

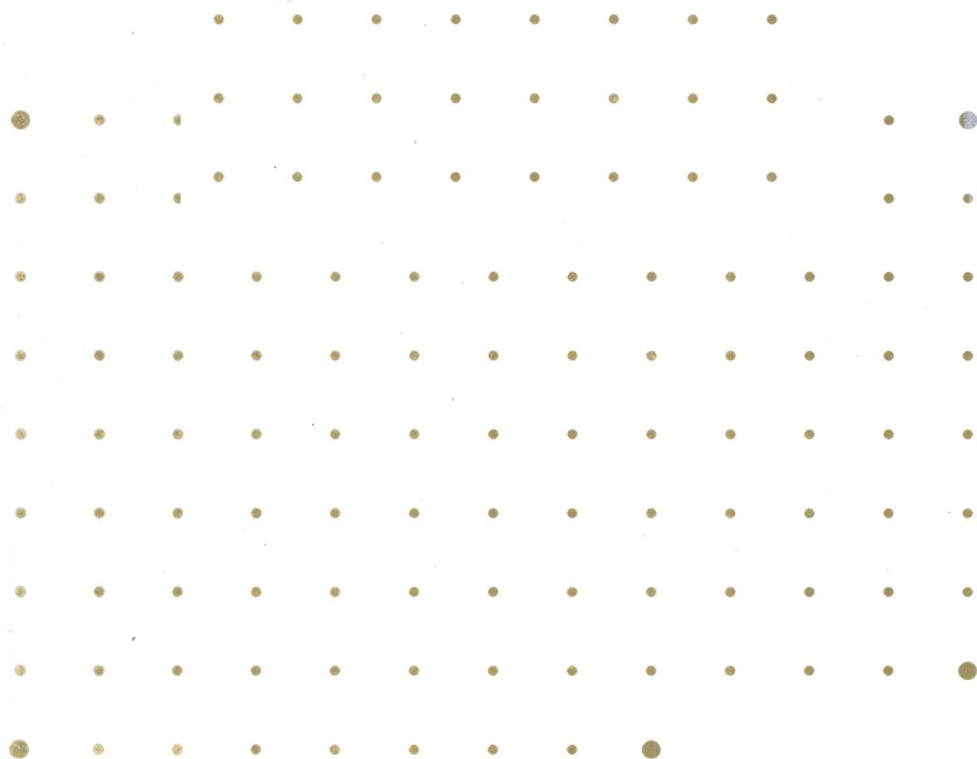


2010

中国财政透明度报告

——省级财政信息与部门行政收支公开状况评估

上海财经大学公共政策研究中心



2010

中国财政透明度报告

——省级财政信息与部门行政收支公开状况评估

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

2010 中国财政透明度报告:省级财政信息与部门行政收支公开状况
评估/上海财经大学公共政策研究中心. —上海:上海财经大学出版社,
2010. 6

ISBN 978-7-5642-0781-6/F · 0781

I. ①2… II. ①上… III. ①地方财政-财政管理-研究报告-中国-
2010 IV. ①F812. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 089380 号

□ 责任编辑 俞晓峰

□ 封面设计 张克瑶

2010 ZHONGGUO CAIZHENG TOUMINGDU BAOGAO

2010 中国 财 政 透 明 度 报 告

——省级财政信息与部门行政收支公开状况评估
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

上海第二教育学院印刷厂印刷

宝山葑村书刊装订厂装订

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 16.25 印张(插页:2) 274 千字

印数:0 001—1 500 定价:33.00 元

2010 中国财政透明度报告

——省级财政信息与部门行政收支公开状况评估

项目组组长：

刘小兵 教授 上海财经大学公共经济与管理学院副院长

项目组副组长：

邓淑莲 副教授 上海财经大学公共经济与管理学院院长助理

杨丹芳 副教授 上海财经大学公共经济与管理学院财政系

项目组成员(按姓氏笔画为序)：

宋健敏 副教授	上海财经大学公共经济与管理学院
郑春荣 副教授	上海财经大学公共经济与管理学院
彭 军 教授	美国亚利桑那大学(Uni. of Arizona)
蒋 洪 教授	上海财经大学公共政策研究中心
曾军平 副教授	上海财经大学公共经济与管理学院
温娇秀 博士	上海财经大学公共政策研究中心

序 言

《中国财政透明度报告》是上海财经大学 211 建设规划资助的系列研究项目。继 2009 年推出《2009 中国财政透明度报告——省级财政信息公开状况评估》之后,2010 年又推出了《2010 中国财政透明度报告——省级财政信息与部门行政收支公开状况评估》。项目研究小组在众多师生的共同参与支持下,经过半年多的努力,对全国 31 个省级政府财政透明度和一些主要省级部门的行政收支透明度状况进行了调查、分析、评分和排序,最后形成了这份评估报告。

这一项目的产生,最初是基于学科发展的需要来考虑的。公共财政是上海财经大学公共经济与管理学院和公共政策研究中心关注的主要领域。财政教学和科研与我国改革开放的实践相结合需要大量的财政信息,但长期以来要获得我国的财政信息一直很难,甚至根本无从获取,这成了财政教学和科研中的最大难题。然而,促使我们将财政透明度作为一个项目来研究的更为重要的原因是我国经济与政治体制改革实践的迫切需要,这种需要使得我们下决心对我国的财政透明度进行系统的考察,不仅是作为一种学术研究,同时也作为参与我国改革开放、推动社会制度变革并向前发展的一项实践活动。

胡锦涛总书记在党的十七大报告中明确指出:“人民当家做主是社会主义民主政治的本质和核心。要健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。”“人民当家做主”是中国近百年来革命的根本目标,这个目标必须通过健全民主制度来实现,保障人民的权利是民主制度的基础。在人民的各种权利中,知情权是其他一切权利的前提,在不知情的情况下,参与权、表达权、监督权将失去意义,正如一个失去感知

能力的人不能行使任何权利一样。保障人民的知情权的一项基本要求是让公众知晓其委托政府管理的所有公共资金和资产的运行状况,知道这些资金有多少,从哪里来,用到哪里去,资金安排、使用以及运行结果是否符合其愿望和要求。这就必须要有一个公开、透明的政府财政。本项目的目的就在于为落实党的十七大提出的任务、保障人民的知情权、促进我国财政透明度的提高做一些力所能及的工作。

在党的十七大精神的指引下,《政府信息公开条例》于2008年5月1日起正式实施。从新中国成立一直到《政府信息公开条例》颁布前的近60年中,我国先后制定和实施了《保守国家机密暂行条例》和《中华人民共和国国家保密法》,并且以这些法规为基础制定了许多保密条例,但是却没有一部法律法规或条例明确规定政府应承担的信息公开的责任和义务。从这个意义上来说,《政府信息公开条例》是我国公共管理制度变革的一个重要里程碑。“以公开为原则,不公开为例外”是这个条例的基本精神,这种精神与以往“以保密为原则”的管理制度形成了鲜明的对照。《政府信息公开条例》规定:“行政机关对符合下列基本要求之一的政府信息应当主动公开:(一)涉及公民、法人或者其他组织切身利益的;(二)需要社会公众广泛知晓或者参与的;(三)反映本行政机关机构设置、职能、办事程序等情况的;(四)其他依照法律、法规和国家有关规定应当主动公开的。”显然,财政信息“涉及公民、法人或者其他组织切身利益”,同时也“需要社会公众广泛知晓或者参与”,通过这些信息,公众可以更清楚地了解“行政机关机构设置、职能、办事程序等情况”,属于政府应当主动公开的信息。《条例》的实施对本项目是一个极大的鼓舞,同时也赋予本项目一项任务:通过财政透明度的调查和评估,检查《政府信息公开条例》的实施情况,找出差距,树立榜样,使得该条例能够得到更好的贯彻执行。

保障人民知情权的提出以及《政府信息公开条例》的实施,直接针对了我国现实中亟须解决的问题。政府信息的不公开会削弱社会以及人大对政府的监督和制约,不受监督和制约的权力必然会滋生腐败。由于长期以来政府信息公开方面存在的缺陷,滥用公款、奢侈浪费、贪污腐败已经成为当前社会极为关注的一个问题。近年来通过网络媒体曝光而揭露出的政府官员腐败问题时有发生,虽然这些案件涉及的金额不算太大,但引出的问题发人深省:政府的钱不是有层层的管理吗?为什么这层层管理都失效了?是没有发现还是视而不见?为什么这些事情都是由普通公民的偶然发现才成为问题,通过网络曝光而引起社会公愤才得以解决?

制度化的管理失效了,制度外的偶然性因素反而成了解决问题的关键,这实在是一种不正常的状况。这些事件说明阳光是最好的“防腐剂”,人民的监督是最有效的“廉政公署”,同时也印证了毛泽东同志曾经说过的一句话:“只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息。”促进政府信息尤其是财政信息的公开,为人民监督政府创造条件,进而真正实现人民当家做主,这就是本项目的宗旨。

给政府评分、排序在我国也许还是件新鲜事,可实际上也是件最正常不过的事。一个人干得怎么样应该让别人来评判,自己说总缺乏说服力。对政府的评价也应该这样。我们采用的透明度评判标准只是一种初级水平,只考虑公众需要了解的一些基本财政信息是否能够获得,项目没有考察信息的及时性、规范性、真实性,对信息的具体性只作了十分粗浅的调查。即使用这样的低标准来衡量,我国省级财政透明度和部门行政收支的透明度仍未达到合格水平。在我们所调查的 113 个省级财政信息项目中,能获得的信息平均不到 1/4;而在所调查的 25 个部门行政收支及相关信息中,能获得的信息更是平均不到 4%。提高财政透明度还有很长的路要走,项目研究小组将对我国省级财政透明度进行连续数年的跟踪调研,每年公布评估结果。我们期待每年都能看到新的进步。

我们尽可能认真细致地做好调查提纲的设计、信息搜集和统计评分工作,以便客观公正地反映各省财政透明度状况。尽管如此,缺陷和失误仍在所难免。我们热切地期待各方对我们的工作提出宝贵的意见和建议。评分可能谈不上精确,因为我们只是用自己所选择的方式来反映各省财政透明度的大体状况。我们希望各省信息公开部门、财政部门能看到差距,积极地改进信息公开工作,使我国财政透明度水平在不久的将来上升到一个新的高度。分数不是最重要的,构建“阳光财政”、保障人民的知情权、实现人民当家做主才是我们共同关注并为之努力的目标。

《中国财政透明度报告》项目研究小组

2010 年 5 月 10 日

目 录

序 言	(1)
0 总报告	(1)
0.1 概述	(1)
0.2 中国信息公开进程	(3)
0.3 省级财政信息透明度评估	(8)
0.4 省级行政单位行政收支及相关信息透明度评估	(11)
0.5 结论与建议	(12)
1 2009 年政府信息公开历程回顾	(14)
1.1 社会公众对政府信息公开进程的推动	(14)
1.2 学术界对政府信息公开进程的推动	(17)
1.3 政府与人大对政府信息公开进程的推动	(19)
2 2009 年政府信息公开重大事件评论	(26)
2.1 对财政部公布中央财政“四张预算表”的评论	(26)
2.2 对广州市公开 114 个政府部门预算的评论	(37)

2.3	对国资委公开央企经营状况事件的评论·····	(50)
2.4	对全国人大修订《保密法》的评论·····	(54)
2.5	对最高人民法院公布政府信息公开司法解释的评论·····	(62)
3	2010年省级财政透明度评估 ·····	(66)
3.1	概述·····	(66)
3.2	我国各省政府财政透明度态度评估·····	(70)
3.3	我国各省一般政府基金透明度分析·····	(76)
3.4	我国各省社会保障基金透明度分析·····	(117)
3.5	我国各省国有企业基金透明度分析·····	(127)
3.6	基本结论·····	(136)
4	2010年省级行政收支及相关信息透明度评估 ·····	(141)
4.1	行政收支及相关信息透明度的评估思路与方法·····	(141)
4.2	行政收支及相关信息调查中的态度与责任心评估·····	(147)
4.3	行政收支及相关信息透明度调查·····	(153)
4.4	行政收支及相关信息透明度的整体考察·····	(169)
4.5	研究结论及其政策含义·····	(172)
5	河南省焦作市财政透明度特别评估 ·····	(177)
5.1	概述·····	(177)
5.2	一般政府基金的透明度分析·····	(186)
5.3	社会保障基金的透明度分析·····	(196)
5.4	国有企业基金的透明度分析·····	(199)
5.5	行政收支及相关信息的透明度分析·····	(200)
5.6	思考与评论·····	(205)

6	展望与期盼	(208)
---	-------------	-------

附录

附录 1	项目调研手记三则	(211)
附录 2	财政信息调查提纲	(222)
附录 3	行政收支及相关信息调查提纲	(233)
附录 4	信息申请函	(235)

参考文献	(238)
------------	-------

后 记	(240)
-----------	-------

Contents

Preface	(1)
0 General Report	(1)
0.1 Overview	(1)
0.2 Process of China's Government Information Disclosure	(3)
0.3 Assessment of China's Government Fiscal Transparency at the Provincial Level	(8)
0.4 Assessment of Transparency of China's Government Expenditures and Related Information at the Provincial Level	(11)
0.5 Conclusions and Suggestions	(12)
1 Review of the Process of China's Government Information Disclosure in 2009	(14)
1.1 Role of the Public in Promoting Government Information Disclosure	(14)
1.2 Role of the Academia in Promoting Government Information Disclosure	(17)

- 1.3 Role of the Government and the Legislature in Promoting Government Information Disclosure (19)

2 Review of the Important Government Information Disclosure Events in 2009 (26)

- 2.1 Review of Disclosure of the Central Government's "Four Budget Tables" by the Department of Public Finance (26)
- 2.2 Review of Disclosure of the 114 Departments' Budgets by Guangzhou Municipal Government (37)
- 2.3 Review of Disclosure of Operating Information of the Central State-owned Enterprises by the State-owned Assets Management Committee (50)
- 2.4 Review of the NPC's Revision of the Secrecy Law (54)
- 2.5 Review of the Supreme People's Court's Judicial Interpretation of Government Information Disclosure ... (62)

3 Assessment of Government Fiscal Transparency at the Provincial Level (66)

- 3.1 Overview (66)
- 3.2 Assessment of Provincial Government's Attitude to Fiscal Transparency (70)
- 3.3 Analysis of Transparency of Government Funds at the Provincial Level (76)
- 3.4 Analysis of Transparency of Fiduciary Funds at the Provincial Level (117)
- 3.5 Analysis of Transparency of Proprietary Funds at the Provincial Level (127)
- 3.6 Conclusions (136)

4	Assessment of Transparency of Provincial Government's Administrative Expenditures and Related Information	(141)
4.1	Framework and Methodology	(141)
4.2	Assessment of the Attitude to Transparency of Administrative Expenditures and Related Information	(147)
4.3	Survey of Transparency of Administrative Expenditures and Related Information	(153)
4.4	Assessment of Transparency of Administrative Expenditures and Related Information	(169)
4.5	Conclusions and Policy Implications	(172)
5	Case Study: Assessment of Fiscal Transparency of Jiaozuo City, Henan Province	(177)
5.1	Overview	(177)
5.2	Assessment and Analysis of Government Funds of Jiaozuo	(186)
5.3	Assessment and Analysis of Fiduciary Funds of Jiaozuo	(196)
5.4	Assessment and Analysis of Proprietary Funds of Jiaozuo	(199)
5.5	Assessment and Analysis of Transparency of Administrative Expenditures and Related Information of Jiaozuo	(200)
5.6	Implications and Comments	(205)
6	Looking Forward	(208)





Appendixes

Appendix 1	Notes during the Survey	(211)
Appendix 2	Outline of the Survey of Fiscal Transparency	(222)
Appendix 3	Outline of the Survey of Administrative Expenditures and Related Information	(233)
Appendix 4	Request Letters for Information	(235)

References		(238)
-------------------	-------	-------

Postscript		(240)
-------------------	-------	-------

0 总报告

《中国财政透明度报告》是一份动态反映中国财政信息透明度的系列研究报告,它采用一种简明而又不失真实的方法描述了中国省级财政信息的公开状况。2009年,该系列的第一份报告《2009 中国财政透明度报告——省级财政信息公开状况评估》适时推出,对推动中国的政府信息公开进程发挥了积极的作用。如今,第二份报告《2010 中国财政透明度报告——省级财政信息与部门行政收支公开状况评估》业已完成。这份报告在以往省级财政信息公开状况评估的基础上,增加了一个专题,即对省级行政单位的行政收支及相关信息公开状况的评估,意图揭示公众所关注的行政单位行政收支信息的公开现状,为客观反映中国政府信息公开状况增添一个新的视角。

0.1 概 述

当财政理论在回答政府“应该做什么或不应该做什么”显得苍白无力而缺乏实际指导意义时,我们不敢奢谈政府应如何扩展其新的干预领域,对其行政职能的随意扩大也不敢随意苟同与鼓吹。作为财政理论工作者,也许更好的做法是帮助政府做好它已经在做的那些事情。而推动财政信息的公开,应该是一个很好的切入点。就目前而言,做这件事情起码

具有以下几个方面的意义:

(1)财政信息公开是保障人民知情权和构建公共财政体制的必然要求。

(2)为防止财政资金浪费和行政腐败提供一种制度性的保障。

(3)能够从财政信息的角度对我国《政府信息公开条例》的贯彻实施作出一种实证的刻画与描述。

(4)财政信息公开是保证财政理论工作者获取第一手材料的基本前提。

因此,上海财经大学公共政策研究中心于2008年10月设立了“中国财政透明度报告”的研究项目。2009年3月推出了《2009中国财政透明度报告》;2010年6月再次推出《2010中国财政透明度报告》。这件事情已取得了广泛的社会影响^①。

我们的目标是要客观地评价我国现行的财政透明度状况,但应该如何衡量财政透明度?什么样的财政透明度才算是好的呢?综观已有的文献,我们认为,如果公民能够根据法律授权,全面、及时、方便地了解到政府所有资金来源与用途的规范及真实信息,政府的财政才算是真正做到了公开透明。因此,衡量财政透明度的原则包括:公开、法定、完整、多维、具体、真实、规范、便利和及时^②。但是,受条件与能力限制,我们只能选择最基本的几个原则进行项目设计与组织,即选择公开、完整两个最基本的原则来评估我国的财政透明度。整个研究过程基本可以分为财政信息提纲设计、信息获取、信息统计与确认、透明度评估四个阶段。

(1)财政信息提纲设计。我们选择了省本级财政的前三年决算数据作为调查对象^③,根据现行政府收支分类标准,按照最低的透明要求设计了113项信息指标(参见附录2)来考察各省财政信息的公开程度。如果能公开地获得这113项财政信息,那么政府的财政透明度就会被认为是好的;反之,则不好。政府财政透明度的高低取决于信息获得的多少。这113项信息指标从流量和存量两方面考察了政府基金、社会保障基金、国

^① 2009年4月和2010年4月,中央电视台新闻频道均就中国财政透明度报告的推出做了专访。

^② 蒋洪等著:《2009财政透明度报告》,上海财经大学出版社2009年版。

^③ 如2009年的报告是选择2006年的数据,2010年的报告选择2007年的数据。之所以如此,原因在于现行政府财政信息公布的滞后性。这起码表明目前我国财政信息的公开在及时性原则方面做得还远远不够。

有企业基金从粗到细的财政信息。

2010 年度的财政透明度报告除了上述内容之外,还增加了一个专题——政府行政收支及相关信息的透明度调查。该专题以 2007 年末省本级(不包含下属单位)收支决算数及统计数为调查对象,选择了 11 个省级行政部门并向它们提出公开包括工资、招待费、单位人员、公车购置情况等在内的 25 项行政收支及相关信息的申请(参见附录 3)。

(2) 财政信息获取。本报告通过信息搜索(网上搜索、公开出版物检索)和依法申请(向政府信息公开办公室申请)两种途径来获取财政信息,以评估信息公开的情况。信息搜索由多位教师带领百余名包括本科生、硕士研究生和博士研究生在内的学生队伍完成。信息申请由专业教师以公开身份按照《政府信息公开条例》的相关规定依法申请。

(3) 信息统计与确认。项目组将得到的信息进行了统计,并将各省的信息统计结果反馈给各省信息公开机构,要求相关机构对调查信息的情况进行补充确认。

(4) 透明度评估。本项目对于各省财政透明度的评估分为两个部分:一是对搜集到的财政信息的数量和质量进行评估;二是对信息申请过程中各省信息公开机构所表现出来的态度和责任心进行评估。为直观反映财政透明度的情况,我们对信息公开情况赋予分值进行量化处理,包括信息分和态度分。信息满分为 1 130 分(113 项信息 $\times$ 10 分),态度满分为 50 分。将信息评分与态度评分加总,得到各省财政透明度的综合评分,满分为 1 180 分。

对行政收支及相关信息的透明度评估,我们采用了同样量化计分的做法。每个具体行政部门的信息满分为 250 分(25 项信息 $\times$ 10 分),态度满分为 10 分。将信息评分与态度评分加总,可以得到省级 11 个不同行政部门的行政收支及相关信息透明度的总分,也可以得出全国 31 个相同的行政部门的行政收支及相关信息透明度的总分。省级 11 个不同行政部门的行政收支及相关信息透明度的满分为 2 860 分(11 个部门 $\times$ 260 分),全国 31 个相同的行政部门的行政收支及相关信息透明度的满分为 8 060 分(31 个部门 $\times$ 260 分)。

0.2 中国信息公开进程

2009 年 3 月《2009 中国财政透明度报告》的推出,正值我国政府信息

