算收支的分配情况，并根据市州政府的经济发展状况作进一步的深入分析，也为未来甘肃省市州政府公共财政预算收支管理提供一定的科学依据。

本次评价中与公共财政预算收支直接相关的指标是税收收入占公共财政预算收入比例，教育支出占公共财政预算支出比例、社会保障支出占公共财政预算支出比例、医疗卫生支出占公共财政预算支出比例、农林水利事务支出占公共财政预算支出比例，将这五个指标作为关键性指标进行分析。

1. 税收收入占公共财政预算收入比例

在政府公共财政预算收入中，除了税收收入，还有非税收收入，税收收入的占比是一项用来评价经济发展质量的指标，用以论证“质量领先”的经济发展特征，一旦预算收入减少或者停滞，不仅会造成财政赤字，还会影响政府的正常运转。税收收入在公共

财政预算收入中的比例较高，不仅体现了税收增长的可持续性，也体现了经济增长的活力和竞争力。合理的财政收入结构，不仅有利于优化营商环境，激发市场主体的活力，还有利于政府服务的稳定供给，减少经济发展的波动。

根据图 3-1，可以清晰地看出每个市州的税收收入占比情况。其中，嘉峪关市、金昌市和兰州市的税收收入占公共财政预算收入的比例较高，也说明这三个市的经济发展活力和竞争力较强。而甘南州、陇南市和武威市的占比较低，也从一定程度上说明公共财政预算收入结构不够合理，经济增长动力不足。

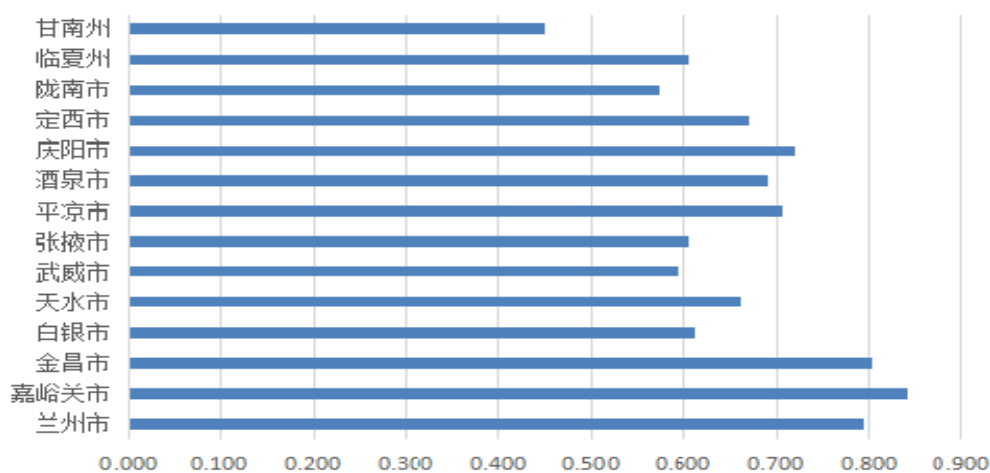


图 3-1 14 个市州政府税收收入占公共财政预算收入比例

2. 教育支出占公共财政预算支出比例

教育是立国之本，较高的教育投入不仅为社会培养大批的优秀人才，也为经济发展提供动力和支持。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 3-2 可知，天水市、平凉市和白银市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；而金昌市和甘南州的教育支出比较低，也和本地区的区域环境和常住人口数有一定的关联性。

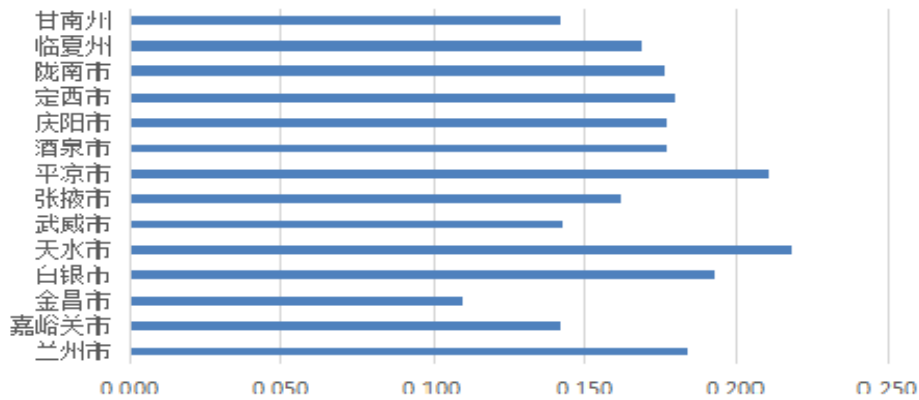


图 3-2 14 个市州政府教育支出占公共财政预算支出比例

3. 社会保障支出占公共财政预算支出比例

社会保障支出是维护社会稳定的重要工具。政府通过社会保障支出来保障社会的公平团结、维护社会稳定，而稳定的社会环境又为经济发展提供了基础和保障。作为一种转移性支出，具有收入再分配的作用，有利于效率和公平的重新定位。

根据图 3-3 可知，定西市和天水市的社会保障支出占公共财政预算支出的比例较高，说明政府对公共财政预算再分配的重视，以及对社会经济的稳定与发展，缩小贫富差距和改善民生都有一定的影响。而兰州市、金昌市和酒泉市的社会保障支出比还有待进一步的提高。

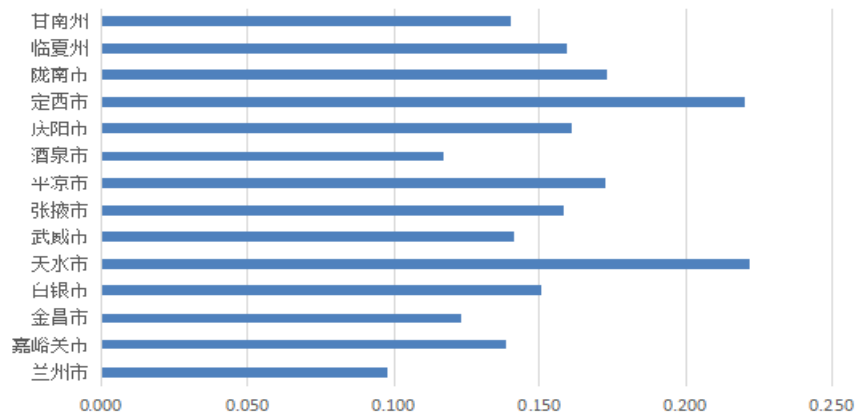


图 3-3 14 个市州政府社会保障支出占公共财政预算支出比例

4. 医疗卫生支出占公共财政预算支出比例

医疗卫生支出作为基本公共服务中的一项，是公共财政预算支出的一项重要指标。医疗卫生支出在提高城乡居民的医疗卫生水平，推动民生和促进社会公平，提高国民身体素质和经济增长等方面都具有至关重要的作用。

由图 3-4 可知，天水市和陇南市对地区医疗卫生事业支持力度较大，有助于建设良好的医疗卫生环境和提高城乡居民的身体素质。而甘南州和金昌市的医疗卫生支出相对较小，有待进一步的提高，不过也与当地的城乡居民人口数和经济发展状况有很大的关系。

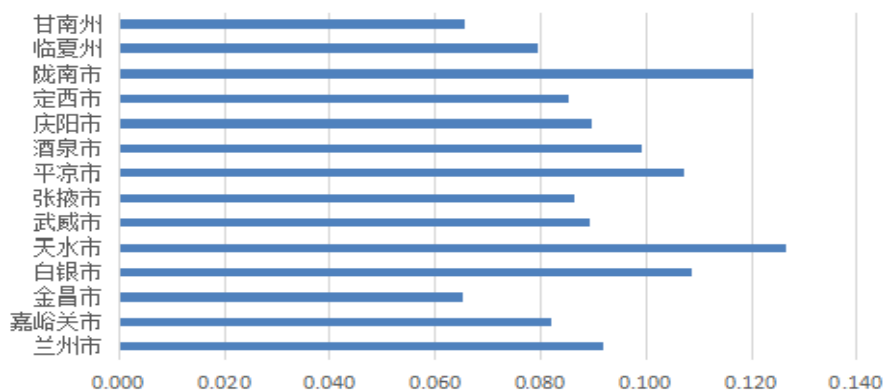


图 3-4 14 个市州政府医疗卫生支出占公共财政预算支出比例

5. 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，张掖市、武威市和甘南州的农林水利事务支出占比较高，而嘉峪关市和兰州市的农林水利事务支出占比较低，这与各个地区的经济发展程度、农业人口数以及产业结构有很大的关系。

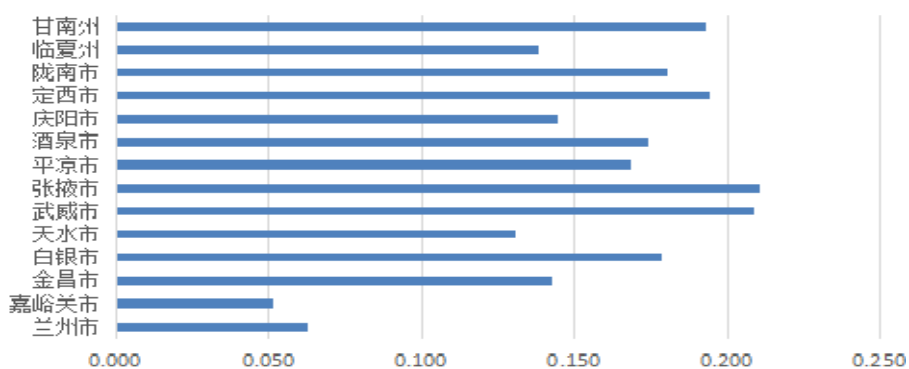


图 3-5 14 个市州政府农林水利事务支出占公共财政预算支出比例

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

现在众多的经济问题都需要从多个角度去分析，也就用到很多的指标作为变量，而

对每一个样本都进行多个指标的计算得到的数据难免具有一定的相关性。由于众多指标之间关系比较复杂，很难找到相互之间完全不相关的原始指标，因此，主成分分析法利用降维的思想，将较多的原始指标用较少的综合指标来代替。主成分分析作为多元分析中最重要的方法之一，不仅解决指标间共线性和减少分析指标外，更主要的是，主成分分析法为综合指标提供了可资参考的变量权重。几乎所有的多指标评价问题均可转化为主成分，然后根据研究目的选择适当的评价方法去解决实际的问题。

主成分分析的核心思想是将较多的 m 个指标所蕴含的诸多信息用较少的综合 Z ($i=1, 2, \dots, p$) 来表示，这种降维的思想是通过标准化原指标得到综合指标的过程得到的。

运用主成分分析法建立模型的具体分析步骤如下所示：

1. 对原始数据进行标准化处理

由于本次评价所得到的指标数据单位不一致，且数据之间存在数量级的差别，为消除这一差异，首先要对指标数据进行无量纲化处理。本次评价采用 Z 分数对指标数据进行标准化处理，使得标准化后的变量值的平均值为 0，标准差为 1。标准化处理的计算公式为： $Z = X - \bar{X}/S$ ，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。这样处理得到的无量纲化数据消除了指标数据单位和数量级的影响，标准化后的指标变量为 Z_1, Z_2, \dots, Z_{14} ，详细数据见附录四。

2. 确定公共因子数量

在作因子分析之前，首先要确认是否适合作因子分析，本评价采用 KMO 统计量和 Bartlett 球形统计量进行检验。通过 spss 统计软件得到的结果，如表 3-1 所示。其中， KMO 的值为 $0.624 > 0.6$ ，根据统计学家 Kaiser 给出的标准， KMO 取值大于 0.6，证明该数据适合做主成分分析。而 Bartlett 球形检验的相伴概率为 0.000，小于显著性水平 0.05，拒绝 Bartlett 球形检验的零假设，说明本次评价中的数据比较适合进行因子分析。然后运用主成分分析法对标准化后的数据进行处理，即可得到公因子载荷矩阵表，一般选择方差的累计贡献率在 80% 以上的公共因子，这些公共因子便可代表原来所有评价指标的大多数信息，从而实现减少评价指标数量的目的。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），并得到了相应的因子碎石图（见图 3-6）和公共因子成分图（见图 3-7）。

表 3-1 KMO 和 Bartlett 的检验

取样足够度的 Kaiser-Meyer-Olkin 度量	.624
Bartlett 的球形度检验 近似卡方	240.548
df	66
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	6.085	50.705	50.705	6.085	50.705	50.705
2	2.637	21.976	72.681	2.637	21.976	72.681
3	1.644	13.704	86.385	1.644	13.704	86.385
4	.576	4.803	91.188			
5	.546	4.548	95.736			
6	.264	2.201	97.937			
7	.128	1.066	99.003			
8	.088	.735	99.739			
9	.023	.194	99.933			
10	.006	.054	99.986			
11	.002	.014	100.000			
12	2.669E-5	.000	100.000			

提取方法：主成份分析

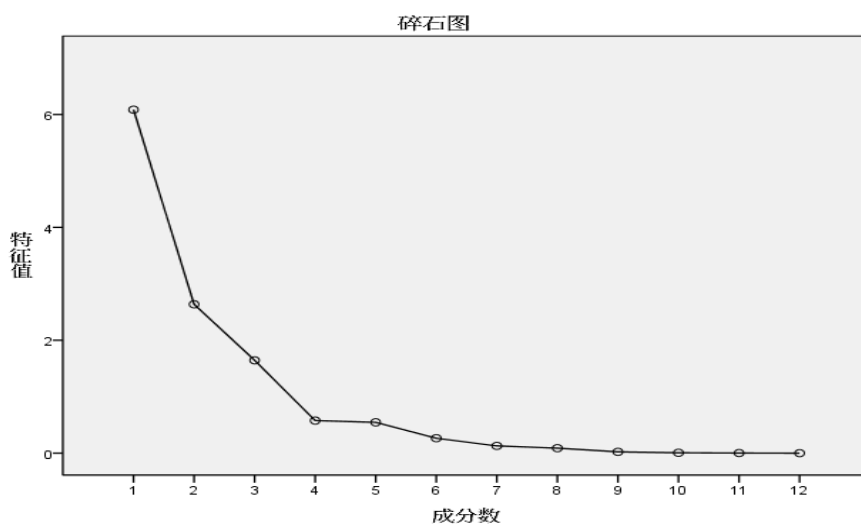


图 3-6 因子碎石图

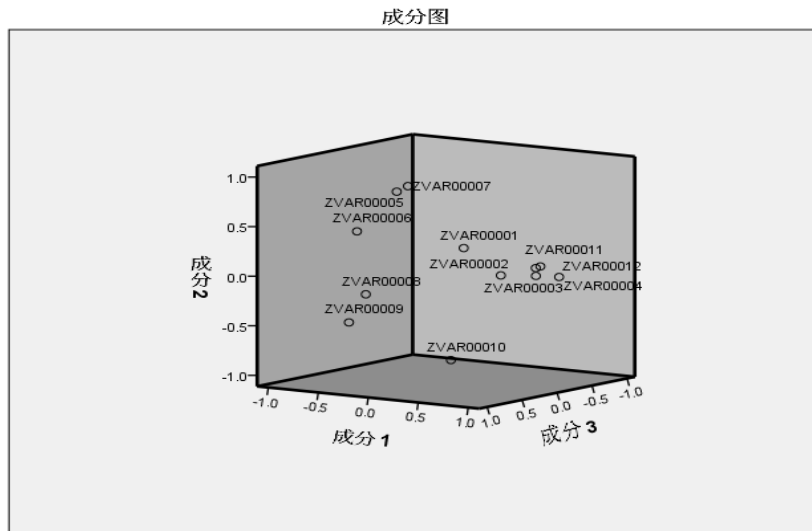


图 3-7 公共因子成分图

从表 3-2 可以看出，前 3 个公因子的方差累计贡献率已达 86.385%，这说明前 3 个公因子已能解释 12 个评价指标中的 86.385%，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表如表 3-3。

表 3-3 旋转后的因子载荷矩阵表

指标变量	公因子		
	1	2	3
Z1	-.380	.082	-.796
Z2	.850	.108	.431
Z3	.983	.071	.119
Z4	.943	.001	-.269
Z5	-.419	.778	.106
Z6	-.504	.433	.553
Z7	-.321	.840	.086
Z8	-.777	-.304	.037
Z9	-.538	-.479	.619
Z10	.130	-.864	.117
Z11	.977	.149	.113
Z12	.982	.158	.055

提取方法：主成分分析，共提取 3 个公因子

公因子 1 的方差累计贡献率已达 50.705%，也从表 3-3 可以看出，公因子 1 可以解释的变量最多，包括公共财政预算收入占 GDP 比重、人均公共财政预算收入、人均 GDP、农林水利事务支出占公共财政预算支出比例、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教育支出占公共财政预算支出比例、医疗卫生支出占公共财政预算支出比例、人均公共财政预算支出 3 个指标。公因子 3 可以解释的变量包括税收收入占公共财政预算收入比例、社会保障支出占公共财政预算支出比例、公共财政预算支出占 GDP 比重 3 个指标。

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：

$$F1 = -0.062Z1 + 0.140Z2 + \dots + 0.161Z12$$

$$F2 = 0.031Z1 + 0.041Z2 + \dots + 0.060Z12$$

$$F3 = -0.484Z1 + 0.262Z2 + \dots + 0.033Z12$$

表 3-4 因子得分系数矩阵

指标变量	公因子		
	1	2	3
Z1	-.062	.031	-.484
Z2	.140	.041	.262
Z3	.162	.027	.073
Z4	.155	.000	-.163
Z5	-.069	.295	.064
Z6	-.083	.164	.336
Z7	-.053	.319	.052
Z8	-.128	-.115	.022
Z9	-.088	-.182	.377
Z10	.021	-.328	.071
Z11	.161	.057	.068
Z12	.161	.060	.033

提取方法：主成分

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 个市州政府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，可计算得出，

$$A1 = 6.085 / (6.085 + 2.637 + 1.644) = 0.59, \quad A2 = 2.637 / (6.085 + 2.637 + 1.644) = 0.25,$$

$A3 = 1.644 / (6.085 + 2.637 + 1.644) = 0.16$ 。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见表 3-5。

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	A1	F2	A2	F3	A3	F	综合得分	排序
嘉峪关市	3.07967	0.59	0.36588	0.25	1.30445	0.16	2.1171873	91.171873	1
兰州市	0.91618	0.59	0.41406	0.25	-1.09471	0.16	0.4689076	74.689076	2
天水市	-0.66223	0.59	1.66604	0.25	0.75499	0.16	0.1465927	71.465927	3
陇南市	-0.59512	0.59	0.56203	0.25	0.85108	0.16	-0.0744405	69.255595	4
酒泉市	0.1133	0.59	0.09238	0.25	-1.23108	0.16	-0.1070308	68.929692	5
庆阳市	-0.13596	0.59	0.23366	0.25	-0.94683	0.16	-0.1732942	68.267058	6
白银市	-0.43694	0.59	0.67552	0.25	-0.54239	0.16	-0.1756970	68.243030	7
平凉市	-0.63035	0.59	0.84936	0.25	-0.17214	0.16	-0.1871089	68.128911	8
定西市	-0.71866	0.59	0.21503	0.25	0.96165	0.16	-0.2163879	67.836121	9
临夏州	-0.42495	0.59	-0.43771	0.25	0.85229	0.16	-0.2237816	67.762184	10
张掖市	-0.27903	0.59	-0.36434	0.25	-0.13075	0.16	-0.2766327	67.233673	11
金昌市	0.48182	0.59	-1.15943	0.25	-1.76936	0.16	-0.2886813	67.113187	12
武威市	-0.29721	0.59	-0.60664	0.25	0.03602	0.16	-0.3212507	66.787493	13
甘南州	-0.41051	0.59	-2.50587	0.25	1.12678	0.16	-0.6883836	63.116164	14

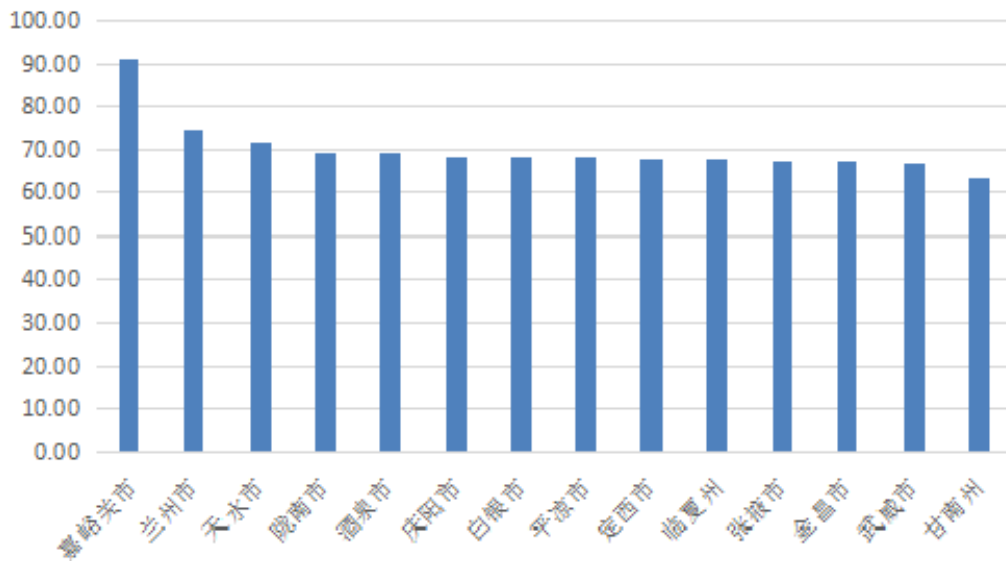


图 3-8 甘肃地方政府财政预算治理能力评价得分和排序

3.2.2 结果比较分析

通过以上的分析，我们得到了甘肃省 14 个市州政府财政预算治理能力的得分情况及排序，其结果表明，甘肃省 14 个市州政府财政预算治理能力总体上不够理想，14 个市州政府中，综合得分为正值的只有 3 个市州，分别是嘉峪关市、兰州市和天水市，其

余市州的综合得分均为负值。但各个市州之间的分值差距较小，说明市州之间财政预算治理能力的差异较小，也说明各市州政府在财政预算收入和财政预算支出方面，已建立了较为完善的财政预算管理体制。

根据甘肃省 14 个市州政府财政预算治理能力的得分排序，将 14 个市州分为三大类，分别进行比较分析。第一类是综合得分高于 70 分的三个市，即嘉峪关市、兰州市和天水市。三个市的经济基础较好，经济发展迅速，产业结构合理；有稳定的财政收入来源，可用于支配的公共预算支出数量较大；从市政府和财政局的门户网站建设上可以看到，各部门和年度的财政预算收支信息较完整，且更新比较快，说明财政预算管理体制和制度建设相应更加完善，从公共预算赤字率的指标数据也可以看出，嘉峪关市和兰州市的财政调控能力也较强。第二类是综合得分居中的 8 个市州，为陇南市、酒泉市、庆阳市等地区。这些市州财政预算治理能力居于全省的中游，各分项有高有低，经济基础相对于第一类市州政府相对较弱，对一些传统产业和资源的依赖性较高，产业结构正处于优化调整阶段，收入的稳定性和可持续性相对较弱。第三类是综合得分为后三名的金昌市、武威市和甘南州，金昌市和甘南州经济基础薄弱，由于其特殊的经济环境和地理环境，支出成本远远高于其他市州，财政预算收入质量不高，财政保障和偿债压力较大，武威市的公共财政预算收支管理和分配上有待进一步的提高，同时也面临着较大的偿债压力。

总之，通过上文的关键性指标数据分析和综合得分情况，可以清楚的了解各个市州政府财政预算治理治理能力现状，不管是省级政府还是市级各地方政府，都可以从评价分析过程中，找到删除财政预算治理能力偏弱的具体原因，进而对症下药，不仅能够更好的了解和认识各市州政府财政财政预算治理能力现状，也为各市州政府深化公共预算管理体制提供了一定的借鉴意义。

4 甘肃省地方政府财政预算治理存在的问题、挑战和机遇

党的十八届三中全会明确了全面深化改革的总目标，即“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，简单地讲，治理体系现代化就是国家制度层面的进一步完善，治理能力现代化是国家治理体系现代化的具体途径和方法。从历史发展的经验来看，财政问题历来是治国安邦的关键性问题，而地方政府财政预算治理能力的提升，则是整个国家治理能力现代化的重要任务之一。地方政府的财政预算治理水平，不仅反映了地方政府的财政管理效率和执政水平，也从某种程度上影响到整个国家的财政治理水平。因此，对于地方政府财政预算治理能力的评估，不是一次性的打分排序，而是指向地方政府财政预算工作改进这一目标的政策建议。据此，课题组分别从问题、挑战、机遇三个角度对甘肃省地方政府财政工作做出了解读。

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机制不健全

首先是预算绩效评价缺乏必要的法律保障，在甘肃省地方政府公共财政治理过程中，较为突出的是部分地方政府积极开展预算绩效评估工作，主要以委托第三方组织进行绩效评估为特色。2011年，甘肃省财政厅发布《关于推进预算绩效管理的指导意见》，以完善公共财政体系，推进财政科学化、精细化管理，强化预算支出的责任和效率，提高财政资金使用效率。然而，我国预算绩效管理借鉴于西方政府治理经验，在美国等发达国家，预算绩效管理往往是从国家的立法支持开始，然后再推进其制度建设和实际操作；反观中国，则是先从地方政府实践开始，目前为止还没有完善的法律保障预算绩效评价工作的落实。甘肃省关注预算资金达到的产出和结果固然是好，但没有法律保障的话，政策落实举步维艰。其次是预算绩效评价主体不明确，从甘肃省已有的预算绩效评价经验来看，能够在全国范围内形成独具特色的“甘肃模式”，这归功于省级财政对于预算绩效管理工作的重视，甘肃省财政部门在进行预算绩效评价主体选择时，较多地选择第三方组织进行评价，但是在实践过程中，地方政府财政部门往往为了使绩效评估结果有利于“政绩”，会不自觉地干涉绩效评价过程，使评价主体在事实上并非完全是第三方，

其结果也会与实际情况产生偏差。最后是评价结果缺乏实际效力，正是由于政府预算绩效评价工作没有完善的制度保障，政府内部又缺乏专业技术人才，这就会让原本形成评价结果和政策建议的评估报告被束之高阁，仅仅作为地方政府财政部门的档案保存，完全达不到促进预算绩效进一步提高的目的。

4.1.2 甘肃省公共财政预算支出结构不尽合理，财政调控对经济发展的影响力较低

财政支出集中体现的是政府的资源配置行为，公共财政预算支出结构往往反映了政府在一段时期内政策重点的分布情况。如表附录六所示，甘肃省 2014 年公共财政预算支出比重排名前五位的分别是教育、社会保障和就业、农林水事务、一般公共服务、交通运输，同年全国一般公共预算支出中比重最大的前五位是教育、社会保障和就业、农林水事务、一般公共服务、城乡社区，而在甘肃省财政预算各项支出所占比重排位中，城乡社区支出仅排第 9 位，对比 2013 年和 2014 年甘肃省的公共财政预算支出项目，增幅前五位的是金融监管等事务、国债还本付息支出、国防、交通运输、医疗卫生，城乡社区建设支出增幅依旧较小且远低于各项支出项目的平均增幅，可以看出，甘肃省财政预算对城乡社区建设支持的力度不够大，现实情况却是甘肃省整体城乡建设严重落后于其他省市，这将对甘肃省未来产业发展带来一定的不利影响。

4.1.3 甘肃省地方政府财政预算信息公开工作滞后、财政透明度较差

自 2008 年起，《中华人民共和国政府信息公开条例》开始实施，各级地方政府都做出了相应的部署，甘肃省也出台了《甘肃省政府信息公开试行办法》，充分利用政府门户网站、新闻媒体、年鉴文告等形式，及时向社会公布财政政策和数据。总体而言，甘肃省各市州都不同程度地开展了财政信息公开工作，但开展工作的深度和广度有所差别，从前文中的评价报告可以看出，嘉峪关市、兰州市、天水市等发展状况较好的市州，相应的财政信息公开工作做得也比较好，在这三个市州的政府门户网站上，就能够查阅到该地区的年度预决算情况、季度财政工作报告等信息。而其他大部分市州，财政部门官方网站的建设比较陈旧，信息更新频率较低，个别市州甚至未能全部按照省级财政部门的要求进行操作、“三公”经费未予公开，公开的材料格式千差万别、数据迟滞严重，普遍存在的问题是财政公开工作仅仅为了应付上级政府信息公开相关工作要求，而不是基于财政系统内的监督与自我监督机制，大部分市州财政预算透明度不高，影响甘肃省地方政府财政预算治理能力的整体建设。

4.1.4 甘肃省地方政府财政支出刚性需求明显，债务压力较大

长期以来的经济落后状况，导致甘肃省财政收入偏低成为常态，这是地方政府债务产生的根本性原因。以金昌市、甘南州为例，由于特殊的地理环境因素，金昌市在经历矿产资源枯竭的难题之后，经济发展和财政收入双双走低，而甘南州少数民族地区以农牧业为主，经济发展速度缓慢，这两个地区都面临着财政收入不高、但财政支出较高的问题。2012年，甘肃省的公共预算支出中，“国债还本付息支出”一项仅为8.83亿元，2012年成为11.64亿元，2013年这一数字是15.3亿元，在2014年则陡升至41.67亿元，较2012年相比，增加了257.99%，而同期甘肃省财政预算支出总额仅仅增加了41.88%。与此同时，地方政府缺乏有效的债务风险控制机制，各级政府债务往往会随着政府领导班子的变动出现各种短期化行为，这使得甘肃省地方政府的债务风险进一步提高。

4.1.5 甘肃省地方政府财政预算工作尚未完全过渡到“治理”阶段

当前我国财政工作整体上处于改革的特殊时期，从中央财政到地方财政均对“现代治理理念”表现出高度的重视，这是我国公共财政“全面深化改革”的重要标志，“财政治理”理念与现阶段我国中央政府强调的“国家治理”理念是一脉相承的，也是我国政府创新治理的重要内容。但是，甘肃省地方政府财政预算工作现阶段仍然处于“管理”而不是“治理”阶段，主要表现为工作理念滞后、工作方法机械单一、工作内容创新不够、工作中多元主体参与缺位等，在这些表现中，更加值得注意的是，“财政管理”理念之下的财政工作删除被工具化，而真正“财政治理”理念下的财政工作是优化配置资源、促进社会公平的有效手段，结合西北地区长期以来多民族聚居的特点和甘肃省收入不均衡的现状，财政治理的政治保障功能显得尤为重要。

4.2 甘肃省地方政府财政预算治理面临的挑战

对于甘肃省地方政府财政预算治理能力来说，最大的挑战来自甘肃省的经济发展本身，各市州经济发展水平落后，地方政府财政收入支出均不平衡。甘肃省的贫困问题历来比较突出，特别是陇中地区、陇东地区、两南区域（甘南、陇南），自然地理环境的影响使其长期处于贫困状态，再加上这些区域经济结构比较单一，是典型的农业生产区域，地方政府财政收入走低，财政支出规模在全国来说也处于较低水平。

如附录五所示，在2014年，甘肃省的地方一般公共预算收入为672.67亿元，仅占全国各地区一般公共预算收入总额的0.89%，同时，甘肃省的地方一般公共预算支出为2541.49亿元，占全国各地区一般公共预算收入总额的1.97%，而排名最高的广东省，地方

一般公共预算收入为 8065.08 亿元，占全国各地区一般预算收入总额的 10.63%，地方一般公共预算支出为 9152.64 亿元，占全国各地区一般预算收入总额的 7.08%。

由此看出，中央政府对于甘肃省的财政扶持力度还是比较大的，但由于甘肃省自身经济体量较小，公共财政参与社会产品分配可发挥的空间也受限制。地方一般公共预算收入是地方政府发挥政府职能的财力保证，地方一般公共预算支出则是地方政府将筹集起来的资金进行分配使用，支持经济建设的资金，这两项通常在发达省市的表现是收大于支、或者收支基本平衡，例如北京市、上海市、广东省、江苏省等经济发达地区，地方一般公共预算支出都是小幅度略高于地方一般公共预算收入。但在甘肃省，地方一般公共预算支出几乎是地方一般公共预算收入的 2 倍，这表明甘肃省经济发展水平落后使得地方政府财政预算收入处于较低水平，即使加上中央财政扶持的资金，甘肃省财政预算支出仍然捉襟见肘，地方财政收入明显难以支撑区域经济发展的需求，长此以往，形成了一个“经济落后-财政困难-经济落后”的死循环，成为限制甘肃省产业结构调整瓶颈性因素。

新时期区域经济发展模式的开放性程度越来越高，无论是上世纪末实施的西部大开发，还是现如今的“一带一路”战略，都将甘肃省的经济形势紧密地与其他地域联结起来，在此背景之下的地方政府财政预算治理能力也面临着新的要求，科学、高效、透明、平衡、稳定等都将作为测度地方政府财政预算治理现代化的关键性指标，地方政府公共财政工作亦将打开全新的局面。

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 我国公共财政预算管理体制的不断完善，为甘肃省地方政府财政预算治理能力建设提供了良好的基础

新中国成立之初，我国的政府预算管理制度同步建立，并在很长一段历史时期处于相对比较稳定的状态。1992 年，我国开始实施《国家预算管理条例》，这标志着我国的政府预算管理制度步入改革与发展的新阶段，中央预算开始按复式预算形式编制，而 1995 年之后，地方政府预算也开始按照复式预算编制。1999 年，财政部提出改变预算编制办法、试编部门预算，全国各地政府部门均围绕预算改革创新进行了一系列探索。2005 年，财政部发布《中央部门预算绩效考评管理办法（试行）》，开始了我国部门预算绩效评价工作，各级地方政府也充分结合自身环境和特点，稳步开展绩效评价试点工作。2006 年，财政部发布《政府收支分类改革方案》，自 2007 年度开始，各级政府按收支分

类编制部门预算，使政府部门预算收支情况更加明晰。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》，旨在促进经济结构调整，保障和改善民生，发挥财政对经济增长的拉动作用。我们可以明显看到，如今公共财政预算制度正在发挥越来越重要的作用，地方财政预算治理也逐渐有了新的发展空间。

4.3.2 中央政府全面深化预算改革的各项举措，为甘肃省地方政府财政预算治理能力建设创造了有利的条件

在党的十八届三中全会上，习近平总书记指出，“全面深化改革，财政改革是重点之一”，同时，全国人大常委会修正了《中华人民共和国预算法》，强化了对于政府预算的约束功能，再次规范了我国预算制度。在2014年印发的《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》中指出，“要遵循现代国家治理理念”、“划清市场和政府的边界”、“着力推进预算公开透明”、“坚持总体设计、协同推进”等改革理念。针对我国公共财政治理现状，主要从七个方面推进预算管理制度深化改革：一是完善政府预算体系，积极推进预算公开；二是改进预算管理和控制，建立跨年度预算平衡机制；三是加强财政收入管理，清理规范税收优惠政策；四是优化财政支出结构，加强结转结余资金管理；五是加强预算执行管理，提高财政支出绩效；六是规范地方政府债务管理，防范化解财政风险；七是规范财政行为，严肃财经纪律。在甘肃省各市州政府中，嘉峪关市在深化部门预算改革方面树立了较好的典范，2013年，嘉峪关市即按照国家有关部门财政信息化改革要求，升级部门预算系统，加强建设预算单位基础数据库，形成了预算指标、预算支出的全程网络化管理模式。

4.3.3 “一带一路”国家级战略部署，为甘肃省地方政府财政预算治理能力建设注入了新的动力

2015年3月28日，国家发展改革委、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》。“一带一路”已上升到国家级的战略规划层面，它将充分依靠中国与有关国家既有的双多边机制，通过既有的、行之有效的区域合作平台，借用古代丝绸之路的历史符号，高举和平发展的旗帜，积极发展与沿线国家的经济合作伙伴关系，共同打造政治互信、经济融合、文化包容的利益共同体、命运共同体和责任共同体。甘肃省作为全国最早制定出台丝绸之路经济带建设方案的省份，数年来，按照国家赋予我省“构建我国向西开放的重要门户和次区域合作战略基地，丝绸之路经济带重要组成部分”的战略定位，倾力打造丝绸之路经济带甘肃黄金段，在

加强政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通等方面创造性地开展工作，一些重点领域取得了突破性进展。这些进展和成效使得甘肃省在各省之间占据独特的政策优势，国家在一些关乎丝绸之路经济带区域性建设的重要决策上，往往会重点考虑甘肃省各市州，这就意味着，以往甘肃省偏安一隅、“山高皇帝远”的尴尬境地不复存在，地方政府对于财政预算治理的水平，不仅会影响其公共财政管理水平，更会影响国家大政方针的执行效果。

4.3.4 华夏文明传承创新区建设为第三产业带来新的发展契机，地方政府财政预算治理空间有望进一步提高

甘肃省拥有丰富的历史文化资源，“丝绸之路三千里，华夏文明八千年”，在华夏文明传承创新区的建设工作上，甘肃省有着不可替代的作用。据研究，甘肃省的历史遗产、经典文化、民族民俗文化、旅游观光文化等四类资源丰度排名全国前五位，是名副其实的文化资源宝库。依托华夏文明传承创新区建设的政策优势，甘肃省统筹推进文化保护、传承、展示、创新和利用等工作，下大力度支持文化产业发展，加快中华传统优秀文化传承体系、现代公共文化服务体系、文化产业体系、文化市场体系建设，推动文化旅游深度融合，促进文化大发展大繁荣，努力建设文化强省。例如，酒泉市筹措1亿元建立酒泉市华夏文明传承创新区建设基金，市级政府财政每年规划3000万元旅游发展资金、1000万元文化事业发展资金、1000万元文化产业发展资金，辖区内各县级政府财政每年安排500万元文化产业建设专项资金，联动支持文化产业的发展与繁荣。事实证明，酒泉市在文化产业领域内的发展是领先于其他各市州的，以莫高窟、雅丹地貌等为代表的旅游项目正在成为地方政府的文化名片，更在今年迎来了旅游旺季客流井喷式的增长，这是地方政府运用财政手段促进区域经济发展的良好示范。

5 提升甘肃省地方政府财政预算治理能力的政策建议

基于对甘肃省财政体制改革过程和财政收支情况的梳理，结合预算绩效管理成熟的技术方法，课题组在构建市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，并且进一步分析了甘肃省地方政府财政预算治理存在的问题。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提升甘肃省地方政府财政预算治理能力的政策建议。

5.1 兼顾效率与公平，完善地方政府财政预算治理机制

在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》中提到，“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”，这句话集中概括了政府财政的基本功能，即兼顾效率与公平，优化资源配置、维护市场统一是对政府财政的效率要求，而促进公平则是新时期政府要关注的社会焦点。国家治理能力现代化的表现之一，就是公平与效率在政策中的融合程度不断提高，体现在地方政府财政预算治理过程中，就是财政收支和调控手段能够让政府资金利用效率和民众的公平诉求找到一个平衡点，要不断完善地方政府财政预算治理机制。引入西方发达国家的预算管理经验和做法，甘肃省省级政府要积极促成地方立法机关制定关于政府财政治理的地方性法律，并妥善地行使建立地方性财政治理制度的权力，执行时可以选取部分删除政府部门，采取试点实施的方式，逐步推进财政预算治理系统工程的建设。同时，甘肃省财政厅要不断强化作为地方财政责任单位的意识，大胆引进预算绩效管理专业人才，不断更新预算治理理念，既要下决心推进治理改革，又要走专业、持续、有影响力的公共财政改革路线，这样才能建立起科学、高效、透明的地方政府财政预算治理机制。

5.2 妥善处理省级财政与市级财政的关系，营造健康的财政管理生态

虽然在行政体制上，我国采用五级行政层级划分，但是从国家治理的纵向结构来看，我国的治理架构是国家（中央）与地方的两级架构，国家层面的治理由中央国家机关来

实施，地方层面的治理则由地方国家机关来实施。具体到财政预算治理的问题上来看，也是明显的两级架构，地方层面的财政预算治理，要处理好省级政府与市级政府的财政关系，这并不能简单地与中央和地方的财政关系类比，省级财政与市级财政的着力点是一致的。正如治理理论的创始人詹姆 N 罗西瑙所述，“治理是由共同的目标所支持的这个目标未必出自合法的以及正式规定的职责，而且它也不一定需要依靠强制力使别人服从”，不论是中央政府还是地方政府，财政预算的治理不仅要依靠正式的制度和机制，也要借助非正式的契约和机制。在这些非正式的机制中，“随着治理范围的扩大，各个群体和各个组织借助这些机制使自己的诉求得以满足”。作为目前地方政府财政预算治理的主要参与方，甘肃省省级财政部门应主动营造健康的地方性财政管理生态，而市级财政部门则应积极承担责任，主动配合地方财政部门相关的改革措施。

5.3 倡导多元主体治理，探索社会公众参与财政预算治理的方式

在传统的“国家管理”理念中，更多地强调政府的管理者身份，政府行为往往被解读为行政控制。但是在今天，“国家治理”理念已被广泛接受，政府也逐渐转变自身角色，强调“协同共治”，除了政府以外，市场和社会中政府政策的实施对象也可以参与财政治理。例如，在编制财政预算的过程中，应充分调查各项财政政策实施对象的真实诉求，地方政府要发挥主动性，广泛征求群众意见，让公共财政预算更多地体现其“公共性”，发挥公共财政调控对于基层人民群众生活的影响力。在预算执行过程中，地方政府应在第一时间公布执行进程，充分利用门户网站、新闻媒体、函告公示等多种形式，引导社会公众关注政府公共财政预算执行过程，这也是政府信息公开工作的内在要求。在重大财政项目或专项基金执行一定时间之后，要积极组织地方政府财政项目或专项基金的绩效评估工作，邀请第三方组织主持绩效评价工作，重点关注社会公众对于财政预算项目或基金的满意度，从中总结经验并进一步提升财政预算的绩效治理水平。

5.4 抢抓国家政策机遇，优化财政收支结构助力地方经济转型

甘肃省“十三五”规划明确指出，开放是甘肃省繁荣发展的必由之路，要坚持内外删除协调、进出口平衡、引进来和走出去并重、引资和引技引智并举，抢抓“一带一路”重大战略机遇，加快丝绸之路经济带黄金段建设，推进以向西开放为重点的全方位开放，着力打造经贸人文交流合作平台，统筹用好内外市场，提升开放型经济发展水平。一方面，就公共财政预算收入而言，2014年中央财政税收收入占总收入的84.90%，甘肃省税收收入占总收入的72.88%，比中央财政税收收入比重低了12个百分点，这从侧面证

明甘肃省经济发展对税收收入的贡献力不足，应持续优化产业结构，改善区域经济状况。另一方面，从财政预算支出结构来说，地方政府可以利用资金划拨、财政贴息、税收优惠、设立产业发展专项基金等途径出发，多项措施并举，积极有效引导、调动民间资本进入财政重点支持的产业，使得本省产业结构不断趋于合理，战略性新兴产业和服务业增加值占全省生产总值的比重进一步上升。要继续支持城镇化建设，落实脱贫攻坚战略部署，提高精准扶贫资金使用效率。除此之外，还要格外关注科技创新领域发展，用地方财政做支撑，促进科技贡献率的进一步提高，为全省经济可持续发展提供源源不断的创新能量。

参考文献

- [1] 谢庆奎,单继友.公共预算的本质:政治过程[J].天津社会科学,2009,01:56-58.
- [2] 王绍光.从税收国家到预算国家[J].读书,2007,10:3-13.
- [3] 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,2014,06:124-131.
- [4] 马骏.中国预算改革的政治学:成就与困惑[J].中山大学学报(社会科学版),2007,03:67-74+126.
- [5] 任剑涛.财政监督与政府执行力——对《利马宣言》的扩展性解读[J].中国行政管理,2011,06:37-41.
- [6] 徐珂.论推进我国公共财政预算改革[J].广东行政学院学报,2010,04:10-14.
- [7] 吴湘玲,邓晓婴.我国地方政府财政能力的地区非均衡性分析[J].统计与决策,2006,16:83-85.
- [8] 朱志峰.财政预算管理转型路径研究[J].经济纵横,2013,11:78-81.
- [9] 王铁栓,王治中,谢闯,杨金丽.规范预算管理强化财政监督——关于加强行政事业单位预算编制及执行的调研报告[J].财政监督,2016,01:45-52.
- [10] 姚凤民.财政支出绩效评价:国际比较与借鉴[J].财政研究,2006,08:77-79.
- [11] 卢洪友,贾智莲.中国地方政府财政能力的检验与评价——基于因子分析法的省际数据比较[J].财经问题研究,2009,05:82-88.
- [12] 贾智莲.中国地方政府财政能力研究——理论与实证[D].武汉大学,2010.
- [13] 董静,苟燕楠.公共预算决策分析框架与中国预算管理制度改革[J].财贸经济,2004,11:38-42.
- [14] 朱芳芳.西方发达国家公共预算管理改革及其趋势[J].经济社会体制比较,2008,03:22-27.
- [15] 马蔡琛.公共预算管理中资源配置的竞争性博弈分析[J].云南社会科学,2008,05:107-110.
- [16] 马蔡琛.中国公共预算管理改革的制度演化与路径选择[J].中央财经大学学报,2007,07:1-4.
- [17] 童伟.俄罗斯公共预算管理模式改革的借鉴与启示[J].国家行政学院学报,2007,06:93-95.

- [18] 尹中卿. 加强公共预算管理的改革与创新[J]. 当代财经, 2014, 01: 9-10.
- [19] 樊继达. 美法德三国公共预算管理及启示[J]. 哈尔滨市委党校学报, 2005, 05: 32-35.
- [20] “扩大内需的财税政策研究”课题组, 冯静. 我国公共预算管理的现状及其改革[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2011, 03: 46-51.
- [21] 姜扬, 贾文哲. 美国公共预算管理制度的改革及启示[J]. 经济纵横, 2011, 07: 103-105.
- [22] 浙江省财政厅课题组, 陈优芳. 完善政府公共预算管理改革研究——浙江省“三个子”改革的实践与思考[J]. 财政研究, 2009, 07: 63-67.
- [23] 邢相勤, 李四林. 当代美国公共预算管理改革及评析[J]. 中国行政管理, 2009, 06: 108-112.
- [24] 李雪梅. 我国公共预算管理中存在的问题及对策[J]. 云南财经大学学报(社会科学版), 2012, 01: 64-66.
- [25] 强化财政预算管理和监督体制研究课题组. 深化财政预算管理和监督体制改革的几点建议[J]. 中国财政, 2010, 01: 45-46.
- [26] 杨玉霞, 谢晓光. 韩国自主创新中财政预算管理政策运用及借鉴[J]. 地方财政研究, 2010, 05: 66-71.
- [27] 王雍君. 中国公共预算管理改革: 从基数法到基线筹划[J]. 经济与管理研究, 2010, 10: 64-73.
- [28] 胡望舒. 从岁末突击花钱看财政预算编制与预算管理[J]. 财政监督, 2012, 01: 50-52.
- [29] 谭伶俐. 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, 07: 21-22.
- [30] 孙科峰. 丝绸之路经济带上甘肃贫困节点城市特色产业发展的现状及对策[J]. 发展, 2016, 07: 37-38.
- [31] 王雁. 甘肃省财政支出研析: 规模、结构与绩效评价[D]. 兰州大学, 2011.
- [32] 李文瑞. 对华夏文明传承创新区建设融资发展情况的调查与思考[J]. 甘肃金融, 2014, 02: 14-16.
- [33] 王雁. 公共财政支出绩效评价体系的构建[J]. 西北师大学报(社会科学

- 版), 2011, 04: 121-126.
- [34] 王丹宇, 吴永住. 甘肃省地方政府债务风险及防范[J]. 开发研究, 2006, 06: 92-95.
- [35] 唐齐鸣, 王彪. 中国地方政府财政支出效率及影响因素的实证研究[J]. 金融研究, 2012, 02: 48-60.
- [36] 张健. 美国财政支出绩效管理对建立地方财政绩效评价体系的借鉴[J]. 财会研究, 2012, 10: 6-12.
- [37] 李永友. 我国财政支出结构演进及其效率[J]. 经济学(季刊), 2010, 01: 307-332.
- [38] 陈诗一. 中国地方政府财政支出效率研究:1978—2005[J]. 中国社会科学, 2008, 04: 65-78+206.
- [39] 李奕宏. 政府预算管理体制改革研究[D]. 财政部财政科学研究所, 2012.
- [40] 刘翠. 公民参与地方政府财政预算支出决策的问题与对策研究[D]. 南京航空航天大学, 2012.
- [41] 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.
- [42] 文炳勋. 新中国成立以来财政预算体制的历史演进[J]. 中共党史研究, 2009, 08: 21-28.
- [43] 梁皓璇. 完善公共财政预算管理的对策思考[J]. 财经界(学术版), 2009, 06: 6-7.

附录一 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	-.558**	-.449	-.173	-.041	.162	-.075	.033	.125	-.253	-.177	-.437	-.409	-.215
显著性 (双侧)		.038	.107	.555	.888	.581	.799	.912	.670	.383	.544	.118	.147	.460
X2														
Pearson 相关性	-.558*	1	.896**	.652*	.165	-.250	-.097	-.195	-.718**	-.205	.033	.897**	.867**	-.196
显著性 (双侧)	.038		.000	.012	.573	.390	.741	.504	.004	.483	.912	.000	.000	.502
X3														
Pearson 相关性	-.449	.896**	1	.906**	.019	-.350	-.365	-.247	-.739**	-.505	.089	.997**	.988**	-.392
显著性 (双侧)	.107	.000		.000	.950	.220	.199	.395	.003	.065	.762	.000	.000	.165
X4														
Pearson 相关性	-.173	.652*	.906**	1	-.019	-.415	-.611*	-.298	-.688**	-.699**	.123	.899**	.921**	-.523
显著性 (双侧)	.555	.012	.000		.949	.140	.020	.301	.007	.005	.676	.000	.000	.055
X5														
Pearson 相关性	-.041	.165	.019	-.019	1	-.144	-.302	-.407	-.357	.388	.277	.000	.017	.499
显著性 (双侧)	.888	.573	.950	.949		.624	.294	.149	.210	.170	.338	1.000	.954	.069
X6														
Pearson 相关性	.162	-.250	-.350	-.415	-.144	1	.514	.813**	-.006	-.011	-.560*	-.287	-.261	-.052
显著性 (双侧)	.162	-.250	-.350	-.415	-.144									

	显著性 (双 侧)	.581	.390	.220	.140	.624		.060	.000	.985	.970	.037	.320	.368	.861
X7	Pearson 相 关性	-.075	-.097	-.365	-.611*	-.302	.514	1	.445	.314	.359	-.416	-.337	-.399	.048
	显著性 (双 侧)	.799	.741	.199	.020	.294	.060		.111	.274	.208	.138	.238	.157	.871
X8	Pearson 相 关性	.033	-.195	-.247	-.298	-.407	.813**	.445	1	.040	-.181	-.656*	-.183	-.171	-.087
	显著性 (双 侧)	.912	.504	.395	.301	.149	.000	.111		.892	.536	.011	.531	.558	.767
X9	Pearson 相 关性	.125	-.718**	-.739**	-.688**	-.357	-.006	.314	.040	1	.447	.104	-.761**	-.791**	.245
	显著性 (双 侧)	.670	.004	.003	.007	.210	.985	.274	.892		.109	.724	.002	.001	.398
X10	Pearson 相 关性	-.253	-.205	-.505	-.699**	.388	-.011	.359	-.181	.447	1	.454	-.542*	-.575*	.835
	显著性 (双 侧)	.383	.483	.065	.005	.170	.970	.208	.536	.109		.103	.045	.031	.000
X11	Pearson 相 关性	-.177	.033	.089	.123	.277	-.560*	-.416	-.656*	.104	.454	1	.016	.020	.499
	显著性 (双 侧)	.544	.912	.762	.676	.338	.037	.138	.011	.724	.103		.957	.947	.070
X12	Pearson 相 关性	-.437	.897**	.997**	.899**	.000	-.287	-.337	-.183	-.761**	-.542*	.016	1	.994**	-.430
	显著性 (双 侧)	.118	.000	.000	.000	1.000	.320	.238	.531	.002	.045	.957		.000	.125

X13	Pearson 相关性	-.409	.867**	.988**	.921**	.017	-.261	-.399	-.171	-.791**	-.575*	.020	.994**	1	-.449
	显著性 (双侧)	.147	.000	.000	.000	.954	.368	.157	.558	.001	.031	.947	.000		.107
X14	Pearson 相关性	-.215	-.196	-.392	-.523	.499	-.052	.048	-.087	.245	.835	.499	-.430	-.449	1
	显著性 (双侧)	.460	.502	.165	.055	.069	.861	.871	.767	.398	.000	.070	.125	.107	

*, 在 0.05 水平 (双侧) 上显著相关。

**., 在 .01 水平 (双侧) 上显著相关。

附录二 甘肃省地方政府财政预算治理能力评价基础数据表

指标 地区	GDP (万元)	常住人口数 (万人)	公共财政预 算收入 (万元)	公共财政预 算支出 (万元)	一般公共预算 收入 (万元)	一般公共预算 收入 (万元)	税收收入 (万元)	教育 支出 (万元)	社会保障和 就业支出 (万元)	医疗卫生 支出 (万元)	农林水利事 务支出 (万元)
兰州市	20009389	366.49	1523299	2801041	1851917	3440019	1210190	514802	274106	257520	175391
嘉峪关 市	2306881	24.13	158162	220571	398000	251000	132998	31233	30434	18114	11309
金昌市	2561027	47.01	179918	503214	184743	521735	144343	54967	61913	32727	71952
白银市	4476423	170.83	259975	1149439	254900	1307300	159528	221287	173030	124907	205760
天水市	5228228	330.31	318260	1793196	366939	2239238	210553	390452	398169	226748	234471
武威市	4085293	181.36	221829	1507620	268422	1718832	132046	214253	212605	134563	314903
张掖市	3617771	121.33	221355	1078852	241363	1234755	134380	174520	170708	93209	226805
平凉市	3505533	209.23	240938	1378637	247157	1613904	170303	289959	238213	147679	231488
酒泉市	6105496	111.19	322253	1051903	345580	1101950	222402	185718	122774	104264	182683
庆阳市	6688607	222.35	615358	1857321	553993	2074320	443060	328393	299681	166818	268695
定西市	2901643	277.22	215438	1802643	243500	1978500	144342	323907	396893	153979	350759
陇南市	2894472	258.71	238900	1647185	254542	1954008	136829	289681	285177	197831	297989
临夏州	2029732	200.44	142049	1554219	165887	1755771	85988	262835	247877	123628	215481
甘南州	1246932	70.18	103291	1167721	91654	1438135	46455	165273	163407	76662	225624

数据来源：2015年甘肃省统计年鉴、各州市政府和财政局门户网站

附录三 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
兰州市	0.653	0.09	5053.117	54771	0.184	0.098	0.092	0.063	0.172	9386.393	0.538	15.660
嘉峪关市	0.334	0.173	16493.991	96771	0.142	0.138	0.082	0.051	0.109	10401.989	1.586	36.964
金昌市	0.781	0.072	3929.866	54565	0.109	0.123	0.065	0.143	0.204	11098.383	0.354	7.922
白银市	0.626	0.057	1492.127	26174	0.193	0.151	0.109	0.179	0.292	7652.637	0.195	5.033
天水市	0.574	0.070	1110.893	15852	0.218	0.222	0.126	0.131	0.428	6779.201	0.164	3.545
武威市	0.492	0.066	1480.051	22526	0.142	0.141	0.089	0.209	0.421	9477.459	0.156	3.177
张掖市	0.557	0.067	1989.310	29852	0.162	0.158	0.086	0.210	0.341	10176.832	0.195	4.219
平凉市	0.689	0.071	1181.269	16777	0.210	0.173	0.107	0.168	0.460	7713.540	0.153	3.081
酒泉市	0.644	0.057	3108.013	55000	0.177	0.117	0.099	0.174	0.180	9910.514	0.314	8.368
庆阳市	0.800	0.083	2491.536	30087	0.177	0.161	0.090	0.145	0.310	9329.076	0.267	5.386
定西市	0.593	0.084	878.364	10470	0.180	0.220	0.085	0.195	0.682	7136.931	0.123	1.828
陇南市	0.538	0.088	983.889	11214	0.176	0.173	0.120	0.181	0.675	7552.889	0.130	2.055
临夏州	0.518	0.082	827.614	10166	0.169	0.159	0.080	0.139	0.865	8759.584	0.094	1.437
甘南州	0.507	0.074	1305.985	17818	0.142	0.140	0.066	0.193	1.153	20492.092	0.064	1.171

附录四 甘肃省地方政府财政预算治理能力指标无量纲化数据表

指标地区	Z1	Z2	Z3	Z4	Z5	Z6	Z7	Z8	Z9	Z10	Z11	Z12
兰州市	0.4944	0.4129	0.4979	0.9092	0.4788	-1.6398	-0.0316	-1.8966	-0.9305	-0.0943	0.5893	0.9077
嘉峪关市	-2.1465	3.2152	3.3042	2.6077	-0.9650	-0.4948	-0.5850	-2.1419	-1.1418	0.2065	3.2920	3.1752
金昌市	1.5540	-0.3228	0.2224	0.9009	-2.0994	-0.9242	-1.5257	-0.2614	-0.8231	0.4127	0.1148	0.0841
白银市	0.2708	-0.8482	-0.3756	-0.2473	0.7882	-0.1227	0.9091	0.4745	-0.5280	-0.6078	-0.2953	-0.2234
天水市	-0.1597	-0.3928	-0.4691	-0.6647	1.6476	1.9097	1.8498	-0.5066	-0.0719	-0.8665	-0.3752	-0.3818
武威市	-0.8385	-0.5330	-0.3785	-0.3948	-0.9650	-0.4089	-0.1976	1.0877	-0.0954	-0.0673	-0.3959	-0.4209
张掖市	-0.3004	-0.4979	-0.2536	-0.0986	-0.2775	0.0777	-0.3636	1.1082	-0.3637	0.1398	-0.2953	-0.3100
平凉市	0.7924	-0.3578	-0.4518	-0.6273	1.3726	0.5071	0.7984	0.2497	0.0355	-0.5898	-0.4036	-0.4312
酒泉市	0.4198	-0.8482	0.0208	0.9185	0.2382	-1.0960	0.3557	0.3723	-0.9036	0.0609	0.0116	0.1316
庆阳市	1.7113	0.0626	-0.1304	-0.0890	0.2382	0.1636	-0.1423	-0.2205	-0.4676	-0.1113	-0.1096	-0.1858
定西市	-0.0024	0.0976	-0.5261	-0.8824	0.3413	1.8525	-0.4190	0.8016	0.7800	-0.7605	-0.4810	-0.5645
陇南市	-0.4577	0.2377	-0.5002	-0.8523	0.2038	0.5071	1.5178	0.5154	0.7565	-0.6373	-0.4629	-0.5404
临夏州	-0.6233	0.0275	-0.5386	-0.8947	-0.0368	0.1063	-0.6957	-0.3431	1.3938	-0.2800	-0.5558	-0.6061
甘南州	-0.7143	-0.2527	-0.4212	-0.5852	-0.9650	-0.4376	-1.4704	0.7607	2.3597	3.1948	-0.6331	-0.6344

附录五 2014年全国各地区财政收支情况

单位: 亿元	(100000000yuan)			
地区	地方一般 公共预算收入	占各地区总额 的百分比	地方一般 公共预算支出	占各地区总额 的百分比
北京	4027.16	5.31%	4524.67	3.50%
天津	2390.35	3.15%	2884.70	2.23%
河北	2446.62	3.22%	4677.30	3.62%
山西	1820.64	2.40%	3085.28	2.39%
内蒙古	1843.67	2.43%	3879.98	3.00%
辽宁	3192.78	4.21%	5080.49	3.93%
吉林	1203.38	1.59%	2913.25	2.25%
黑龙江	1301.31	1.72%	3434.22	2.66%
上海	4585.55	6.04%	4923.44	3.81%
江苏	7233.14	9.53%	8472.45	6.56%
浙江	4122.02	5.43%	5159.57	3.99%
安徽	2218.44	2.92%	4664.10	3.61%
福建	2362.21	3.11%	3306.70	2.56%
江西	1881.83	2.48%	3882.70	3.00%
山东	5026.83	6.63%	7177.31	5.55%
河南	2739.26	3.61%	6028.69	4.67%
湖北	2566.90	3.38%	4934.15	3.82%
湖南	2262.79	2.98%	5017.38	3.88%
广东	8065.08	10.63%	9152.64	7.08%
广西	1422.28	1.87%	3479.79	2.69%
海南	555.31	0.73%	1099.74	0.85%
重庆	1922.02	2.53%	3304.39	2.56%
四川	3061.07	4.03%	6796.61	5.26%
贵州	1366.67	1.80%	3542.80	2.74%
云南	1698.06	2.24%	4437.98	3.43%
西藏	124.27	0.16%	1185.51	0.92%
陕西	1890.40	2.49%	3962.50	3.07%
甘肃	672.67	0.89%	2541.49	1.97%
青海	251.68	0.33%	1347.43	1.04%
宁夏	339.86	0.45%	1000.45	0.77%
新疆	1282.34	1.69%	3317.79	2.57%
合计	75876.59	100%	129215.50	100%

(数据来源: 2015年中国统计年鉴)

附录六 2013-2014年甘肃省公共财政预算支出情况

单位：万元				(10000yuan)
公共财政预算支出项目	2013年	2014年	增量	增幅
总额	23096230	25414935	2318705	10.04%
一般公共服务	2785954	3004798	218844	7.86%
国防	19455	28926	9471	48.68%
公共安全	1021196	1074211	53015	5.19%
教育	3770553	4012557	242004	6.42%
科学技术	197581	211583	14002	7.09%
文化体育与传媒	597636	495976	-101660	-17.01%
社会保障和就业	3467666	3762231	294565	8.49%
医疗卫生	1658628	2041944	383316	23.11%
节能环保	698222	732115	33893	4.85%
城乡社区事务	731853	787468	55615	7.60%
农林水事务	3465804	3661710	195906	5.65%
扶贫	626679	676796	50117	8.00%
交通运输	2079441	2571176	491735	23.65%
资源勘探电力信息等事务	386234	433956	47722	12.36%
商业服务业等事务	176174	176294	120	0.07%
金融监管等事务	1616	18919	17303	1070.73%
地震灾后恢复重建支出	23675	0	-23675	-100.00%
国土资源气象等事务	419107	410203	-8904	-2.12%
住房保障支出	1028191	1136581	108390	10.54%
粮油物资管理事务	98862	97568	-1294	-1.31%
国债还本付息支出	153145	416725	263580	172.11%
其他支出	315237	339994	24757	7.85%

数据来源：2015年甘肃省统计年鉴

附录七 2014年甘肃省各市州公共财政收入统计表

地区	Region	公共财政预算收入 Public Government Budget Revenue	税收收入 Total Tax Revenue	#Domestic Value Added Tax	营业税 Business Tax	企业所得税 Company Income Tax	个人所得税 Individual Income Tax	单位: 万元 (10 000 yuan)			
								国内增值税	营业税	企业所得税	个人所得税
兰州市	Lanzhou	1523299	1210190	200393	381938	99058	38340				
嘉峪关市	Jiayuguan	158162	132998	29883	25697	7067	2305				
金昌市	Jinchang	179918	144343	37778	31484	5459	2471				
白银市	Baiyin	259975	159528	29325	45704	9998	3933				
天水市	Tianshui	318260	210553	43983	61045	10858	3671				
武威市	Wuwei	221829	132046	16576	51858	9470	3828				
张掖市	Zhangye	221355	134380	17681	53453	9657	3630				
平凉市	Pingliang	240938	170303	43242	45571	7371	3592				
酒泉市	Jiuquan	322253	222402	24544	83647	15763	5405				
庆阳市	Qingyang	615358	443060	120361	74538	10908	4006				
定西市	Dingxi	215438	144342	23955	58471	7559	2310				
陇南市	Longnan	238900	136829	31269	49244	10467	2893				
临夏州	Linxia	142049	85988	12647	34954	6400	1121				
甘南州	Gannan	103291	46455	7246	24372	3990	1333				

资料来源: 2015年甘肃省统计年鉴

附录八 2014年甘肃省各州市公共财政支出统计表

地区	Region	公共财政预算支出 Public Government Budget Expenditure	一般公共服务 General Public Service	教育 Education	社会保障和 就业 Social Security and Employment Effort	医疗卫生 Medical and Health Care	农林水利事务 Agriculture, Fores try and Water Conservancy
兰州市	Lanzhou	2801041	542923	514802	274106	257520	175391
嘉峪关市	Jiayuguan	220571	28773	31233	30434	18114	11309
金昌市	Jinchang	503214	63182	54967	61913	32727	71952
白银市	Baiyin	1149439	120549	221287	173030	124907	205760
天水市	Tianshui	1793196	147072	390452	398169	226748	234471
武威市	Wuwei	1507620	106067	214253	212605	134503	314903
张掖市	Zhangye	1078852	99338	174520	170708	93209	226805
平凉市	Pingliang	1378637	119816	289959	238213	147679	231488
酒泉市	Jiuquan	1051903	129605	185718	122774	104264	182683
庆阳市	Qingyang	1857321	303456	328393	299681	166818	268695
定西市	Dingxi	1802643	186222	323907	396893	153979	350759
陇南市	Longnan	1647185	202528	289681	285177	197831	297989
临夏州	Linxia	1554219	463334	262835	247877	123628	215481
甘南州	Gannan	1167721	213214	165273	163407	76662	225624

资料来源: 2015年甘肃省统计年鉴



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。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全国唯一一所综合性“985工程”大学中的综合型管理学院。

兰州大学管理学院的学科涵盖了公共管理、工商管理、管理科学与工程、图书情报与档案管理、政治学5个一级学科，其中公共管理和工商管理两个学科入选甘肃省优秀学科。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。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等三个特色研究中心，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。2009年，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联合举办的政府绩效管理与绩效领导学术会议，采取轮办形式，每两年举行一次，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。2015年举办的第四届会议上讨论筹备成立国际政府绩效管理学会。

在兰州大学“萃英人才建设计划”等政策基础上，管理学院设立了“萃英-成功教授”，与美国波特兰州立大学、宾夕法尼亚州立大学、西华盛顿大学组建了高水平研究团队；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。

管理学院现有工商管理硕士（MBA）、高级管理工商管理硕士（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。MBA教育已形成了自己的优势和特点，已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7年进入“中国最具影响力MBA排行榜”前10名，连续6年蝉联“中国最具发展潜力MBA”第1名，连续2年获得“中国最具影响力MBA”特别大奖。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。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。

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·兰州

2016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。项目总策划为包国宪，项目合作伙伴为甘肃银行。

2016年度《甘肃产业发展与管理研究系列报告》具体内容如下：

1. 《基于政府网站信息的甘肃省市州政府绩效评价报告：2016》
2. 《甘肃省绿色创新指数评价报告》
3. 《甘肃省上市公司和新三板企业的创新投入及可持续发展研究》
4. 《甘肃省地方政府财政预算治理能力评价报告（2015年度）》
5. 《甘肃省新型农村合作医疗评价报告》
6. 《甘肃省生态文明与节水型社会建设研究》
7. 《中亚国家企业投资注册、政策优惠与投资环境评估》
8. 《兰州市游乐业发展研究报告》

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。

2010年至2011年，在省委、省政府的正确领导和监管部门的大力支持下，甘肃银行筹建组顺利完成了对原平凉市商业银行和原白银市商业银行的资产清查、合并重组工作，以甘肃省具有代表性的制造业、文化业的标志性企业以及省内外优质民营企业和同业为发起人，实现了“股权多元化、所有制形式多元化、地域多元化”的股权募集目标，建立了具有自身特色、符合中小银行发展要求的“一级法人、统一核算、集中管理、授权经营”的集约化管理体制和公司治理结构，于2011年11月19日正式挂牌开业。成立之初，注册资本为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41家营业网点，员工616人。

截至2016年11月19日，甘肃银行资产总额2375.78亿元，一般性存款余额1840.7亿元，贷款余额1068.74亿元，五年累计实现净利润54.02亿元，主要业务指标达到成立之初的25倍甚至30倍以上。累计上缴税金28.16亿元，在全省2015年纳税百强企业中排第11位。全行共有员工3629人，营业网点193家，机构网点已覆盖全省各市、州及县域。五年来，甘肃银行始终秉持开放的思想，草根的情怀，认真履行社会企业责任，努力践行普惠金融承诺，为全省科学发展、转型跨越、民族团结、富民兴陇作出了积极贡献，累计向全省投放贷款超过2100亿元，为社会公益事业捐资捐物超过2200万元，先后三年获得“省长金融奖”、连续三年获得全省“双联”行动“民心奖”。在中国银行业协会2016年商业银行稳健发展能力陀螺评价体系中，甘肃银行在城商行综合排名中位居第11位，核心一级资本净额排全国银行业第67位。