



2011

中国财政透明度报告

上海财经大学公共政策研究中心



2011

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

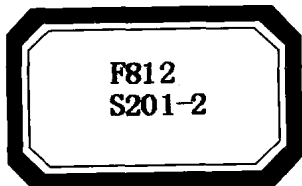
ISBN 978-7-5642-1011-3



9 787564 210113 >

定价：32.00元

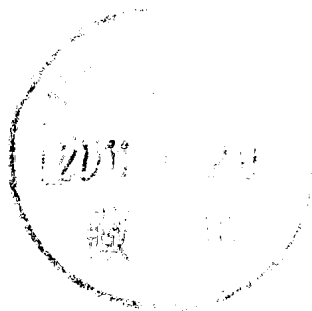




2011

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

2011 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,2011.7

ISBN 978-7-5642-1011-3/F·1011

I. ①2… II. ①上… III. ①地方财政-财政管理-研究报告-中国-
2011 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 036967 号

□ 责任编辑 江 玉
□ 封面设计 张克瑶
□ 责任校对 赵 伟
林佳依

2011 ZHONGGUO CAIZHENG TOUMINGDU BAOGAO

2011 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

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海崇明南海印刷厂装订

2011 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 15.5 印张(插页:4) 261 千字

印数:0 001—1 500 定价:32.00 元

人民当家作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。

——胡锦涛

推进财政预算公开,政府公共支出、基本建设支出、行政经费支出预算和执行情况等都要公开,让老百姓清清楚楚地知道政府花了多少钱、办了什么事,能够有效监督政府。

——温家宝

2011 中国财政透明度报告

项目组组长：

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

项目组副组长：

杨丹芳 副教授 上海财经大学公共经济与管理学院财政系

曾军平 副教授 上海财经大学公共经济与管理学院院长助理

项目组成员(按姓氏笔画为序)：

刘小兵 教授 上海财经大学公共经济与管理学院副院长

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

温娇秀 博士 上海财经大学公共政策研究中心

序 言

中国省级财政透明度评估是上海财经大学“211”建设规划资助的系列研究项目之一。自 2009 年我们开始发布第一本《中国财政透明度报告》以来,已连续三年跟踪调查和评估我国省级政府的财政透明度状况,并每年发布一本《中国财政透明度报告》,描述我国省级政府财政透明度一年来的发展变化,捕捉其变化趋势,发现其中的问题,并提出改进意见。《2011 中国财政透明度报告》是该项目的延续和拓展,研究小组在众多师生的共同参与和支持下,经过近半年的努力,对全国 31 个省级政府财政透明度、341 个省级行政单位行政收支及相关信息公开状况以及省级政府财政信息对同级人大公开程度进行了调查、分析、评分和排序,最后形成了这份评估报告。

本项目的研究缘起于财政学科发展的困境,而终归于建立透明、廉洁、责任和法治政府的社会需求。公共财政是上海财经大学公共经济与管理学院以及上海财经大学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。但是,长期以来,要获得我国的财政信息一直很难,甚至根本无从获得,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在于我国建立透明、廉洁、责任和法治政府的迫切需要。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。

政府是人们为解决自然状态下个体冲突而产生的一种超个人的契约组织。单个人而非政府是社会的价值基础。政府因公众的同意而具有存

在的合法性,依众多的个人而生存,提供民众需要的、单凭个人力量无法提供的公共产品。

然而,人民需要的是一个对人民负责任的政府。责任政府是指能够按照公众意愿,有效率地使用公共资金,提供公共产品和服务的政府。但责任政府不是与生俱来的,它的建立需要公众的参与、约束与监督。

与私人事务由私人根据市场规则决策不同,公共事务的决策只能通过政治机制即公共选择作出。不仅如此,由于经济人假设的普遍存在,政府及其官员作为公众代理人,将不可避免地发生利用信息优势,违背委托人利益而谋取自身利益的机会主义行为。因此,即使公共事务由公众决策,但如果公共事务执行的过程及结果信息不公开,公众则无法监督政府行为,没有监督和不受约束的权力也必然导致腐败。

财政信息是所有政府信息中最为重要的部分,或者可以说是核心信息。政府几乎所有活动都体现为财政信息。了解了财政,就了解了政府;控制了财政,也就控制了政府。因此,财政信息公开是建立责任政府,实现良好治理、强国富民和社会长治久安的必要条件。

近年来,我国政府在信息公开方面进行了不懈的努力,取得了一定的成效,但从总体来看,我国政府信息公开程度仍然很低,财政信息极不透明,由此导致滥用公款、奢侈浪费、贪污腐败盛行,引起公众极为不满,损害了政府为民执政的形象。那些公款吃喝、公款旅游、公车消费每年都在消耗大量的公共资金;与我国人民现实生活水平极不相称的、讲究面子和排场的政府办公楼和政绩工程随处可见;政府官员,甚至包括一些高级官员贪污受贿、以权谋私、大笔侵吞公款的行为时有发生。这种情况是财政信息不公开、缺乏必要监督的直接后果。

胡锦涛总书记在中共十七大报告中明确指出:“人民当家作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。”

国务院总理温家宝也多次指出,我们的政府毕竟是人民的政府,人民的政府就必须接受人民的监督。“让老百姓清清楚楚地知道政府花了多少钱、办了什么事,能够有效监督政府。”在2011年5月4日召开的国务院常务会议上,温家宝总理指出,财政预算公开是政府信息公开的重要内容和公共财政的本质要求,对于保障公民的知情权、参与权和监督权,加强法治政府建设,发展社会主义民主政治,具有重要意义。

“人民当家作主”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、监督权都将失去意义。保障人民知情权的一项基本要求是让公众知晓他们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他们的愿望和要求。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中共十七大提出的任务,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。

在中共十七大精神的指引下,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《政府信息公开条例》)正式实施了。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《中华人民共和国保守国家机密暂行条例》和《中华人民共和国国家保密法》,并且以这些法律、法规为基础制定了许多保密条例,但是却并没有一部法律、法规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,这种精神与以往的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。该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》的实施直接针对我国现实中急需解决的问题。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,发人深省:政府的钱不是有层层管理吗?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,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成了解决问题的关键,这实在是一种不正常的情况。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。促进政府信息公开,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作主,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,但也确实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,我们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仍未达到合格水平。三年来,在我们所调查的 113 个信息项目中,每年能获得的信息平均不到 1/4;而在所调查的 26 项(2010 年为 25 项)省级行政收支及相关信息中,每年能够获得的信息平均不到 4%,而对人大的信息调查几乎一无所获。由此可见,提高财政透明度还有很长的路要走。项目组将继续对我国省级财政透明度跟踪调研,每年公布评估结果。我们期待每年都能看到具有实质性意义的进步。

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出各省财政透明度状况。尽管这样,缺点和失误仍在所难免。我们热切地期待各方对我们的工作提出宝贵意见和建议。评分只是用我们所选择的方式反映各省财政透明度的大体状况,在任何意义上都谈不上精确。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,使得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,实现人民当家作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

2011 年 5 月 10 日

中国省级财政透明度状况 (2011)

中国省级财政 透明度指数 (2011)

概览

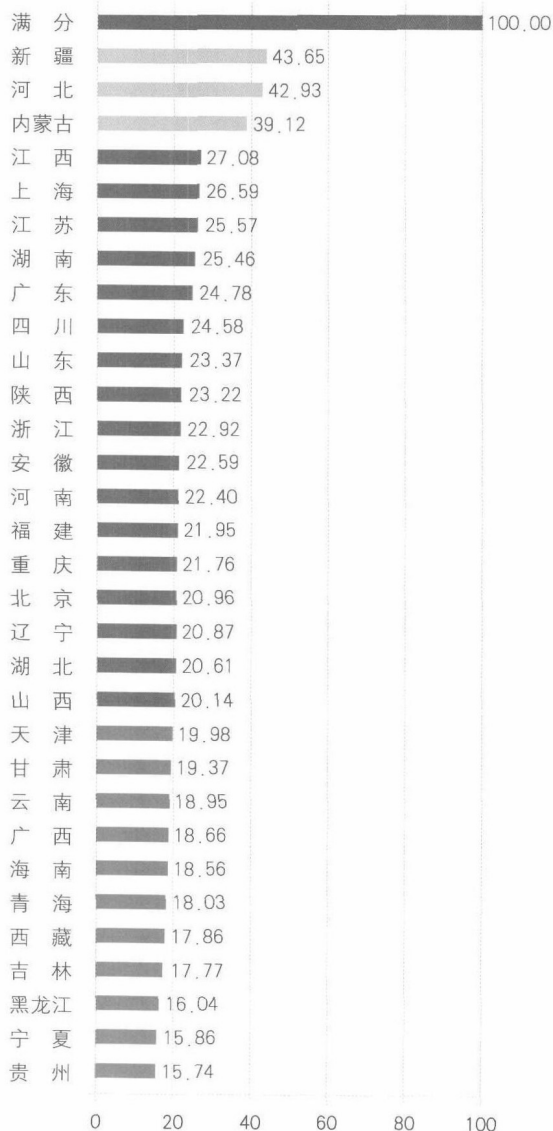
我国政府财政信息公开程度 究竟如何?

中国省级财政透明度指数 (2011) 描述了我国各省 (自治区、直辖市) 2008年度财政信息向公众公开的程度。项目组设计了113项财政信息, 通过网上搜索、公开出版物检索和向政府信息公开办公室申请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, 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, 以便能直观地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

- 100
- 30以上
- 20~30
- 20以下

项目组根据各省 (自治区、直辖市) 财政透明度最终得分情况, 将各被调查对象分为三组。其中, 信息公开指数超过30的, 为第一组; 在20~30之间的, 为第二组; 在20以下的, 为第三组。



中国省级财政透明度排行榜（2011）

排 名	省（自治区、直辖市）	得 分	以百分制计算的得分
	满 分	1 180.00	100.00
1	新 疆	515.11	43.65
2	河 北	506.52	42.93
3	内 蒙 古	461.60	39.12
4	江 西	319.57	27.08
5	上 海	313.82	26.59
6	江 苏	301.75	25.57
7	湖 南	300.47	25.46
8	广 东	292.43	24.78
9	四 川	290.08	24.58
10	山 东	275.72	23.37
11	陕 西	274.00	23.22
12	浙 江	270.51	22.92
13	安 徽	266.51	22.59
14	河 南	264.37	22.40
15	福 建	259.06	21.95
16	重 庆	256.75	21.76
17	北 京	247.34	20.96
18	辽 宁	246.28	20.87
19	湖 北	243.22	20.61
20	山 西	237.65	20.14
21	天 津	235.72	19.98
22	甘 肃	228.56	19.37
23	云 南	223.58	18.95
24	广 西	220.15	18.66
25	海 南	219.06	18.56
26	青 海	212.72	18.03
27	西 藏	210.72	17.86
28	吉 林	209.65	17.77
29	黑龙江	189.26	16.04
30	宁 夏	187.15	15.86
31	贵 州	185.72	15.74

说明：①本项目满分为1 180分；②本项目以2008年省（自治区、直辖市）本级财政决算数据为调查对象；③河南省在评分工作截止后向本课题组提供了相当数量的财政信息，但由于统计评分工作已截止，所以没有将河南省新提供的信息计算在内。

中国省级行政收支及相关信息透明度状况（2011）

中国省级行政收支及相关 信息透明度指数（2011）

概览

我国省级行政收支及相关信息公开程度如何？

中国省级行政收支及相关信息透明度指数（2011）描述了我国各省（自治区、直辖市）2008年度省（自治区、直辖市）本级行政收支及相关信息向公众公开的程度。项目组设计了26项信息，基于向省（自治区、直辖市）政府办公厅等11大省级部门进行申请的方式，来了解相关信息的透明度状况。结合相关单位对于信息公开申请回复的态度与责任心，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。然后，将评分结果进行指数化处理并绘制成两张图：省际排行榜和部门排行榜，以便能够直观地了解我国省级行政收支信息及相关统计数据的公开程度和差异。项目组将满分情况指数化为100，各省（自治区、直辖市）、各大部门的指数值为实际得分与满分的比值乘以100。

分组说明

- 10以上
- 5~10
- 2.5~5
- 2.5以下

项目组根据各省（自治区、直辖市）行政收支及相关信息的透明度状况，将各被调查对象分为四组。其中，信息公开指数超过10的，为第一组；在5~10之间的，为第二组；在2.5~5之间的，为第三组；在2.5以下的，为第四组。

2011年省级行政收支及相关信息透明度省际排行榜



中国省级行政收支及相关信息透明度省际排行榜（2011）

排 名	省（自治区、直辖市）	得 分	以百分制计算的得分
1	广 东	491.48	16.55
2	宁 夏	290.14	9.77
3	福 建	204.04	6.87
4	黑龙江	163.14	5.49
5	浙 江	149.96	5.05
6	云 南	139.98	4.71
7	江 苏	130.04	4.38
8	陕 西	121.76	4.10
9	辽 宁	109.94	3.70
10	山 东	109.92	3.70
11	上 海	109.88	3.70
12	海 南	99.92	3.36
13	安 徽	89.90	3.03
14	广 西	87.12	2.93
15	四 川	70.00	2.36
16	天 津	60.02	2.02
17	河 北	60.00	2.02
18	河 南	50.00	1.68
19	北 京	40.00	1.35
20	内蒙古	33.46	1.13
21	重 庆	30.00	1.01
22	湖 南	25.00	0.84
23	江 西	20.00	0.67
24	湖 北	20.00	0.67
25	吉 林	15.00	0.51
26	山 西	10.00	0.34
27	新 疆	10.00	0.34
28	青 海	5.00	0.17
29	甘 肃	0.00	0.00
30	贵 州	0.00	0.00
31	西 藏	0.00	0.00

说明：①本项目的满分为2 970分；②本项目以2008年省（自治区、直辖市）本级财政预决算数据及相关统计数据为调查对象。

中国省级行政收支及相关信息透明度状况（2011）

中国省级行政收支及相关 信息透明度指数（2011）

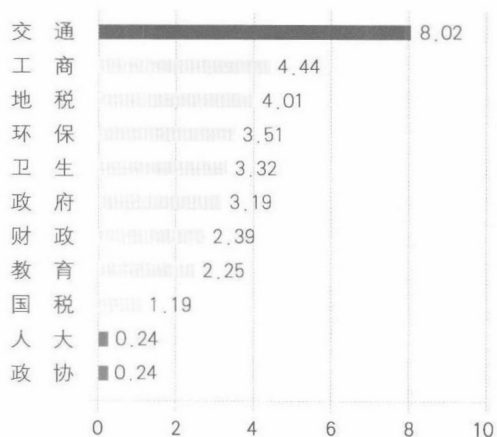
概览

分组说明

- 5以上
- 1~5
- 1以下

项目组根据各部门行政收支及相关信息的透明度状况，将各被调查对象分为三组。其中，信息公开指数超过5的，为第一组；在1~5之间的，为第二组；在1以下的，为第三组。

2011年省级行政收支及相关信息透明度部门排行榜



中国省级行政收支及相关信息透明度部门排行榜（2011）

排 名	部 门	得 分	以百分制计算的得分
1	交 通	671.4	8.02
2	工 商	371.7	4.44
3	地 税	335.8	4.01
4	环 保	293.5	3.51
5	卫 生	278.3	3.32
6	政 府	266.7	3.19
7	财 政	199.9	2.39
8	教 育	188.3	2.25
9	国 税	100.0	1.19
10	人 大	20.0	0.24
11	政 协	20.0	0.24

说明：①本项目的满分为8 370分；②本项目以2008年省（自治区、直辖市）本级财政预决算数据及相关统计数据为调查对象。

目 录

序 言	(1)
0 总报告	(1)
0.1 概述	(1)
0.2 2010 年中国政府信息公开进程	(3)
0.3 中国省级财政透明度评估	(8)
0.4 省级行政单位行政收支及相关信息透明度评估	(12)
0.5 省级政府财政信息对人民代表大会公开程度评估	(14)
0.6 结论和建议	(16)
1 2010 年政府信息公开历程回顾	(20)
1.1 政府部门的行动	(20)
1.2 人大的行动	(27)
1.3 学术界与民间组织的努力	(31)
1.4 社会公众对政府信息公开的关注	(34)