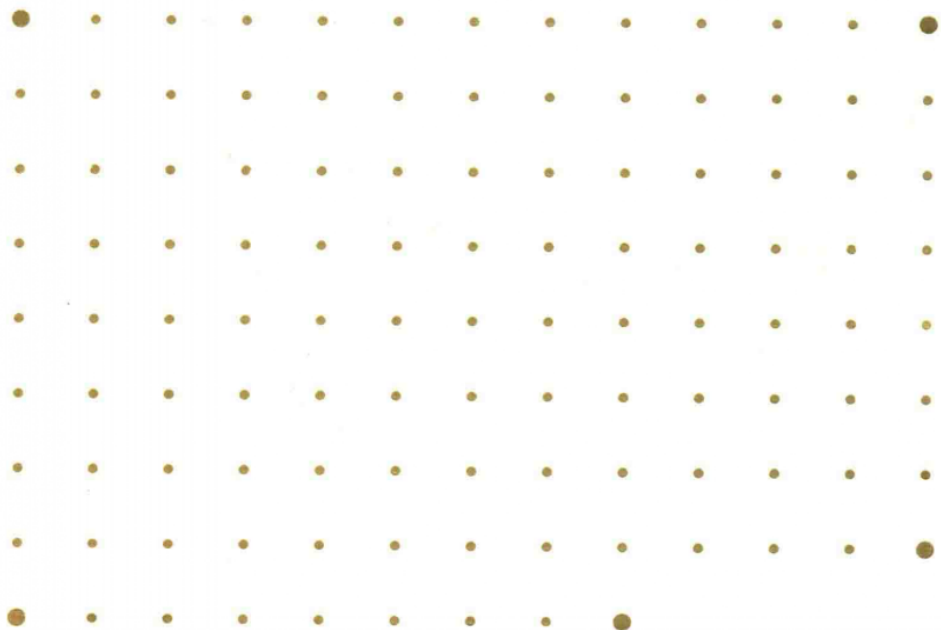




2015

# 中国财政透明度报告

上海财经大学公共政策研究中心



# 2015

## Annual Report on China's Fiscal Transparency at the Provincial Level

ISBN 978-7-5642-2275-8



9 787564 222758 >

定价：39.00元

2015

# 中国财政透明度报告

上海财经大学公共政策研究中心

 上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

2015 中国财政透明度报告/上海财经大学公共政策研究中心编  
—上海:上海财经大学出版社,2015.10

ISBN 978-7-5642-2275-8/F·2275

I.①2… II.①上… III.①地方财政-财政管理-研究报告-中国-  
2015 IV.①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 240365 号

- 责任编辑 江 玉
- 封面设计 张克瑶
- 责任校对 胡 芸 卓 妍

2015 ZHONGGUO CAIZHENG TOUMINGDU BAOGAO

## 2015 中国 财 政 透 明 度 报 告

上海财经大学公共政策研究中心

---

上海财经大学出版社出版发行  
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址:<http://www.sufep.com>  
电子邮箱:webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海叶大印务发展有限公司印刷装订  
2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

---

710mm×960mm 1/16 12.5 印张 227 千字  
定价:39.00 元

# 2015 中国财政透明度报告

## 项目组组长：

蒋洪 教授 上海财经大学公共政策研究中心

## 项目组副组长：

刘小兵 教授 上海财经大学公共经济与管理学院

邓淑莲 教授 上海财经大学公共经济与管理学院

## 项目组成员(按姓氏笔画为序)：

杨丹芳 副教授 上海财经大学公共经济与管理学院

曾军平 副教授 上海财经大学公共经济与管理学院

温娇秀 副教授 上海财经大学公共政策研究中心

郑春荣 副教授 上海财经大学公共政策与治理研究院

彭军 教授 美国亚利桑那大学(University of Arizona)

## 序 言

知情权是人民最基本的权利，也是所有其他权利的基础。中共十七大报告中指出，“人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心”，“要保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”。“知情”不单是指知道政府要求公众做什么，更重要的是要让公众知道政府在做什么。公开政府财政信息是实现这一点的最有效的方式，人民当家作主必须要有一个公开、透明的财政。

改革开放以来，我国已经在公开财政信息方面取得了一些进步，但是，我国财政透明度与保障人民知情权的要求还有很大距离。财政的不透明对我国的经济发展、社会和谐以及法制建设已经产生了严重的危害。公共资金被挪用或滥用，违背民意的形象工程，奢侈浪费的职务消费，贪污腐败，以权谋私，中饱私囊，凡此种种都与财政不透明、缺乏公众和制度的监督有关。为此，上海财经大学公共政策研究中心于2009年启动了《中国财政透明度报告》项目，对我国31个省级政府的财政信息公开情况开展调查。

转眼，《中国财政透明度报告》项目已经进入了第七个年头。回顾过往的六年，我们欣喜地发现，在社会各界的共同推动下，政府财政信息公开已得到了政府许多部门的认可，中共十七大“保障人民的知情权”的承诺正在逐步兑现，我国的财政透明度也在一点点地得到改善。但与此同时，我们也遗憾地看到，这种改善的步伐是多么的缓慢，“保障人民的知情权”的承诺离完全兑现还有较大的差距，政府仍有不少部门“保密”习惯远远超过“公开”意识。不过，这也正是我们持续开展《中国财政透明度报告》项目调研的原因和动力所在。尽管它对于项目组成员来说，无论是在完成科研考核方面还是在增加个人收益方面，都无多大贡献，但我们仍将一如既往地坚持下去。因为我们期望在持续观察和反映我国财政信息公开状况的这个过程中，能够看到国家在这方面的

进步,分享政府信息公开给社会经济发展和政治文明进程带来的好处。如是,则是对我们项目组最好的回报,也是《中国财政透明度报告》项目的最大成就。

期待社会各界共同关注,一起努力推动和推进我国财政信息公开的进程。是为序。

《中国财政透明度报告》项目组

2015 年 8 月

# 中国省级财政透明度状况 (2015)

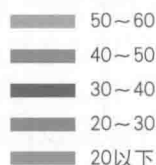
## 中国省级财政 透明度指数 (2015)

### 概览

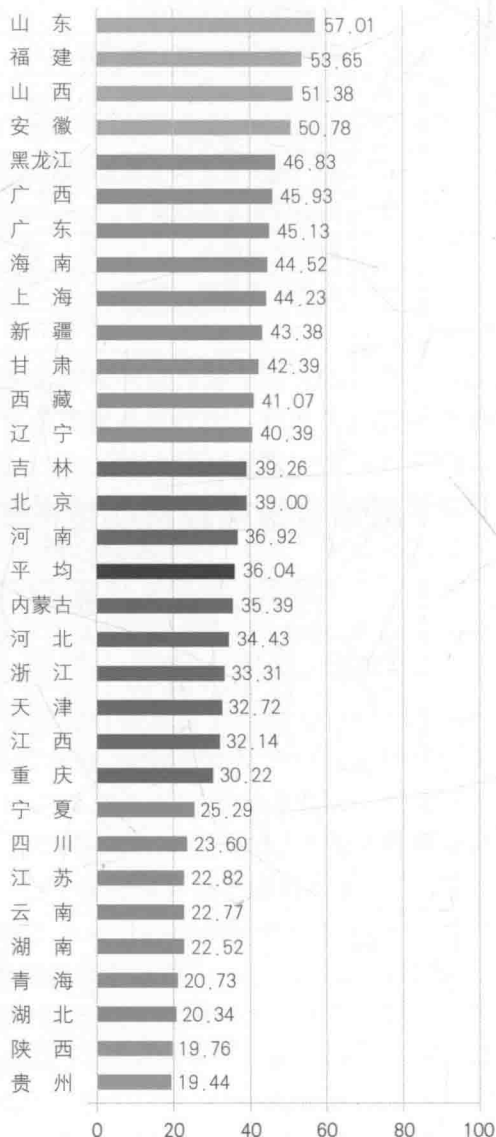
#### 我国政府财政信息公开程度 究竟如何?

中国省级财政透明度指数 (2015) 描述了我国各省 (自治区、直辖市) 2013年度决算的财政信息公开程度。项目组在财政部以及有关管理部门要求各地方财政或部门编制的决算报表中选择了50张代表性报表, 加上本项目组设计的8张报表, 共同作为本项目调查的问卷; 通过网络搜索、公开出版物检索和向政府信息公开办公室、财政厅 (局)、人力资源和社会保障厅 (局) 以及国有资产监督管理委员会申请等三种途径了解这些财政信息的公开情况。结合政府部门对信息申请回复的态度与责任心评价, 项目组对各省 (自治区、直辖市) 的信息公开状况进行了综合评分。评分结果进行指数化处理后被绘制成右图, 以便直观了解我国政府财政信息的公开程度和差距。项目组将满分情况指数化为100, 各省 (自治区、直辖市) 的指数值为其实际得分与满分的比值乘以100。

#### 分组说明



项目组根据各省 (自治区、直辖市) 财政透明度最终得分情况, 将被调查对象分为五组。第一组信息公开指数为50~60, 第二组信息公开指数为40~50, 第三组信息公开指数为30~40, 第四组信息公开指数为20~30, 第五组信息公开指数在20以下。





## 2014年和2015年财政透明度各信息要素的得分情况

序号	信息要素	权重	各省（自治区、直辖市）平均得分	
			2014年	2015年
1	一般公共预算	25	39.85	48.77
2	政府性基金预算	8	37.81	39.30
3	财政专户管理资金预算	4	18.46	20.49
4	国有资本经营预算	2	25.63	34.80
5	政府资产负债	9	5.53	9.68
6	部门预算及相关信息	15	19.02	27.32
7	社会保险基金预算	19	32.58	30.70
8	国有企业信息	15	45.63	41.94
9	被调查者态度	3	68.70	70.01
	合计	100	32.68	36.04

## 历年省级财政透明度的最高分、最低分和平均分

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
最高分	62.66	50.41	43.65	45.20	77.70	59.37	57.01
最低分	14.79	15.37	15.74	14.19	14.00	11.52	19.44
平均分	21.71	21.87	23.14	25.33	31.40	32.68	36.04

# 目 录

序 言 .....	( 1 )
<b>1 总报告 .....</b>	<b>( 1 )</b>
1.1 省级财政透明度的评估方法 .....	( 2 )
1.2 省级财政透明度评估的总体情况 .....	( 4 )
1.3 省级财政透明度评估的分省分析 .....	( 7 )
1.4 省级财政透明度评估的分项分析 .....	( 8 )
1.5 研究结论及政策建议 .....	( 13 )
<b>2 2014 年政府信息公开进程 .....</b>	<b>( 17 )</b>
2.1 人大与司法部门的行动 .....	( 17 )
2.2 政府部门的行动 .....	( 19 )
2.3 学术界的努力 .....	( 24 )
2.4 民间组织与社会公众对政府信息公开的关注 .....	( 28 )
<b>3 2015 年省级政府财政透明度调查的评分标准 .....</b>	<b>( 31 )</b>
3.1 财政过程 .....	( 32 )
3.2 政府层级 .....	( 34 )

3.3	各类基金·····	(35)
3.4	收支与权益·····	(36)
3.5	政府组织·····	(38)
3.6	信息细化度·····	(39)
3.7	本项目的调查设计·····	(41)
3.8	本项目的评分标准·····	(42)
<b>4</b>	<b>省级政府公共预算透明度评估</b> ·····	<b>(54)</b>
4.1	关于公共预算透明度调查提纲与评估方法的说明·····	(54)
4.2	我国省级政府公共预算透明度概况·····	(56)
4.3	我国公共预算透明度状况——基于公开主体的考察·····	(59)
4.4	我国公共预算透明度状况——基于公开客体的考察·····	(64)
<b>5</b>	<b>省级政府性基金透明度评估</b> ·····	<b>(73)</b>
5.1	政府性基金透明度调查提纲说明·····	(73)
5.2	政府性基金透明度概况·····	(74)
5.3	政府性基金预算分省透明度状况·····	(76)
5.4	政府性基金预算分项目透明度状况·····	(80)
<b>6</b>	<b>省级政府财政专户透明度评估</b> ·····	<b>(85)</b>
6.1	财政专户管理资金透明度调查提纲说明·····	(85)
6.2	财政专户管理资金透明度总体概况·····	(87)
6.3	财政专户管理资金透明度的分组比较·····	(89)
6.4	财政专户管理资金透明度的分项目比较·····	(91)
6.5	规范财政专户管理,建设完整公开的预算报告体系·····	(93)

<b>7</b>	<b>国有资本经营预算透明度评估</b> .....	(99)
7.1	国有资本经营预算的内容 .....	(100)
7.2	国有资本经营预算透明度评估方法 .....	(104)
7.3	国有资本经营预算透明度评估结果分析 .....	(105)
7.4	基本结论 .....	(112)
<b>8</b>	<b>政府资产负债透明度评估</b> .....	(113)
8.1	政府资产负债的含义 .....	(113)
8.2	省级政府资产负债透明度评估标准与评估方法 .....	(114)
8.3	政府资产负债透明度评估结果分析 .....	(116)
8.4	小结 .....	(122)
<b>9</b>	<b>省级政府部门预算透明度评估</b> .....	(123)
9.1	省级政府部门预算信息公开的整体水平 .....	(123)
9.2	省级政府部门预算信息公开的主体差异 .....	(130)
9.3	省级政府部门预算信息公开的客体差异 .....	(134)
9.4	省级政府部门预算信息公开的规范性 .....	(137)
9.5	研究结论及其规范含义 .....	(139)
<b>10</b>	<b>省级社会保险基金透明度评估</b> .....	(141)
10.1	各省份社会保险基金透明度调查结果 .....	(143)
10.2	社会保险基金透明度调查发现的问题 .....	(146)

<b>11</b>	<b>省级国有企业透明度评估</b> .....	(150)
11.1	省级国有企业透明度评估的分省分析 .....	(151)
11.2	提高国有企业透明度的政策建议 .....	(154)
<b>12</b>	<b>省级政府财政透明度的态度评估</b> .....	(158)
12.1	省级政府财政透明度的态度得分的总体情况 .....	(158)
12.2	财政厅(局)、人力资源和社会保障厅(局)、国有资产监督管理委员会和政府信息公开办公室的回复情况及评估 .....	(160)
12.3	各省份行政部门的回复情况及评估 .....	(166)
	<b>附录</b> .....	(169)
	附录 1 财政信息调查提纲 .....	(169)
	附录 2 部门行政收支及相关信息调查提纲 .....	(175)
	<b>参考文献</b> .....	(179)
	<b>后记</b> .....	(181)

# Contents

<b>Preface</b> .....	(1)
<b>1 General Report</b> .....	(1)
1.1 Method of Evaluation on Provincial Fiscal Transparency .....	(2)
1.2 Summary of China's Provincial Transparency .....	(4)
1.3 Analysis on China's Provincial Transparency in the Perspective of Different Provinces .....	(7)
1.4 Analysis on China's Provincial Transparency in the Perspective of Different Fiscal Categories and Items .....	(8)
1.5 Conclusions and Suggestions .....	(13)
<b>2 The Review of the Process of China's Governmental Information Disclosure in 2014</b> .....	(17)
2.1 The Role of the Legislature and the Judiciary .....	(17)
2.2 The Role of the Government .....	(19)
2.3 The Role of Academia .....	(24)
2.4 The Role of Civil Societies .....	(28)

<b>3</b>	<b>The Grading Criteria of Provincial Fiscal Transparency in 2015</b> .....	(31)
3.1	The Process of Fiscal Process .....	(32)
3.2	The Levels of the China's Government .....	(34)
3.3	The Special Funds .....	(35)
3.4	Revenus, Expenditures and Equity .....	(36)
3.5	The Governmental Organizations .....	(38)
3.6	The Detailed Government Fiscal Information .....	(39)
3.7	The Framework of the Survey .....	(41)
3.8	The Grading Criteria .....	(42)
<b>4</b>	<b>The Assessment of Governmental General Fund's Transparency at Provincial Level</b> .....	(54)
4.1	The Explanation of the Survey Items and the Evaluation Method .....	(54)
4.2	Overview .....	(56)
4.3	The Survey and the Evaluation in the Perspective of the Provincial Governments .....	(59)
4.4	The Survey and the Evaluation in the Perspective of the Published Information .....	(64)
<b>5</b>	<b>The Assessment of the Special Funds' Transparency at Provincial Level</b> .....	(73)
5.1	The Explanation of the Survey Items .....	(73)
5.2	Overview .....	(74)
5.3	The Survey and the Evaluation in the Perspective of the Provincial Governments .....	(76)
5.4	The Survey and the Evaluation in the Perspective of the	

	Published Information .....	(80)
<b>6</b>	<b>The Assessment on the Transparency of the Provincial Off-Treasure Fiscal Fund .....</b>	<b>(85)</b>
6.1	The Explanation of the Survey Items .....	(85)
6.2	Overview .....	(87)
6.3	The Transparency Comparasion among Different Provincial Groups .....	(89)
6.4	The Transparency Comparasion among Different Items .....	(91)
6.5	Establish Comprehensive Budget Reporting System to Improve the Management of Public Funds .....	(93)
<b>7</b>	<b>The Assessment on the Transparency of the State-owned Operating Assets at Provincial Level .....</b>	<b>(99)</b>
7.1	The State-owned Operating Asset Budget .....	(100)
7.2	The Evaluating Method of the State-owned Operating Assets Transparency .....	(104)
7.3	The Analysis on the Evaluating Results .....	(105)
7.4	Conclusions .....	(112)
<b>8</b>	<b>The Assessment on the Transparency of the Assets and Liabilities at Provincial Level .....</b>	<b>(113)</b>
8.1	The Defination of the Government's Assets and Liabilities .....	(113)
8.2	The Grading Criteria and the Evaluating Method .....	(114)
8.3	The Analysis on the Evaluating Results .....	(116)
8.4	Conclusions .....	(122)



<b>9</b>	<b>The Assessment on the Budgetary Transparency of Provincial Government Agencies</b> .....	(123)
9.1	Overview .....	(123)
9.2	Differences among Provinces .....	(130)
9.3	Differences among Published Information .....	(134)
9.4	The Analysis on the Normanzation of Agencies' Budgetary Information Disclosure .....	(137)
9.5	Conclusions and Implications .....	(139)
<b>10</b>	<b>The Assessment on the Transparency of Social Insurance Funds at Provincial Level</b> .....	(141)
10.1	The Results of the Survey .....	(143)
10.2	The Problems Found in the Survey .....	(146)
<b>11</b>	<b>The Assessment on the Transparency of State-owned Enterprises</b> .....	(150)
11.1	The Analysis on the Differences among the Provinces .....	(151)
11.2	Policy Suggestions .....	(154)
<b>12</b>	<b>The Assessment on the Provincial Governments' Attitude towards Fiscal Transparency</b> .....	(158)
12.1	Overview .....	(158)
12.2	Replies from Department of Finance, Department of Human Resources and Social Security, State-owned Assets Supervision and Administration Commision and Information Disclosure Office at Provincial Level and Corresponding Assessment .....	(160)