

学校编码: 10384

分类号\_\_\_密级\_\_\_

学号: 13920101150483

UDC\_\_\_\_\_

廈門大學

硕士学位论文

公务消费信息公开机制的制约因素探  
析——基于 X 市 A 行政机构的案例研究

An Analysis of Restriction Factors in Public Consumption  
Information Disclosure: A Case Study of A Administrative  
Agency in X City

作者姓名: 孟翔

指导教师姓名: 李学副教授

专业名称: 行政管理

论文提交日期:

论文答辩时间:

学位授予日期:

答辩委员会主席:

评阅人:

2013 年 月 日

# 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

2013年 月 日

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

2013年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 摘要

2011年3月23日，国务院常务会议要求中央各部门要公开“三公”经费，同年5月4日，国务院常务会议研究决定，地方政府及其有关部门要比照中央财政做法，公开“三公”经费。中国政府的公务消费信息从不公开到公开，迈出了政府改革关键性的一步，通过近三年的政策执行，虽然绝大多数的中央部门已经公开“三公”经费，但是只有极少数省级政府公开了“三公”经费的数据，市级和县级政府几乎没有主动公开“三公”消费举措，并且就目前公开情况来看，仅仅是些简单的数据，缺乏相对客观的比较标准和详细解释，难免有形象工程的嫌疑。在政策执行中出现的问题都亟需解决，须要更多制度变革和配套措施的完善，否则政策效果大打折扣，公开失去意义，政府改革也将止步不前。

本文主要采用文献研究法和案例研究法，以某地方行政机关为研究对象，分析当前中央政府各部门和地方政府公务消费信息公开的现状，指出已公开公务消费信息中存在的主要问题是拖延时间，消极公开；公开内容流于形式，缺乏详细解释；数据缺乏审查核实；统计口径窄等，同时通过案例研究对地方政府公务消费信息公开缓慢等问题产生的深层次原因逐一进行探讨。在此基础上，提出完善和推进政府公务消费信息公开的对策建议，即加强法制建设，提高财政信息公开力度；建立健全监督制度；加强惩处力度，建立问责机制；科学制定和细化公务消费制度与规范标准；注重加强公职人员伦理建设。

希望通过本文的研究探讨，从微观层面上，能使该地方行政机关重视公务消费信息公开，理性面对公开工作中存在的困境，大力推进公开工作。从宏观层面上，能为我国政府公务消费信息公开工作有理论建设意义，提供可行性的意见和建议。

**关键词：** 公务消费； 财政信息； 信息公开

## Abstract

March 23, 2011, the state council executive meeting requested the departments of the central government to open the information of public funds abroad fee, official vehicle purchase and running costs, official reception fees. On May 4, the State Council executive meeting decided that the local government and relevant departments also should disclose the information of abroad fee using public finances, official vehicle purchase and running costs and official reception fees, which never opened to the public, That would be seen as the key step of the government reform, in the last three years, despite the vast majority of the central departments have opened the information, a very minority provincial government disclosed the data of the funding, moreover, municipal and county governmental had barely no disclosure. So far, disclosures were just some simple data, lacking of relative objective comparison standard and detailed explanation, there is bound to a doubt that the disclosure might be image project. Therefore, the problems in the process must be solved urgently, and more system reform and the improvement of the supporting measures are needed, or the disclosure will lose significance, resulting the government's reform come to a halt.

This paper, analyzed the current central government departments and local governments the present situation of public funds, pointing out that the public has some problems. The main problem is procrastination in disclosure; formalism in open content, lack of detailed explanation; data without examination and verifies, narrow Statistical caliber, etc. Meanwhile, this paper discussed those problems in public information disclosure through a case-study method put forward improvements and Suggestions that such as strengthen the legal construction, improve the financial information publicity efforts; Establish and perfect the supervision system; strengthen the punishment, establish accountability mechanism; formulate and refine the public spending system and standards; Focus on the strengthening of the public servants ethics construction.

This paper is made to attract the attention of the local administrative authority to

public information disclosure and to vigorously push forward the public information disclosure from a micro perspective .Moreover this paper provide the feasible opinions and the suggestions to Chinese government for public information disclosure from a macro perspective.

**Key words:** Public Funding; Financial Information; Information Disclosure

厦门大学博硕士论文摘要库

## 目 录

一、导论	1
(一) 问题的提出及研究意义	1
(二) 文献综述	3
(三) 概念阐述	8
(四) 论文结构及研究方法	11
二、我国公务消费信息公开现状及问题	13
(一) 我国公务消费信息公开的现状	13
(二) 公务消费信息公开过程中存在的问题	23
三、公务消费信息公开困境的实证分析	26
(一) A 行政单位机构设置	26
(二) A 机构公务消费的相关规定	28
(三) 产生问题的原因分析	29
四、完善公务消费信息公开制度建设的对策建议	34
(一) 加强法制建设, 提高公务消费信息公开力度	34
(二) 建立健全监督制度	36
(三) 加强惩处力度, 建立问责机制	38
(四) 细化公务消费制度与规范标准	38
(五) 注重加强公职人员伦理建设	39
结束语	41
参考文献	42
附件	43
致谢语	47

# Contents

<b>I. Introduction.....</b>	<b>1</b>
1. Statement of problem and Research significance.....	1
2. Literature Review & Summary.....	3
3. Basic concepts.....	8
4. Research mentality and Research methods.....	11
<b>II .The official consumption current situation and problems of information disclosure.....</b>	<b>13</b>
1. The official consumption current situation.....	13
2. Problems of information disclosure.....	23
<b>III. An empirical analysis of the difficulties on official consumption information disclosure.....</b>	<b>26</b>
1. Institutions of A administrative units.....	26
2. Rules about official consumption of A administrative units.....	28
3. Analysis of problems.....	29
<b>IV.The path selection of sustainable development of   official consumption information disclosure.....</b>	<b>34</b>
1.Strengthen the construction of legal system and improve official consumption information disclosure.....	34
2. Set up a sound system of supervision.....	36
3. Strengthen penalties and establish accountability mechanism.....	38
4.Develop and refine the official consumption system and standard scientifically.....	38
5. Strengthen the construction of civil servants ethics.....	39
<b>Conclusion.....</b>	<b>41</b>
<b>References.....</b>	<b>42</b>
<b>Appendix.....</b>	<b>43</b>
<b>Thanks.....</b>	<b>47</b>

厦门大学博硕士学位论文摘要库

## 一、导论

### (一) 问题的提出及研究意义

#### 1. 问题的提出

现代社会要求实行民主,而民众的参与程度是衡量民主发展的标尺。要实现民主,人民必需能够详细地知道政府的活动,即参与的前提条件在于公民拥有知情权。人们只有知情,才能谈得上去行使民主权利和其它权利。因此,政府信息公开的程度决定了公民知情权实现的程度。公民意识作为一种重要的社会意识形态,是公民对于自身拥有法定权利和义务的自觉和认同。在当前我国政治结构的作用下,公民意识觉醒和增强日渐明显,并已积极地反作用于我国的政治发展和政治现代化。自2008年5月1日《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》)实施至今,我国政府信息公开制度虽然已经有了较快的成长和进步,但在这近6年的时间中,我国政府信息公开制度仍然面临着深层次的困难和矛盾,存在各方面的问题和阻力。长久以来,一直被行政部门视为“机密”的“三公”经费,即我国各级政府每年的因公出国(境)经费、公务车辆购置及运行费、公务接待费的支出究竟有多大,一直模糊不清,社会对其也只能进行大致的猜测。2006年,为了遏制进一步恶化的公务接待费用浪费问题,温家宝总理在国务院常务会议上把规范党政机关公务接待工作上升到“推进行政管理体制、反腐倡廉、改进机关作风”的高度,2007年《中央国家机关会议费管理办法》、《中央国家机关出差和会议定点管理办法(试行)》出台。2009年温家宝总理主持召开国务院常务会议要求国务院所属部门带头贯彻执行《党政机关国内公务接待管理规定》。2009年5月,中央纪委、监察部、财政部又发出通知,要求党政机关经费缩减要量化。随后,国家财政部发布了《中央国家机关和事业单位差旅费管理办法》。公务接待不同于一对一的行贿受贿行为,在消费和报销过程中,公务接待都有一套需要多人参与的手续与流程。虽然国家对公务接待管理已经采取措施,但林林总总的规范和约束往往敌不过“潜规则”,公务接待需要一场改革,公务接待费用控制问题需要引起高度重视。终于在国务院的施压下,中央各部门开始

公开2010年和2011年4月14日科技部率先公布“三公”经费，由此拉开了“三公”经费公开的序幕，促使学术研究的视角发生转向，政府公务消费信息公开制度实施的执行情况和效果开始成为研究的焦点。既有公务消费的研究成果大多以财政学和法学的视角，对我国公务消费的现状、存在问题以及探求解决之道。而本文的理论价值在于拓展了政府财政信息公开的研究领域，试以公务消费信息公开为切入点，采取规范和实证相结合的研究方法，通过对某行政单位的调查访谈探讨造成“三公”经费公布困难的深层次原因，以及对我国公务消费信息公开制度的完善提出可行性的意见。

## 2. 研究意义

关注政府公务消费公开问题具有重大意义：首先，有利于我国民主社会的转型。政治的民主化是社会发展的必然趋势，也是世界各国都在追求的一个目标。鉴于改革开放以来，我国的经济始终朝开放化、多元化和国际化的方向前进，所以我国的政治发展也必须朝公开化、透明化、民主化的方向迈进。然而我国几千年的封建统治一直强调集权，强调人治，保持着神秘执政的作风。<sup>①</sup>目前我国社会转型正处于关键时期，这就迫切需要政府积极主动的向公民公布相关的信息，特别是“三公”的消费情况，使公民了解政府财政支出的动向。只有在公民完全知情的情况下，公民才能充分表达自己的意见和建议，也大大提高了公民参与的热情，政府可以根据公民所反馈的信息对决策进行适当的调整和完善，这种政府与公民互动式的执政方式才是民主政治的表现，也只有通过政府的信息公开的途径，才能加快民主社会的转型。

其次，有利于政府公信力的提高。诚信是儒家伦理道德的精髓，它不但规范个人行为，维护社会秩序，而且还是统治者治国理政的基本准则。国“无信不立”，诚信能够增强人民群众的社会信任感和归属感，政府失信会导致人民群众对政府信任的丧失，从而造成社会普遍失信，削弱政府的合法性。政府信用的程度从根本上决定着人们对政治统治的认可程度，同时也是对政府合法性的检验。信用政府的行为是守约重承诺的、为了公众福利的，其行为就具有合法性。政府信用与政治合法性是正比例关系，此升则彼升，此降则彼降。就目前我国信息公开的情

<sup>①</sup>李春阁：《政府信息公开的动力机制研究》，吉林大学，2011，5，第18页。

况而言，大部分政府的信息公开为面子工程，信息公开的效度和深度明显不够，而公务消费信息公开的数据也都是些模糊、庞统的，难脱做秀之嫌。这种公开方式不但没有达到保证公众的知情权和监督权，而且使公众对政府的质疑加重，降低了政府的公信力，也在一定程度上影响了社会的稳定发展。因此，只有在信息公开制度的效度和深度上有所突破，才能使公众对政府做出信任选择，政府公信力才能有所提高，政府与公众形成一种良性循环的互动。

再次，有利于规范和约束行政权力，防治腐败。从公民的角度来看，公务消费信息公开了，才有监督的平台，有了监督的平台，公民才能有效地行使权力，才能督促政府依法开支公务经费，最大限度地将公务经费压缩在合理范围内，“倒逼”政府养成廉洁意识和公共财政观念，并使纳税人的金钱能够更多地流向更具价值的民生等领域。从政府自身的角度来看，公务消费信息的公开，规范了政府财政管理制度，在一定程度上约束政府官员的权力，把政府的财政活动置于公开透明的环境下，实行“阳光作业”，防止“暗箱操作”，有利于从源头上预防和治理腐败，有效防范权力失控、决策失误和行为失范，有利于夯实反腐败体系的制度基础。

最后，推进节约型政府的建设，降低行政成本。越来越多的人认为，建设节约型政府无疑是我国政府管理改革的一个重要使命，也是当前一项迫在眉睫的民心工程。政府管理改革的实质，就是建设公众满意的一个能够治理并且善于治理的政府，为了担当起治理政府的角色，政府应该坚持做到托起“钱袋子”，放松“权袋子”，卡住“钱袋子”。<sup>①</sup>评价一个政府是否廉洁、节俭，公务消费是一个重要指标。将政府官员的公务消费信息公布，有助于降低公务消费的支出，从而大大减少了行政成本，从源头上治理职务消费的腐败，提高政府财政的透明度，让政府把钱用在刀刃上。

## （二）文献综述

从学术研究的角度出发，伴随着社会经济的发展和行政改革的稳步前行，我国对政府财政信息公开或阳光财政的研究逐渐成为法学、行政学和财政学的焦点问题，诸多学者立足于国内政府财政信息公开的现实和社会发展需要，呼吁并推

<sup>①</sup>姜异康，唐铁汉：《降低行政成本建设节约型政府》，北京：国家行政学院，2007，第4-8页。

动政府公务消费的公开。本文将从两大方面对诸多学者的研究进行整理分析。

## 1. 理论意义

研究我国财政信息公开的学者大部分就理论分析层面的研究颇为丰富,大概可以分为以下几个方面:一是我国财政信息公开的意义与功能的研究。陈穗红学者从财政信息公开透明影响公共政策的选择和决定、公共资源的使用效率、政府部门绩效评价以及防范财政风险,保障政府服务能力的可持续性和宏观经济的稳定多方面论证了提高财政信息透明度是正确选择公共政策和改善政府管理不可缺少的条件<sup>①</sup>;赵大全学者从公共财政的公共性和透明度的逻辑来阐述财政信息公开的重要性,认为透明度是公共财政本质的外在度量,是促使公共财政建立的必要途径<sup>②</sup>。宋槿篱学者认为推行财政公开的必要性有三个方面,即财政公开是反腐败的重要手段;财政公开是保证公民行使监督权,建立民主、开放、有效的财政监督体制的重要前提;财政公开是保护纳税人权利,增强公民纳税意识的有效途径。<sup>③</sup>

二是围绕我国财政信息公开法律制度的研究。魏智文学者就我国财政信息公开法律制度目前存在的问题进行了深入的探讨,认为无论是在公共资金的支出还是收入上,由于预算的法制化程度较低,强大的行政权仍处于主导地位,导致人大对预算的决定、预算的支出、预算的审查等问题长期处于弱监督甚至真空状态。因而,缺乏有效监控的政府滥用财政权、乱决策、乱花钱的违法行为层出不穷。<sup>④</sup>姜艳、周晓琳、于长伟等学者则认为目前,我国《政府信息公开条例》对政府豁免信息的列举方式不合理,对政府豁免信息采取的是概括式规定,这与“不公开是例外”的原则相违背。因此,制定专门的《政府公共财政信息公开规定》中应以法律条文的形式明示列举政府公共财政信息不予公开的事项。其次,认真解决好政府公共财政信息公开的主要问题,政府向公众提供的公共财政信息至少应当包括预算信息、资产和负债信息以及各级政府的合并财务状况等。公开的内容要尽量做到便于公众理解。健全责任追究机制,加强外部审计监督力度,及时准确地披露审计信息。最后,从建立政府公共财政信息不公开司法救济制度、建立

<sup>①</sup>陈穗红:《我国财政信息透明度的改善途径探析》,《中国行政管理》,2008,(9),第28-30页。

<sup>②</sup>赵大全:《公共财政的公共性与透明度问题研究》,财政部财政科学研究所,2011,5,第100页。

<sup>③</sup>宋槿篱:《关于推行财政公开制度的探讨》,《中国财政》,2003,(2),第48页。

<sup>④</sup>魏智文:《论我国财政信息公开法律制度的完善》,南京师范大学,2011,4,第10页。

政府公共财政信息不公开行政公益诉讼制度和建立政府公共财政信息公开问责制度三个方面思考如何完善政府公共财政信息公开的法律救济途径。<sup>①</sup>

三是就我国目前财政信息公开存在的问题，提出对策建议的研究。财政研究人马蔡琛指出政府部门缺乏财政信息公开的意识，多数官员认为手中掌握的信息是一种权力，自己没有责任和义务对外公开。还有些官员还担心公布的财政信息引起社会公众的质疑，从而冲击到本单位的局部利益或个人利益。另一方面，就目前我国财政信息公开的内容来看，一些描述性、概括性、结果性的信息公布比较完整，涉及一些细节性的信息数据却比较含糊，往往对其去向没有一个明确的归属。在信息的全面性方面，仅公开一般预算开支项目。<sup>②</sup>程瑜学者从政府财政信息公布的范围、时限以及监督方式三大方面揭露现存的问题。<sup>③</sup>在建议和对策方面，大多数学者都从加强财政法制建设、改进预算制度、建立内外结合的监督体系来提高我国财政透明度。<sup>④</sup>

四是借鉴国外经验的研究。我国的一些学者通过介绍国外的有关财政信息公开制度的内容，进行比较研究从而提炼出借鉴经验，使外国的理论本土化，推进我国财政信息公开制度的发展和深化。例如赵倩学者介绍了一些成熟市场经济国家的普遍经验，特别是英美法三国的政府财政信息公开的具体规定，通过介绍她认为财政信息公开的“度”对政府财政信息透明至关重要。“政府是否应当公开财政信息，是否向民众提供财政信息，并不是由政府的权力决定，而是由民众的权利所决定，这种权利是民众所享有的宪法权利。所以说，民众需要什么信息，政府就要提供什么信息，只有这样，相应的宪法上的权利才能够实现。但是，对于某些公开后可能影响财政管理目标的实现、危害国家安全、造成社会大限度地公开关于政府结构和职能、财政政策意向、公共部门账户和财政预测的信息，并且这些信息是可靠的、详细的、及时的、容易理解并且可能进行比较的”。<sup>⑤</sup>魏陆学者基于政府门户网站这一公开渠道及网络信息传播特点，对美国和中国的2011年度中央（联邦）预算公开信息进行比较，认为我国政府门户网站在预算信息公开方面还有很大的提升空间，应该尽快提高中国政府门户网站预算公开信息的质量，

<sup>①</sup>叶希胜：《财政信息探讨》，华中师范大学，2002。

<sup>②</sup>柳青：《我国财政信息公开存在的问题及对策》，《改革与开发》，2011，（10），第80页。

<sup>③</sup>程瑜：《我国财政透明制度构建研究》，《当代财经》，2009，（8），第35页。

<sup>④</sup>钱凯：《如何提高我国财政透明度研究综述》，《经济研究参考》，2007，（60），第43页。

<sup>⑤</sup>赵倩：《财政信息公开与财政透明度：理念、规则与国际经验》，《财贸经济》，2009，（11），第61页。

特别是在技术方面可以立即实施，加强政府门户网站预算专栏的建设，提供用户友好型的预算公开信息。<sup>①</sup>

## 2. 现实意义

国务院于2008年颁布并实施了《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称<条例>)至2012已有4年时间，在这四年中，以《条例》为代表的政府信息公开制度的实施对我国财政透明度的建设究竟有怎样的影响，这成了众多学者研究的一个实证课题。上海财经大学公共政策研究中心2009、2010、2011连续三年对我国省级财政透明度进行了较为深入详细的调查，发布了具有评估意义的报告。他们的调查得到四条重要性的结论，一是中国省级财政透明度三年来逐渐提高，但进步极为缓慢，中国财政透明度整体上仍然处于极低水平，与公众对信息的要求相距甚远；二是与政府财政透明度相比，行政部门收支及相关信息透明度较差，表现在态度和责任心方面；三是与态度和责任心得分相比，无论是省级财政透明度评估，还是行政部门财政收支及相关信息评估，其实质财政信息得分都较低，说明政府及其部门不愿公开有效的财政信息；四是与省级政府及行政部门的财政信息公开相比，省级人大对财政信息公开无论是在态度上，还是在实质信息提供上，都更逊一筹。<sup>②</sup>

一些学者以地方政府预算公开制度执行效果为研究对象，例如2009年广州市政府预算公开事件<sup>③</sup>，2010年巴中市巴州区白庙乡首创政府财政预算全裸式，学者们从微观层面所反映的预算公开的真实情况，洞察我国预算公开中一些亟待解决的问题。吕侠学者认为当前我国预算公开存在以下三个问题：“一是预算不完整，监督有漏洞；二是预算不真实，缺乏权威性；三是预算不精细，造成在执行过程中走样”。<sup>④</sup>

另外一些学者，如上海财经大学教授蒋洪，就职务消费制度中的公车改革作为实证研究。其团队对31个省级政府的财政透明度状况进行了连续三年的跟踪调查，发现公车数量成为最忌讳的信息之一。对于车改难以进行的原因，很多学者

<sup>①</sup>魏陆：《基于政府门户网站视角的中美预算公开信息比较与评价》，《当代财经》，2012，（1），第47页。

<sup>②</sup>上海财经大学公共政策研究中心：《2011中国财政透明度报告》，上海财经大学出版社，2011，（5）。

<sup>③</sup>黄晓燕：《广州市政府预算公开事件的法律思考》，西南政法大学，2011，（3），第5页。

<sup>④</sup>吕侠：《论中国的预算公开》，《中南财经政法大学学报》，2010，（4），第98页。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库