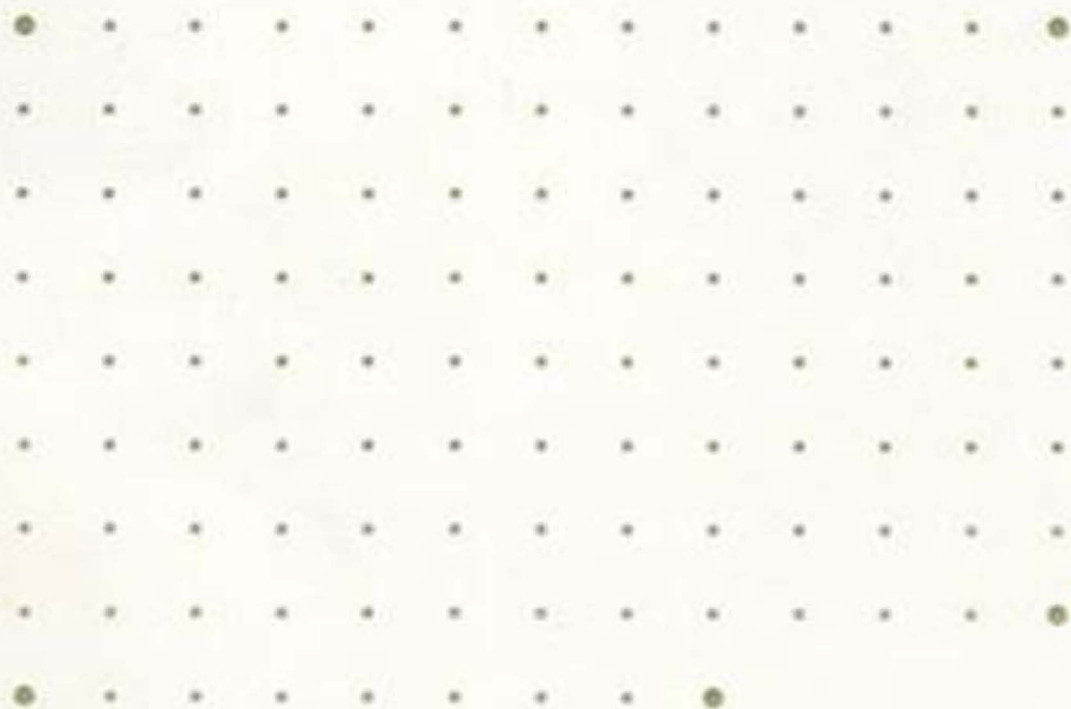


2009

中国财政透明度报告

——省级财政信息公开状况评估

上海财经大学公共政策研究中心



2009

中国财政透明度报告

——省级财政信息公开状况评估

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

2009 中国财政透明度报告:省级财政信息公开状况评估/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,2009.4

ISBN 978□7□5642□0465□5/F·0465

I.2… II.上… III.财政管理□研究-中国□2009 IV.F812

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 024963 号

□责任编辑 尹 薇 王永长

□封面设计 张克瑶

2009 ZHONGGUO CAIZHENG TOUMINGDU BAOGAO

2009 中国财政透明度报告

——省级财政信息公开状况评估
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

2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 16 印张(插页:1) 270 千字
印数:0 001-2 000 定价:29.00 元

2009 中国财政透明度报告

——省级财政信息公开状况评估

项目组组长:蒋洪 教授

上海财经大学公共政策研究中心主任

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常务副院长

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
宋健敏	副教授	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
徐曙娜	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
彭 军	教授	美国亚利桑那大学(Uni.of Arizona)
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”三期建设规划资助的研究项目。该项目拟对我国财政透明度进行连续多年的调查评估。作为该研究项目的首个评估报告,我们将中国财政信息公开状况聚焦在中国省级财政信息的透明度之上。项目组在上百名学生的共同参与下,经过近半年的努力,对全国31个省级政府财政的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。

这一主题最初是从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管理学院以及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,很多信息甚至根本无从获得,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。这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。

中国共产党的第十七届代表大会精神是本研究项目的第一推动力。胡锦涛总书记在党的“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。”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有效运行的基础。在人民的各项权利中,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促进我国财政透明度的提高,为保障人民的知情权,落实党的“十七大”提出的任务做一些力所能及的工作。

在党的“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》,并且以这些法规为基础制定了许多保密条例,但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。《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落实。

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急需解决的问题。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利必然会滋生腐败。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。有报道称,高标准的职务消费、公款吃喝、公款旅游、公车消费每年高达9000亿元。与我国人民现实生活水平极不相称的、讲究气派和排场的政府办公楼到处可见。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。前不久受到公众广泛关注的新余、温州公款出国旅游事件,南京某局长公款抽高价烟事件,东阳某局长公款按摩等事件虽然涉及的金额不算太大,而且在公众的舆论压力下最终得到了解决,但引出的问题

仍发人深省: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(捡到了发票或者拍了张照)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,这实在是一种很不正常的情况。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。”只有将公开透明作为制度内在的、不可分割的一个组成部分,制度才能发挥有效的作用。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,并且进而真正实现人民当家作主,这就是本项目的宗旨。

财政透明度只有在比较中才能更好地为人们所认识,同时,这种比较会受到调查研究能力的局限,这是我们选择省级财政作为项目研究对象的原因。对中央政府财政透明度评估的比较分析应拥有世界各国财政信息资料,调查这些资料超出了本项目组的能力,而且在这一层面上的财政透明度比较分析,国际预算合作组织已经进行了多年。为了便于了解我们财政透明度与其他国家的对比情况,我们将国际预算合作组织 2009 年发表的《预算公开性指数》调查报告的相关结果作为本书的一个附录,以供参考。对省级财政进行调查比较适合于本项目组的调研能力,31 个省级财政单位在财政透明度方面的总体状况可以大致地反映我国财政透明度的一般情形,同时,省与省之间的差距也为进一步改进这方面的工作提出了一个较为现实的目标。本项目用同一套调查指标对美国、日本与我国省级政府相匹配的地方政府以及我国香港、澳门地区政府的财政透明度做了调查和评述,以此作为我国财政透明度的对比资料来呈现我国财政透明度现状,并用较高的标准来衡量存在的差距。

本项目中,采用一种很低的标准来评判财政透明度,只考虑公众需要了解的一些基本财政信息是否能够获得,暂不考察信息的及时性、规范性、真实性。对信息的具体性只做了十分粗浅的调查,在评分中所占比例很低。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。在我们所调查的 113 个信息项目中,能获得的信息平均不到 1/4。提高财政透明度还有很长的路要走,本次调查评估只是我们研究计

划的一个开头。项目组将对我国省级财政透明度做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。

给政府评分、排序在我国也许还是件新鲜事,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,但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的意见和建议。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在不久的将来提高到一个新水平。分数和排名只是为我们的财政透明度提供了一面镜子,镜子的好坏是次要的,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。

苏峰
2009年2月

目 录

序言

0 总报告

- 0.1 项目宗旨
- 0.2 项目设计与组织过程
- 0.3 评估结果及简要评述
- 0.4 基本建议

1 政府信息公开与财政透明度问题

- 1.1 政府信息公开的逻辑依据
- 1.2 政府信息公开的世界潮流
- 1.3 我国政府信息公开的法律和制度演进
- 1.4 提高财政透明度是当务之急

2 财政透明度的衡量与评价

- 2.1 财政透明度的考量
- 2.2 财政透明度评估借鉴
- 2.3 项目的特定考察视角
- 2.4 项目信息调查的框架
- 2.5 项目的调研过程
- 2.6 项目评分标准及其说明

3 中国省级财政透明度状况分析

- 3.1 我国各级政府态度与责任心评估
- 3.2 我国各省一般政府基金透明度分析
- 3.3 我国各省社会保障基金透明度分析
- 3.4 我国各省国有企业基金透明度分析

4 项目研究结果的启示与建议

- 4.1 切实贯彻落实《中华人民共和国政府信息公开条例》
- 4.2 修订《中华人民共和国保守国家秘密法》及其相关条例
(168)
- 4.3 修订《中华人民共和国预算法》

附件

- 附件一 财政信息调查提纲
 - 附件二 给各省政府信息公开办公室和财政厅的信函
 - 附件三 给各省政府部门的信息确认函
 - 附件四 美国纽约州政府财政透明度调查报告
 - 附件五 日本地方政府财政透明度调查报告
 - 附件六 香港特别行政区政府财政透明度调查报告
 - 附件七 澳门特别行政区政府财政透明度调查报告
 - 附件八 国际预算合作组织《预算公开性指数 2008》
- 主要调查结果

参考文献

后记

CONTENTS

Preface	(1)
0 General Report	(1)
0.1 Project Purpose	(1)
0.2 Design and Organization	(5)
0.3 Results of the Survey and Evaluation	(8)
0.4 Implications and Suggestions	(10)
1 Disclosure of Government Information and Fiscal Transparency	(15)
1.1 Reasons for Government Transparency	(16)
1.2 Government Transparency in Global Context	(20)
1.3 Evolution of the China' s Laws and Regulations on Government Transparency	(29)
1.4 Urgency of Fiscal Transparency in China	(38)
2 Measuring and Evaluating Fiscal Transparency	(42)
2.1 Measurement of Fiscal Transparency	(42)
2.2 Experience of Measuring Fiscal Transparency	(56)
2.3 Analytical Perspective of the Project	(71)
2.4 Survey Framework and Questionnaire	(75)
2.5 Survey Procedure	(87)
2.6 Evaluation Criteria	(91)
3 Analysis of Provincial Fiscal Transparency	(95)
3.1 Attitudes and Commitments of Provincial Governments to the Survey	(95)
3.2 Transparency of Provincial General Fund	(99)
3.3 Transparency of Provincial Fiduciary Fund	(149)
3.4 Transparency of Provincial Enterprise Fund	(157)
4 Implications and Suggestions	(164)
4.1 Enforcement of "The Government Information Discourse Rules of the People' s Republic of China"	(164)

4.2 Revision of “The Secret Law and Related Rules of the People’ s Republic of China” (168)

4.3 Revision of “The Budget Law of the People’ s Republic of China” (172)

Attachments (178)

References (237)

Postscript (240)

0 总报告

0.1 项目宗旨

政府信息公开是指政府部门在行使国家行政、经济等管理权限过程中,通过法定形式和程序,将与经济、社会管理和公共服务相关的公共信息主动向社会公众公开或依申请而向特定的个人或组织公开的制度。

政府信息公开,理由有四:其一,政府信息公开,保证公民对于政府信息的知情权,是公民应享有的基本权利;其二,政府信息公开,是实现政治民主化的前提条件;其三,政府信息公开,是激励和约束政府的必要手段;其四,政府信息公开,打造阳光政府,是提升政府治理效率和水平的有效方式。胡锦涛总书记在党的“十七大”报告中谈到“坚定不移发展社会主义民主政治”时指出:“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”,“保证人民当家作主”。在此,对于民主决策的知情权、参与权、表达权与监督权这四项权力的强调,知情权是位于首位的,这意味着知情权是其他三项民主权力的前提,由此也彰显政府信息公开的必要性。在不知情的情况下,参与权、表达权和监督权都只能是虚设的权利,正如一个没有知觉的人不能行使任何权利一样,在缺乏信息的情况下,民主选举、民主决策、民主管理和民主监督不可能发挥有效的作用。

政府信息公开不仅必要而且早已成为世界潮流,且越来越规范与程序化,它表现在:其一,参与政府信息公开立法的国家不仅日益增多,且日趋普遍。到了 20 世纪八九十年代以及 21 世纪初,有越来越多的国家都加入到信息公开的行列之中。据统计,到 2006 年 12 月为止,已经有 70 多个国家和地区制定了信息公开法^①。其二,信息公开的内容也发生了很

^① 资料来源:周汉华,《外国政府信息公开制度比较》,中国法制出版社 2003 年 8 月出版。

大的变化,许多国家都从过去向特定对象、有选择地公开政府信息,变为原则上向所有人、公开除个别特例外所有的政府信息。就财政信息来说,除涉及国家秘密与公共安全等特殊项目外,各种以财政预决算文件为核心的信息以及预决算形成的过程基本上都成为政府公开的对象。其三,信息公开的范围日益拓展。早期的政府信息公开比较侧重于结果,而此后,公共决策的程序和过程往往也被纳入需要公开的范围。其四,政府信息公开的程序日益规范。各国一般都规定须在網上及固定地点设置信息公开窗口,受理对政府信息公开提出的申请,并在固定地点设立专门的阅览室,以供来访者阅览各种政府文件和资料。对于网上和阅览室均未提供的资料,申请人可以提出要求公开的申请,政府需按时给出公开或不公开的答复。对被公开的资料,申请者可以通过阅览或者复印副本的方式获得所需信息。同时,信息公开制度对信息公开义务人主体和信息公开权利人主体都设有救济制度,当对信息公开的处理存有异议时,均可以提出申述或者行政诉讼。另外,在信息公开化的世界潮流中,民间非营利组织逐渐承担起重要的角色,民间非营利组织在信息公开方面的作用日益增大。

作为政府信息公开世界史的一部分,我国政府信息公开存在与其他国家相同的趋势和相近的经历。从新中国成立至今,我国政府信息公开法律和制度演进的具体情况大体上可以划分为三个阶段:从新中国成立到改革开放开始这 30 年的“日趋封闭阶段(1949~1978)”、从改革开放到 2007 年这将近 30 年的“有限调整阶段(1979~2007)”与之后的“步入正轨阶段(2008 年以后)”。

从新中国成立至 1978 年改革开放前共 30 年,这一时期大体上可以归纳为我国政府信息不断封闭的时期。之所以如此概括,是因为在新中国刚成立的时候,政府信息公开在现实实践中还是比较好的,相关的法律法规也规定和保障了公民的知情权。但其后,随着 1951 年公布的《保守国家机密暂行条例》的颁布实施,我国政府对信息逐渐采取保密的手段,与社会政治生活相关的大量信息被封闭,“严守国家秘密”成为了主旋律。《保守国家机密暂行条例》规定的国家机密范围涵盖了“国家财政计划,国家概算、预算、决算及各种财务机密事项”,“国家金融计划,贸易计划,海关计划及金融、贸易、海关事务之机密事项”,“铁路、交通、邮政、电信之机密事项”,“国家和各种经济建设计划及经济建

设事业之机密事项”，“科学发明发现,文化教育及卫生医药之机密事项”，“立法、司法、检察和监察事务之机密事项”，“档案、密码、印信及一切有关国家机密的文件、电报、函件、资料、统计、数字、图表、书刊等”，“内务和人事之机密事项”等与公民经济政治生活密切相关的大量信息^②。受保密条例以及其他制度因素的影响,我们国家政府信息封闭的情况日益严重。

在中国共产党的“十一届三中全会”以后,党和政府逐渐重视人民群众的知情权,新闻媒体、社会公众以及人大代表也在不遗余力地推动政府信息公开的进程。1984年9月,邓小平同志就提出了“开放信息资源,服务四化建设”的响亮口号。1987年10月,党的“十三大”更是明确提出“提高领导机关的开放程度,重大事情要让人民知道,重大问题要经人民讨论”。2003年9月26日,《人民日报》发表了题为《深入推进政务公开切实维护好最广大人民的根本利益》的文章,要求进一步推进政务公开。《人民网》于2004年2月23日发表题为《向信息透明度要群众知情权》的文章,文章呼吁“所有公民都来参与其中,共同努力,共同营造一个清澄明澈、公开透明的信息世界”。2004年3月,国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》把行政决策、行政管理和政府信息的公开作为推进依法行政的重要内容。2005年3月,《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步推行政务公开的意见》出台。2006年1月,国务院信息化办公室推广应用组负责人称,由国务院信息办会同法制办制定的《政府信息公开条例》已经完成草案起草和说明稿,并上报国务院。就这样的一些表述以及相关制度安排而论,其总的思想是试图就改革开放以前政府信息封闭的情况做出制度性的调整。

2008年5月1日,国务院于2007年1月17日审议通过的《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》)正式施行。《条例》开宗明义指出:“为了保障公民、法人和其他组织依法获取政府信息,提高政府工作的透明度,促进依法行政,充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务作用,制定本条例。”《条例》的施行标志着我国信息公开的进程进入了一个有法可依的崭新阶段,对我国在新形势下建设真正意义上的公开、透明、阳光政府有着重大的意义。

^② 参见《保守国家机密暂行条例》第二条。

但是,由于原有制度的惯性以及其他方面的原因,我国政府长期习惯于操作不公开,缺乏基本的透明度,要改变这种已经具有一定惯性的信息不公开状况,自然会遇到相当大的阻力,《条例》的贯彻实施必将会伴随着一个艰难的、长期的过程。因此,为促进《条例》的贯彻落实,同时增进对我国政府信息公开状况的了解,我们设立了关于中国省级财政透明度评估的研究项目,希望能通过该项目对我国各地政府财政信息公开的现状进行评估,并提出进一步推动该项工作的建议。

之所以选择财政透明度作为推进政府信息公开进程的切入点,是由于我们认为有以下几点理由:(1)推动政府信息公开,提高财政透明度实乃当务之急。一个家庭谁当家通常就看谁管钱,他至少对家里有多少钱、用到哪里去应该心中有数。承认人民当家作主就应该让人民了解自己的家底,他们委托政府管理的资金有多少,从什么渠道获得,用于哪些用途,资金安排和使用结果是否符合他们的要求和愿望。保障人民知情权的一个基本要求是让人们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。一句话概括,即必须要有一个公开、透明的阳光财政。实际上,自 20 世纪 90 年代末以来,财政信息公开问题日益受到世界各国公共政策制定者们的关注,纷纷就财政透明度专门进行了立法。(2)财政透明是政府其他信息公开的基础。历史唯物主义认为,经济基础决定上层建筑。就主要涉及公共权力与公共资金使用的政府信息公开而言,公共资金的应用,可以被视为是经济基础,而公共权力的使用则对应上层建筑。因此,做到财政透明意义重大。人民要能有效控制和监督政府的权力使用,防止和惩治腐败,就必须抓住财政透明这一根本点。在财政没有做到透明的情况下,要想通过其他方式和途径来防治腐败,如果不说是不可能的,那也必然是代价高昂的。(3)财政透明度建设在操作上相对简易可行。在技术操作层面,财政透明度建设是最容易推动的,也是最容易攻克和取得进展的。政府信息公开牵涉的内容很多,牵涉的面很广,而我国信息公开的制度建设刚刚步入正轨,信息公开的其他制度性条件尚不完全具备,在许多方面要想立刻取得突破存在一定的困难。但就财政透明度而言,不管是在 2006 年政府收支分类改革之前,还是在收支分类改革之后,政府财政信息的登记都是十分规范的,信息公开几乎不存在什么技术上的困难,关键是政府愿不愿意公开。因此,本项目组选择了财政透明度作为整个政府信息公开进一步建设的突破口,希冀能够通过政府对财政透明

度的推进来推动整个政府信息公开的进程,为打造阳光政府服务,为中国的政治现代化进程服务。

0.2 项目设计与组织过程

如何评判一国政府的财政透明度? 财政透明度的衡量标准是什么? 应该从哪些方面进行考察? 对此,许多国际组织以及各国众多民间机构经过多年的实践已发展出多种比较成熟的评价指标体系和方法。如国际货币基金组织(IMF)的《财政透明度守则》、经济合作与发展组织(OECD)的《预算透明度最佳做法》、国际预算合作组织(IBP)的“预算公开调查问卷法”、日本非营利民间组织“全国市民行政监察(Ombudsman)联络会议”的“地方政府透明度排名调查”,等等。

综合已有的各种标准和考察的视角,结合财政透明的宗旨,我们认为,完全和真正意义上的财政信息透明,应满足公开、法定、完整、多维、具体、真实、规范、便利和及时的原则。但鉴于各种原因或受条件限制,迄今尚未有如此全面的财政透明度考察。已有的各种做法,其项目设计大多只选择其中的几个视角展开。同样地,关于中国省级财政透明度评估项目,受条件与能力限制我们也只选择公开、完整、具体、便利这样几个我们认为是最基本的和重要的视角进行项目设计与组织。我们选择 2006 年省一级财政的决算数据作为调查对象^③,用财政信息的公开性和可获得性作为基本的评价标准,重点考察各省财政信息的公开程度、信息所覆盖的范围、信息的具体程度等 3 个方面,对各省的财政透明程度做出评估并进行比较分析。

整个项目的开展主要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、省际和国际与地区对比分析等几个阶段。

0.2.1 提纲设计

本项目开展的第一项工作是信息提纲设计,这是整个项目最为重要的工作。为了进行这项工作,我们认真研究了上述国际组织和民间机构的做法,结合我国国情形成了本调研项目的信息提纲^④。该提纲在总体上分为政府基金、社会保障基金、国有企业基金 3 个部分共计 113 项财

^③ 关于为何选择 2006 年的数据的说明参见第 76 页。

^④ 信息提纲具体内容详见附件一。