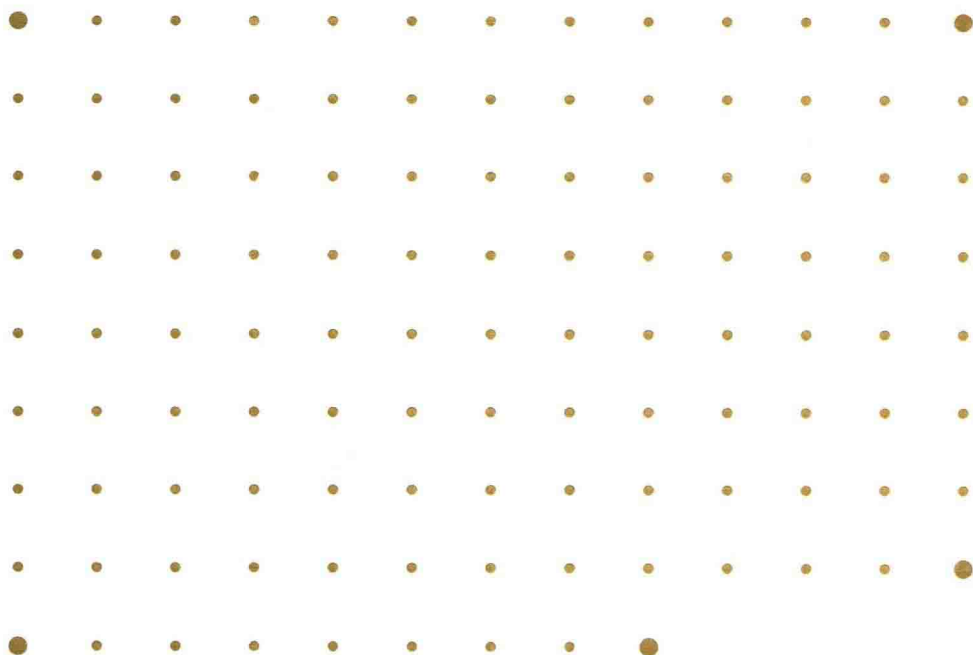




中国财政透明度报告

上海财经大学公共政策研究中心



2016

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

2016 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,2016.11

ISBN 978-7-5642-2588-9/F·2588

I.①2… II.①上… III.①地方财政-财政管理-研究报告-中国-
2016 IV.①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 266680 号

- 责任编辑 江 玉
- 封面设计 张克瑶
- 责任校对 王从远

2016 ZHONGGUO CAIZHENG TOUMINGDU BAOGAO

2016 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装订

2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

710mm×960mm 1/16 12.75 印张 228 千字
定价:58.00 元

2016 中国财政透明度报告

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

项目组副组长：

邓淑莲 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

项目组成员(按姓氏笔画为序)：

吕凯波 讲师 浙江工商大学金融学院

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)

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 副教授 上海财经大学公共政策研究中心

序 言

自 2009 年上海财经大学公共政策研究中心启动对省级财政信息的公开情况进行调研分析以来,《中国财政透明度报告》的发布已经进入了第八个年头。回顾这八年我国财政信息公开的进程,我们欣喜地发现,在社会各界的共同推动下,主动公开财政信息已得到了政府许多部门的认可,我国的财政透明度也在逐渐得到改善,从 2009 年的 21.71 分增长至 2016 年的 42.25 分。

但与此同时,我们也看到,这种改善的步伐是缓慢的。财政部 2015 年针对省市县三级政府 2015 年预算和 2014 年决算公开的完整性和及时性进行的专项检查显示,政府仍有不少部门“保密”习惯远远超过“公开”意识,有 36 638 个单位未公开 2015 年部门预算,56 481 个单位未公开 2014 年部门决算。

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。为进一步了解新《预算法》实施后我国省级财政信息公开质量的改善情况,上海财经大学公共政策研究中心《中国财政透明度报告》项目组依据《政府信息公开条例》和新《预算法》,对我国内地 31 个省份的财政信息公开继续展开了调查。

调查结果显示,信息公开的广度与深度仍不够,信息公开的完整性和细化程度有待于进一步提高,地区间与部门间在信息公开的形式与标准方面差距较大,公开的载体建设滞后、便民性不强,这些年来一直存在的问题表明,政府部门对财政信息公开的法律意识和责任意识依然不够,有待进一步加强。

完善的政府信息公开制度是实现透明财政的重要保障,“公开是原则、不公开是例外”是走出低水平财政透明度困境的关键。如果说进一步推进信息公开是当前财政工作的重中之重,不公开的涉密信息清单的制定则是当前信息公开工作的重中之重,这需要社会公众与政府部门共同努力,不断推进财政

领域的各项改革,在打造阳光财政中实现国家治理的现代化。

期待社会各界共同关注,共同努力推动和推进我国财政信息公开的进程。

《中国财政透明度报告》项目组

2016年9月

中国省级财政透明度状况 (2016)

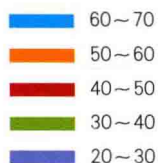
中国省级财政 透明度指数 (2016)

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 (2016) 描述了我国各省 (自治区、直辖市) 2014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



根据各省 (自治区、直辖市) 财政透明度最终得分, 项目组将被调查对象分为五组。第一组信息公开指数在60~70之间, 第二组信息公开指数在50~60之间, 第三组信息公开指数在40~50之间, 第四组信息公开指数在30~40之间, 第五组信息公开指数在20~30之间。



2014—2016年省级财政透明度各信息要素的得分情况

序号	信息要素	权重	31个省（自治区、直辖市）平均得分		
			2014年	2015年	2016年
1	一般公共预算	25	39.85	48.77	55.15
2	政府性基金预算	8	37.81	39.30	43.91
3	财政专户管理资金预算	4	18.46	20.49	12.54
4	国有资本经营预算	2	25.63	34.80	43.05
5	政府资产负债	9	5.53	9.68	11.96
6	部门预算	15	19.02	27.32	35.50
7	社会保险基金预算	19	32.58	30.70	38.76
8	国有企业	15	45.63	41.94	49.27
9	被调查者态度与责任心	3	68.70	70.01	80.87
	合计	100	32.68	36.04	42.25

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	2016年
最高分	62.66	50.41	43.65	45.20	77.70	59.37	57.01	65.53
最低分	14.79	15.37	15.74	14.19	14.00	11.52	19.44	23.71
平均分	21.71	21.87	23.14	25.33	31.40	32.68	36.04	42.25

目 录

序 言	(1)
1 总报告	(1)
1.1 省级财政透明度的评估方法	(1)
1.2 省级财政透明度评估的总体情况	(2)
1.3 省级财政透明度评估的分省份分析	(3)
1.4 省级财政透明度评估的分项目分析	(6)
1.5 制约财政透明度提升的相关问题	(11)
1.6 基本结论	(14)
2 2015 年政府信息公开进程	(18)
2.1 人大的立法:《慈善法》审议并通过	(18)
2.2 政府部门的行动	(19)
2.3 学术界的努力	(27)
2.4 民间组织与社会公众对政府信息公开的关注	(31)
3 省级财政透明度调查的评分标准	(35)
3.1 财政过程	(36)

3.2	政府层级·····	(38)
3.3	各类基金·····	(39)
3.4	收支与权益·····	(40)
3.5	政府组织·····	(42)
3.6	信息细化度·····	(43)
3.7	本项目的调查设计·····	(45)
3.8	本项目的评分标准·····	(46)
4	省级政府公共预算透明度评估·····	(58)
4.1	关于公共预算透明度调查提纲与评估方法的说明·····	(58)
4.2	公共预算透明度概况·····	(59)
4.3	公共预算透明度状况——基于公开主体的考察·····	(62)
4.4	公共预算透明度状况——基于公开客体的考察·····	(65)
5	省级政府性基金预算透明度评估·····	(74)
5.1	关于政府性基金预算透明度调查提纲的说明·····	(74)
5.2	政府性基金预算透明度概况·····	(75)
5.3	政府性基金预算分省份透明度状况·····	(77)
5.4	政府性基金预算分项目透明度状况·····	(80)
6	省级政府财政专户透明度评估·····	(86)
6.1	关于财政专户透明度评分标准的说明·····	(86)
6.2	财政专户透明度总体概况·····	(88)
6.3	财政专户透明度的分项目比较·····	(90)
6.4	财政专户透明度的年度比较·····	(92)
6.5	财政专户信息公开的其他相关问题·····	(96)

7	省级政府国有资本经营预算透明度评估	(98)
7.1	国有资本经营预算的内容	(99)
7.2	国有资本经营预算透明度调查评估说明	(100)
7.3	国有资本经营预算透明度评估结果分析	(104)
7.4	基本结论	(111)
8	省级政府资产负债透明度评估	(112)
8.1	政府资产负债透明度评估标准与评估方法	(112)
8.2	政府资产负债透明度评估结果分析	(113)
8.3	小结	(122)
9	省级政府部门预算透明度评估	(123)
9.1	部门预算信息公开的整体水平	(123)
9.2	部门预算信息公开的主体差异	(131)
9.3	部门预算信息公开的客体差异	(137)
9.4	部门预算信息公开的规范性	(140)
9.5	研究结论及其规范含义	(143)
10	省级社会保险基金透明度评估	(146)
10.1	社会保险基金透明度调查方法	(147)
10.2	社会保险基金透明度调查结果	(149)
10.3	关于社会保险基金透明度的一些思考	(152)



11	省级国有企业透明度评估	(158)
11.1	国有企业透明度调查结果	(159)
11.2	关于国有企业透明度调查的一些思考	(162)
12	省级政府财政透明度调查的态度评估	(165)
12.1	财政透明度调整态度与责任心得分的总体情况	(165)
12.2	一般信息公开申请回复情况及态度评估	(167)
12.3	部门预算信息公开申请回复情况及态度评估	(173)
	附录	(176)
	附录 1 财政信息调查提纲	(176)
	附录 2 部门行政收支及相关信息调查提纲	(182)
	参考文献	(186)
	后记	(188)

Contents

Preface	(1)
1 General Report	(1)
1.1 Methodology of the Survey and Evaluation	(1)
1.2 The Overall Outcome of Fiscal Transparency at Provincial Level	(2)
1.3 The Inter-provincial Analysis of Fiscal Transparency at Provincial Level	(3)
1.4 The Itemized Analysis of Fiscal Transparency at Provincial Level	(6)
1.5 The Constrains to the Fiscal Transparency	(11)
1.6 Conclusions	(14)
2 The Review of the Process of China's Governmental Information Disclosure in 2015	(18)
2.1 The Role of the Legislature in Promoting Governmental Information Disclosure; Passing the Charity Law	(18)
2.2 The Role of the Government in Promoting Governmental Information Disclosure	(19)
2.3 The Role of Academia in Promoting Governmental Information	

Disclosure (27)

2.4 The Role of Civil Society Organizations and Public in
Promoting Governmental Information Disclosure (31)

**3 The Grading Criteria of Provincial Fiscal Transparency
in 2016 (35)**

3.1 The Fiscal Process (36)

3.2 The Levels of China's Government (38)

3.3 The Special Funds (39)

3.4 Revenues, Expenditures and Equities (40)

3.5 The Governmental Organizations (42)

3.6 The Detailed Government Fiscal Information (43)

3.7 The Framework of the Survey and Evaluation (45)

3.8 The Grading Criteria of the Survey and Evaluation (46)

**4 The Assessment of Governmental General Fund's
Transparency at Provincial Level (58)**

4.1 The Explanation of the Survey Items and the Methodology
..... (58)

4.2 Overview (59)

4.3 The Survey and the Evaluation in the Perspective of the
Provincial Governments (62)

4.4 The Survey and the Evaluation in the Perspective of the
Published Information (65)

**5 The Assessment of the Social Funds' Transparency
at Provincial Level (74)**

5.1 The Explanation of the Survey Items (74)



5.2	Overview	(75)
5.3	The Survey and the Evaluation in the Perspective of the Provincial Governments	(77)
5.4	The Survey and the Evaluation in the Perspective of the Published Information	(80)
6	The Assessment on the Transparency of the Provincial Off-treasure Fiscal Fund	(86)
6.1	The Explanation of the Grading Criteria	(86)
6.2	Overview	(88)
6.3	The Transparency Comparason among Different Items	(90)
6.4	The Transparency Comparason among Different Years	(92)
6.5	The Other Issues Related to the Transparency of the Provincial Off-treasure Fiscal Fund	(96)
7	The Assessment on the Transparency of the State-owned Operating Assets at Provincial Level	(98)
7.1	The State-owned Operating Asset Budget	(99)
7.2	The Explanation of the Survey and the Evaluation	(100)
7.3	The Analysis on the Evaluating Results	(104)
7.4	Conclusions	(111)
8	The Assessment on the Transparency of the Assets and Liabilities at Provincial Level	(112)
8.1	The Grading Criteria and the Evaluating Method	(112)
8.2	The Analysis on the Evaluating Results	(113)
8.3	Conclusions	(122)

9	The Assessment on the Budgetary Transparency of Provincial Government Agencies	(123)
9.1	Overview	(123)
9.2	Differences among Government Agencies and Provinces	(131)
9.3	Differences among Published Information	(137)
9.4	The Analysis on the Normanization of Agencies' Budgetary Information Disclosure	(140)
9.5	Conclusions and Implications	(143)
10	The Assessment on the Transparency of Social Insurance Funds at Provincial Level	(146)
10.1	The Methodology of the Survey	(147)
10.2	The Results of the Survey	(149)
10.3	Some Considerations on the Transparency of Social Insurance Funds	(152)
11	The Assessment on the Transparency of State-owned Enterprises	(158)
11.1	The Results of the Survey	(159)
11.2	Some Considerations on the Transparency of State-owned Enterprises	(162)
12	The Assessment on the Provincial Governments' Attitude towards Fiscal Transparency	(165)
12.1	Overview	(165)
12.2	Replies to General Information Disclosure Applications and	

	Corresponding Assessments	(167)
12.3	Replies to Agencies' Budgetary Information Disclosure	
	Applications and Corresponding Assessments	(173)
	Appendix	(176)
Appendix 1	The Outline of Fiscal Transparency Survey	(176)
Appendix 2	The Outline of Fiscal Transparency Survey of Administrative Revenues, Expenditures and the Related Information	(182)
	References	(186)
	Postscript	(188)

