



2013

中国财政透明度报告

上海财经大学公共政策研究中心



2013

2013

ISBN 978-7-304-31948-1/E · 1648

2013

2013

2013

中国版本图书馆(CIP)数据核字(2013)第103784号

中国财政透明度报告

项目组组长：

王江 上海财经大学公共政策研究中心

项目组副组长：

上海财经大学公共政策研究中心

王江 上海财经大学公共政策研究中心

上海财经大学公共政策研究中心

710mm×960mm 1/16 13.25印张(插页1) 237千字

定价：38.00元

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

2013 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,2013.5

ISBN 978-7-5642-1648-1/F·1648

I. ①2… II. ①上… III. ①地方财政-财务管理-研究报告-中国-2013 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 103764 号

- 责任编辑 江 玉
- 封面设计 张克瑶
- 责任校对 卓 妍 赵 伟

2013 ZHONGGUO CAIZHENG TOUMINGDU BAOGAO

2013 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

上海华教印务有限公司印刷

上海春秋印刷厂装订

2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

710mm×960mm 1/16 13.25 印张(插页:3) 237 千字
定价:36.00 元

2013 中国财政透明度报告

序 言

项目组组长：

温娇秀 博士 上海财经大学公共政策研究中心

项目组副组长：

郑春荣 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

项目组成员(按姓氏笔画为序)：

邓淑莲 副教授 上海财经大学公共经济与管理学院

刘小兵 教授 上海财经大学公共经济与管理学院

杨丹芳 副教授 上海财经大学公共经济与管理学院

蒋 洪 教授 上海财经大学公共政策研究中心

序 言

本基的新一年度《中国财政透明度报告》与大家见面了。一年来,我国财政透明度发生了怎样的变化?这是大家关心的问题,也是我们最为关心的问题。令人感到高兴的是,在这一年中,通过各方面的努力,我国财政透明度的改进幅度大大超过了以往年度,从相对的角度而言,可以说有了一个“飞跃”。上一年的报告中,省级财政的平均得分为 25.33 分,今年上升到 30.40 分。去年比前年提高了 2.19 分,上升的比例是 10%;今年比去年提高了 5.07 分,提高的比例为 20%。从行政部门透明度的评估来看则更为显著,今年比去年提高了 6.12 分,提高的幅度高达 100% 以上。这是《中国财政透明度报告》发布 5 年来最好的成绩。

对于这样的进步我们感到高兴,但并不会因此而满意。在一个要求并不高、评分很宽松的百分制评价体系中,省级财政透明度平均状况约 30 分,行政部门透明度平均约 10 分,实在还是一个很糟糕的成绩,它表明我国的财政透明度虽然较前些年有了改进,但仍处在非常低的水平上,阳光财政依然任重道远。

《中国财政透明度报告》发布已 5 年了,回想起来弹指一挥间。5 年前,中共“十七大”召开了;5 年后的今天,中共“十八大”已经胜利闭幕。5 年前,《中华人民共和国政府信息公开条例》颁布并正式实施;5 年后的今天,阳光财政、预算公开已成为举国关注的话题。5 年常被看成是一个重要的时间段。新中国成立以来,我国已经完成了很多个 5 年计划,每个 5 年计划都包含众多重大项目,实现了一系列之前无法企及的目标。相比之下,财政透明度的 5 年进程并不足以让人们感到骄傲。5 年过去了,我国的财政透明度仍处在一个不及格的水平上,不能不让人感到困惑。未来 5 年会如何?能否有一个财政透明度的 5 年计划,让人们在 5 年中为之努力,5 年后为之振奋,为之骄傲?

习近平总书记最近指出：“要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。”此话点中了我国当前改革的关键。如何才能将权力关进制度的笼子里？怎样的笼子才能将权力关进去？这个笼子由谁来打造？

政府信息公开正是这个笼子的必要组成部分，而财政信息公开又是这个组成部分中的关键部件。如果广大社会公众无法知晓政府在做什么，政府如何从公众口袋里拿钱，又用到什么地方去了，用得怎么样，那么对权力就谈不上任何制约。胡锦涛同志在中共“十七大”报告中提出保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权等基本权利时，将知情权放在第一位，充分表明它是基本中的基本。

世上笼子的种类很多，有的不容易逃脱，有的很容易逃脱。笼子用什么材料制作、设计是否合理、建造是否坚固固然很重要，但并不是最重要的。有的笼子看上去很牢固，但是关不住人。典型的如魔术师的笼子，关进去的人绑了又绑，笼子加了一道又一道的锁，再用链条缠绕，用棍棒尖刀从各个方向插入，再浸没在水里……最后结果总是大家所熟悉的：关在里面的人脱身了，并以成功者的姿态出现在大家面前。这样的笼子必然符合以下两点：第一，就是一定要什么东西把笼子遮盖起来，让人们看不到关在里面的人，至少在最关键的时刻；第二，这个笼子一定是被关的人自己设计、自己制造的，把他关起来的人也都是他的助手。

这一点对于关权力的笼子应该有所启发。要把权力关住，必须让关在里面的人置于众目睽睽之下，不是在无关紧要的时候让大家看，造成一种无法逃脱的假象，而是在关键的时候要让大家看。在万众瞩目之下，我们有理由相信，关在里面的人是不易逃遁的，即使想逃，大家也会及时发现，知道逃脱的“奥妙”所在，从而亡羊补牢。政府信息公开，财政透明的意义也就在于此。更重要的是，要使权力受到制约，笼子不能单由掌握权力的人自己去打造，必须要由社会公众共同来打造。目前社会中存在的腐败问题有一个产生和发展的过程，在这个过程中，有关方面曾多次采取措施，为此制定和下发的文件已经难以计数，建立的专门机构不断增加，因贪腐而判刑时有所闻，打击力度不可谓不大。但腐败没有得到根治，反而愈演愈烈，其原因就在于制约权力的力量本身就来自于权力。自己管自己是管不好的，自己关自己是关不住的；也许可以治标，但肯定不能治本；可以管一时，但往往一阵风之后依然如故。这个结论可为我国六十多年的实践经验所证明。这个经验不仅仅源于这六十多年，也不仅仅源于我们的特殊国情。实际上，古今中外的历史都证明了这一点，而且早已被人们所认识。

上世纪40年代,著名人士黄炎培与毛泽东谈论如何才能跳出国家兴衰的“周期律”时,毛泽东说:“我们已经找到新路,我们能跳出这周期率。这条新路,就是民主。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。”

放眼古今中外,能真正有效制约权力,将它关进笼子里的制度只有一个,这就是民主。除此之外,没有任何能够关住权力的笼子。中国革命的目的就是为了建设一个人民当家作主的政治制度。我国的宪法规定一切权利属于人民,人民享有各项基本权利,并通过人民代表大会对国家事务进行管理,“一府两院”都要向人民代表大会负责,最终向人民负责。宪法已经构筑了笼子的大框架,将其落在实处是实现“中国梦”的根本保证。

从某种意义上说,《中国财政透明度报告》正是打造这样一个笼子的实际行动之一。我们知道,对于改革来说,它的影响是微弱的,它只是整个改革浪潮中的一滴水。这样一滴水能够汇入时代的潮流,并随之而奋力向前,这就是它的全部价值和意义之所在。

0.1	导论	(1)
0.2	2012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	(10)
0.4	中国省级政府收支及相关信息透明度评估	(14)
0.5	中国省级政府职能部门预算透明度评估	(16)
0.6	中国省级政府部门“三公”费透明度特别评估	(18)
1	2012年中国政府信息公开进程	(22)
1.1	政府部门的行动	(22)
1.2	人大的行动	(29)
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	(31)
2	中国省级财政透明度评估	(41)
2.1	概述	(41)

中国省级财政透明度状况（2013）

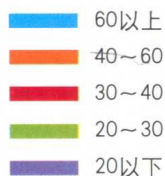
中国省级财政 透明度指数（2013）

概览

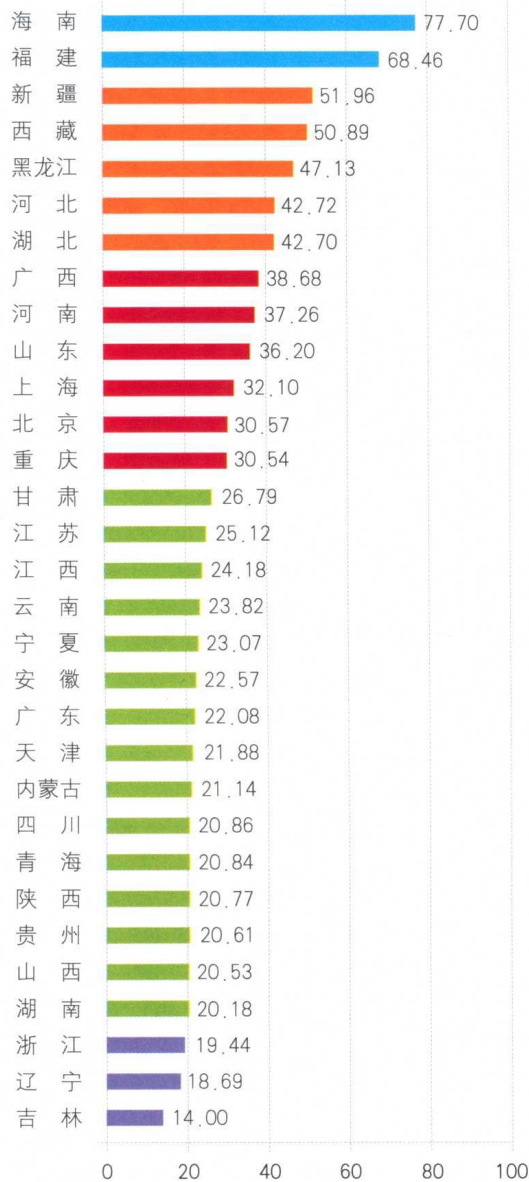
我国政府财政信息公开程度 究竟如何？

中国省级财政透明度指数（2013）描述了我国各省（自治区、直辖市）2011年度的财政信息公开程度。项目组设计了113项财政信息指标，通过网上搜索、公开出版物检索和向政府信息公开办公室、财政厅（局）、人力资源与社会保障厅（局）以及国有资产监督管理委员会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



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五组。其中，信息公开指数在60以上的，为第一组；在40~60之间的，为第二组；在30~40之间的，为第三组；在20~30之间的，为第四组；在20以下的，为第五组。



中国省级财政透明度排行榜（2013）

排 名	省（自治区、直 辖市）	原始得分	百分制得分
1	海 南	916.89	77.70
2	福 建	807.77	68.46
3	新 疆	613.11	51.96
4	西 藏	600.56	50.89
5	黑龙江	556.10	47.13
6	河 北	504.14	42.72
7	湖 北	503.92	42.70
8	广 西	456.44	38.68
9	河 南	439.71	37.26
10	山 东	427.18	36.20
11	上 海	378.83	32.10
12	北 京	360.77	30.57
13	重 庆	360.39	30.54
14	甘 肃	316.11	26.79
15	江 苏	296.45	25.12
16	江 西	285.27	24.18
17	云 南	281.10	23.82
18	宁 夏	272.23	23.07
19	安 徽	266.37	22.57
20	广 东	260.53	22.08
21	天 津	258.16	21.88
22	内 蒙 古	249.44	21.14
23	四 川	246.10	20.86
24	青 海	245.94	20.84
25	陕 西	245.07	20.77
26	贵 州	243.19	20.61
27	山 西	242.22	20.53
28	湖 南	238.13	20.18
29	浙 江	229.36	19.44
30	辽 宁	220.56	18.69
31	吉 林	165.19	14.00
全国平均得分		370.56	31.40

说明：①本项目满分为1180分；②本项目以2011年省（自治区、直辖市）本级财政决算数据为调查对象；③在统计信息确认日期截止后，项目组收到了甘肃省财政厅、辽宁省财政厅、江苏省人力资源与社会保障厅补充的部分数据，同时还收到了浙江省财政厅寄来的《2012浙江财政年鉴》，但由于统计信息阶段已经结束，故未进行更新登记。

中国省级行政收支及相关信息透明度状况（2013）

中国省级行政收支及相关信息透明度指数（2013）

概览

2013年省级行政收支及相关信息透明度省际排行榜

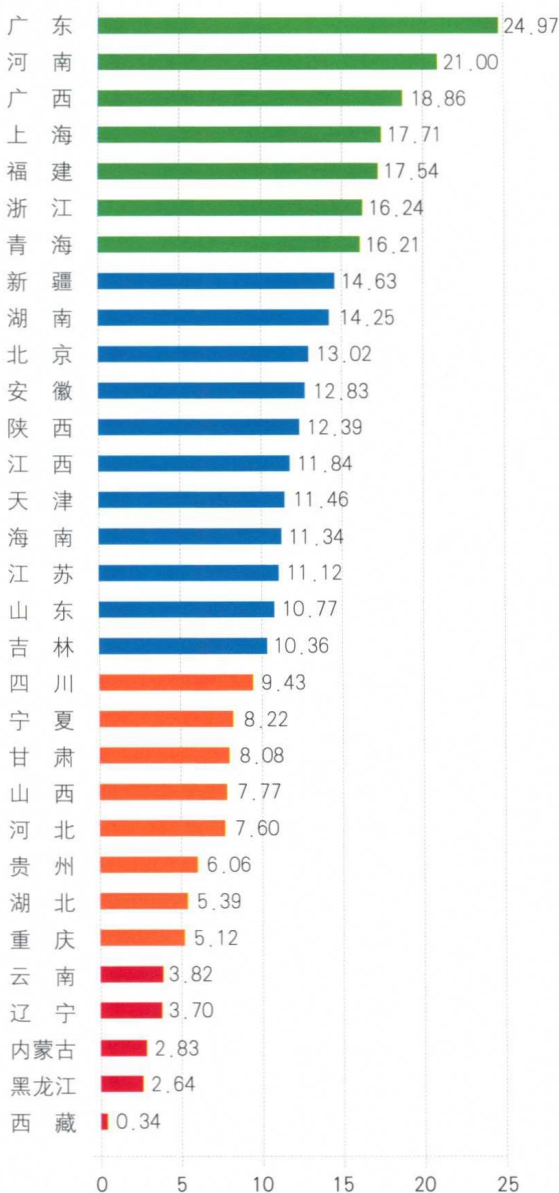
我国省级行政收支及相关信息公开程度如何？

中国省级行政收支及相关信息透明度指数（2013）描述了我国各省（自治区、直辖市）2011、2012年度省（自治区、直辖市）本级行政收支及相关信息的公开程度。项目组设计了26项信息，通过网上检索、公开出版物查找和向省（自治区、直辖市）政府办公厅等11个省级部门申请公开的方式，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右图，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）的指数值为实际得分与满分的比值乘以100。

分组说明

- 15以上
- 10~15
- 5~10
- 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15的，为第一组；在10~15之间的，为第二组；在5~10之间的，为第三组；在5以下的，为第四组。



中国省级行政收支及相关信息透明度省际排行榜 (2013)

排 名	省 (自治区、直 辖市)	原始得分	百分制得分
1	广 东	741.6	24.97
2	河 南	623.7	21.00
3	广 西	560.0	18.86
4	上 海	526.0	17.71
5	福 建	521.1	17.54
6	浙 江	482.3	16.24
7	青 海	481.4	16.21
8	新 疆	434.5	14.63
9	湖 南	423.1	14.25
10	北 京	386.7	13.02
11	安 徽	380.9	12.83
12	陕 西	368.0	12.39
13	江 西	351.7	11.84
14	天 津	340.2	11.46
15	海 南	336.7	11.34
16	江 苏	330.2	11.12
17	山 东	320.0	10.77
18	吉 林	307.6	10.36
19	四 川	279.9	9.43
20	宁 夏	244.0	8.22
21	甘 肃	240.0	8.08
22	山 西	230.8	7.77
23	河 北	225.8	7.60
24	贵 州	180.0	6.06
25	湖 北	160.0	5.39
26	重 庆	152.0	5.12
27	云 南	113.3	3.82
28	辽 宁	110.0	3.70
29	内 蒙 古	84.1	2.83
30	黑 龙 江	78.3	2.64
31	西 藏	10.0	0.34
全国平均得分		323.43	10.89

说明：①本项目满分为2 970分；②本项目以2011年或2012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；③本项目资料查找截止日期为2012年11月18日。

中国省级政府部门预算透明度排行榜（2013）

排 名	省（自治区、直 辖市）	原始得分	百分制得分
1	海 南	1 527	39.15
2	青 海	1 416	36.31
3	陕 西	1 326	34.00
4	宁 夏	1 320	33.85
5	新 疆	963	24.69
6	江 西	953	24.44
7	河 南	943	24.18
8	北 京	895	22.95
9	黑龙江	888.5	22.78
10	浙 江	888	22.77
11	江 苏	885	22.69
12	上 海	858	22.00
13	广 西	849	21.77
14	四 川	787	20.18
15	广 东	766	19.64
16	安 徽	753	19.31
17	吉 林	724	18.56
18	天 津	717	18.38
19	河 北	679	17.41
20	湖 南	655.5	16.81
21	福 建	332	8.51
22	山 西	213	5.46
23	云 南	128	3.28
24	辽 宁	125	3.21
25	湖 北	100	2.56
26	内 蒙 古	31	0.79
27	甘 肃	0	0
27	重 庆	0	0
27	西 藏	0	0
27	贵 州	0	0
27	山 东	0	0
全国平均得分		636.19	16.31

说明：①本项目满分为3 900分；②本项目以全国31个省（自治区、直辖市）（每个省、自治区、直辖市包括政府办公厅、财政厅、发展和改革委员会等在内的30个省级政府部门）共930个部门2012年公布的部门预算信息作为评估对象；③本项目资料查找截止日期为2012年11月30日。

(24)	……	……	……	……
(25)	……	……	……	……
(26)	……	……	……	……
(27)	……	……	……	……

附录

(28)	……	……	……	……
------	----	----	----	----

中国省级行政收支及信息公开目录

(29)	……	……	……	……
(30)	……	……	……	……
(31)	……	……	……	……
(32)	……	……	……	……
(33)	……	……	……	……
(34)	……	……	……	……
(35)	……	……	……	……
(36)	……	……	……	……
(37)	……	……	……	……

序言

(1)	……	……	……	……
(2)	……	……	……	……
(3)	……	……	……	……
(4)	……	……	……	……
(5)	……	……	……	……
(6)	……	……	……	……
(7)	……	……	……	……
(8)	……	……	……	……
(9)	……	……	……	……
(10)	……	……	……	……

0 总报告

参考文献

0.1	概述	……	……	(1)
0.2	2012 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	……	……	(10)
0.4	中国省级行政收支及相关信息透明度评估	……	……	(14)
0.5	中国省级政府部门预算透明度评估	……	……	(16)
0.6	中国省级政府部门“三公”经费透明度特别评估	……	……	(18)

1 2012 年中国政府信息公开进程

1.1	政府部门的行动	……	……	(22)
1.2	人大的行动	……	……	(29)
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	……	……	(37)

2 中国省级财政透明度评估

2.1	概述	……	……	(41)
-----	----	----	----	------

2.2	省级政府财政透明度态度评估	(45)
2.3	省级一般预算基金与政府性基金透明度评估	(50)
2.4	省级社会保险基金透明度分析	(65)
2.5	省级国有企业基金透明度分析	(75)
3	中国省级行政收支及相关信息透明度评估	(83)
3.1	行政收支及相关信息透明度评估设计	(84)
3.2	行政收支及相关信息公开的整体水平	(86)
3.3	行政收支及相关信息公开的客体差异	(91)
3.4	行政收支及相关信息公开的主体差异	(97)
3.5	研究结论及其规范含义	(106)
4	中国省级政府部门预算透明度评估	(107)
4.1	中国省级政府部门预算透明度评估指标和方法	(108)
4.2	中国省级政府部门预算透明度评估	(111)
4.3	中国省级政府部门预算透明度的国内外比较	(123)
4.4	基本研究结论	(140)
5	中国省级政府部门“三公”经费透明度特别评估	(142)
5.1	省级政府部门“三公”经费透明度评估思路	(143)
5.2	省级政府部门“三公”经费透明度调查结果	(143)
5.3	省级政府部门“三公”经费透明度评估分析	(147)
5.4	省级政府部门“三公”经费透明度政策建议	(152)
6	阳光财政：五年回顾与展望	(156)
6.1	财政透明度的变化趋势	(157)

6.2	法律制度建设	(161)
6.3	共识与分歧	(166)
6.4	未来的展望	(170)

附录	(172)
-----------------	-------

Contents

附录 1	财政信息调查提纲	(172)
附录 2	行政收支及相关信息调查提纲	(184)
附录 3	部门预算调查提纲	(186)
附录 4	财政信息调查申请函	(187)
附录 5	行政收支及相关信息调查申请函	(188)

参考文献	(189)
-------------------	-------

后记	(194)
-----------------	-------

0.1	Summary	(1)
0.2	The Review of the Process of China's Governmental Information Disclosure in 2012	(1)
0.3	The Assessment of Governmental Fiscal Transparency at China's Provincial Level	(10)
0.4	The Assessment of Transparency of Provincial Government's Administrative Revenue, Expenditure and Related Information	(14)
0.5	The Assessment of China's Provincial governmental Agency's Budgetary Transparency	(16)
0.6	The Analysis on the Transparency of China's Provincial government's Spending on Public Cars, Eating and Drinking, and International Travelling	(18)
1	The Review of the Process of China's Governmental Information Disclosure in 2012	(22)



Contents

Preface	(1)
0 General Report	(1)
0.1 Summary	(1)
0.2 The Review of the Process of China's Governmental Information Disclosure in 2012	(3)
0.3 The Assessment of Governmental Fiscal Transparency at China's Provincial Level	(10)
0.4 The Assessment of Transparency of Provincial Government's Administrative Revenue, Expenditure and Related Information	(14)
0.5 The Assessment of China's Provincial governmental Agency's Budgetary Transparency	(16)
0.6 The Analysis on the Transparency of China's Provincial government's Spending on Public Cars, Eating and Drinking, and International Travelling	(18)
1 The Review of the Process of China's Governmental Information Disclosure in 2012	(22)

- 1.1 The Role of the Government in Promoting Government Information Disclosure (22)
- 1.2 The Role of the Legislature in Promoting Government Information Disclosure (29)
- 1.3 The Role of Academia and Civil Society Organizations in Promoting Government Information Disclosure (31)
- 1.4 The Role of Public in Promoting Government Information Disclosure (37)
- 2 The Assessment of Governmental Fiscal Transparency at China's Provincial Level (41)**
- 2.1 Overview (41)
- 2.2 The Assessment on Provincial Governments' Attitude towards Fiscal Transparency (45)
- 2.3 The Assessment on Transparency of Governmental Funds and Special Governmental Funds at Provincial Level (50)
- 2.4 The Assessment on Transparency of Fiduciary Funds at Provincial Level (65)
- 2.5 The Assessment on Transparency of Proprietary Funds at Provincial Level (75)
- 3 The Assessment on Transparency of Provincial Government's Administrative Revenue, Expenditure and Related Information (83)**
- 3.1 The Framework and Methodology (84)
- 3.2 The General Assessment on the Transparency of Administrative Revenue, Expenditure and Related Information (86)
- 3.3 The Analysis on Transparency of Administrative Revenue, Expenditure and Related Information from the Perspective of Disclosed Information (91)
- 3.4 The Analysis on Transparency of Administrative Revenue, Expendi-