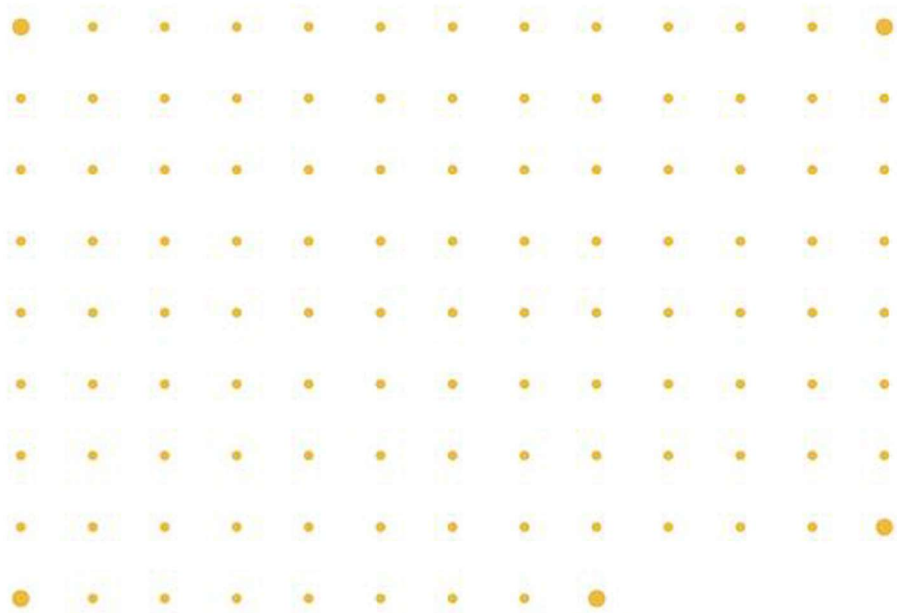




2014

中国财政透明度报告

上海财经大学公共政策研究中心



2014

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

2014 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:上海财经大学出版社,2014. 11
ISBN 978-7-5642-2044-0/F·2044
I. ①2… II. ①上… III. ①地方财政-财政管理-研究报告-中国-
2014 IV. ①F812.7
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 259747 号

□ 责任编辑 江 玉
□ 封面设计 张克瑶
□ 责任校对 卓 妍 赵 伟

2014 ZHONGGUO CAIZHENG TOUMINGDU BAOGAO

2014 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

同济大学印刷厂印刷

上海景条印刷有限公司装订

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

710mm×960mm 1/16 16.25 印张(插页:1) 291 千字
定价:42.00 元

2014 中国财政透明度报告

项目组组长：

郑春荣 副教授 上海财经大学公共政策与治理研究院

项目组副组长：

蒋 洪 教授 上海财经大学公共政策研究中心

彭 军 教授 美国亚利桑那大学(University of Arizona)

项目组成员(按姓氏笔画为序)：

邓淑莲 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

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

当财政透明成为一种时尚 ——从财政透明度调查的“18道工序”说起

笔者来自福建武夷山,家乡特产是武夷岩茶。家乡人邀请宾客品尝武夷岩茶,共有18道工序,从焚香、煮水,到展示茶具、浇烫茶壶,再到洗茶、储茶等,最后倒茶、品茶,整个过程非常讲究。笔者感觉,品茶的过程就是一个修身静心的过程,也是一个非常享受的时刻。笔者没有想到的是,作为一名教授财政学的教师,在进行中国省级财政透明度调查时,竟然也遭遇“18道工序”,纷繁复杂,当然感觉是非常糟糕的。

根据蒋洪教授、刘小兵教授等的课题调查设计,本课题组每年都要进行财政透明度调查,主要步骤有:

第一,最重要的是确认调查提纲,从财政预算的性质和功能,提出省级财政预算应该披露怎样的信息,应该披露到怎样的详细程度。

第二,要设计出让政府官员能够方便填报的调查提纲,这是因为,我国《政府信息公开条例》规定,政府部门不提供需要整理的信息。我们只能在财政预算已有报表中尽可能地查找我们需要的信息项,制作成调查提纲。然而,财政预算报表通常是不公开的,于是每年搜索财政预算报表就成了又一项重要任务。

第三,调查提纲调查出来以后,还不够,必须把调查提纲细化为一个个问题。有的省份提出必须“一事一申请”,一封申请信只能问一个问题,于是我们必须打印上百封申请信。

第四,请学生打印地址,帮助寄送几千封信件给列入调查范围的31个省(自治区、直辖市)的相关部门。为了防止有些部门推诿,我们只好以挂号信寄出,确保能够被收到。

第五,补寄材料。一些部门怀疑我们存在不良动机,要求提供科研项目的证明;有些部门要求提供电子化的表格,还要再发送邮件;有些部门要求提供传真件,我们只能把一大堆表格通过传真一张张发过去。

第六,各地相关部门收到邮件以后,不断来电来函回复我们的透明度申请。有些部门还打听兄弟省市的回复情况。我们课题组必须记清楚他们是不是通过电话、邮件或传真与我们联系过,因为透明度调查涉及回复态度的打分。

第七,在截止日期过后,我们开始统计各地政府的回复情况,包括信函、邮件和传真等。有些部门根据“一事一申请”的原则,采取“一事一回复”,一次性给我们寄来几十封邮件,我们拆信封都要花很多时间。

第八,有些部门虽然没有回复,但是如果其公布了相关财政数据,我们也应视作提供。于是,课题组要抽出大量时间先查各省政府、人大、财政、社保、国资、信息办、统计局的官方网站,由于网站的形式多样,数据不知道被藏在什么地方,我们还动用了“高科技”手段,对网站进行全面检索;再查各地的年鉴,财政年鉴、经济年鉴、统计年鉴、社保年鉴等,这些省级年鉴大多无法在正规书店购买到,因此把年鉴买齐也是非常不容易的。

第九,所有的资料齐了以后,课题组开始打分和复核。

第十,对于年度间财政透明度得分出现大变化的省(自治区、直辖市)进行电话核对。

第十一,最后,终于得出了每年的各省(自治区、直辖市)财政透明度得分。

第十二,对外公布得分,接受媒体采访,对年度各省(自治区、直辖市)得分情况进行解读。

对于我们课题组的几位老师以及每年自愿参与的几十位学生而言,工作辛苦而繁重,也面临着不少压力:有些同志认为我们不务正业;有些财政实务部门的同志埋怨我们给他们增加了许多额外的工作任务;有些同志认为财政透明度公开的阻力不在财政部门,却让财政部门“背黑锅”;还有些同志认为财政预算进一步透明公开缺乏技术条件或公开不公开一个样;等等。一件吃力不讨好的事情,为什么值得年复一年地坚持做呢?笔者认为至少有几个原因:

首先,财政预算透明公开是建设责任政府、落实公民参政权力的前提条件。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。然而,责任政府不是与生俱来的,它的建立需要公众的参与、约束和监督。正如原国务院总理温家宝同志2010年3月23日在第三次廉政工作会议的发言中所指出的,要“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”。

其次,财政预算透明公开是政府预算改革成功的唯一途径。作为政府的一项重要工作,政府预算涉及立法机构、预算管理部门、预算资金使用部门、利益集团和社会公众等各预算参与者之间利益的调整。政府预算是“力”与“理”的结合,一方面,在财政收支中需要力图体现社会公众的偏好、意志和要求,谓之为“力”的体现;另一方面,政府预算也寻求以成本效益、零基预算、绩效预算等方式,试图以科学、理性的方式进行公共资源配置。我国现阶段的预算改革尚处于技术层面,近年来的改革措施主要侧重于解决预算规则与程序层面的问题,而在社会公众无法确切了解财政预算运行情况、人大对部门预算的审批权缺位的情况下,仅仅由财政部门自我自发改革,那么这场改革是不彻底的。虽然许多发展中国家引入了西方市场经济发达国家较为先进的预算技术和国际组织推荐的预算方法,却未能取得满意的效果。这说明良好的预算程序和技术如不能同政府预算参与各方的利益协调机制实现整合,仍可能会产生不良的预算结果。

再次,预算透明公开也有利于缓解财政部门的信息不对称难题。在很多时候,部门预算是以部门为主的“被动”预算。财政与各部门之间存在着严重的信息不对称,财政难以准确了解部门的预算需求,在与各部门的博弈中往往处于劣势,只能根据财力状况,在部门上报预算的基础上酌情删减,最终汇总编制财政总预算。此外,基本支出与项目支出的界定还比较模糊,预算定额体系尚未完全建立,项目支出管理办法的操作性不强。因此,预算透明公开实际上也能够帮助财政部门与社会公众一起共同对各个部门预算进行有效监督。

总之,财政透明度的提高,是利国利民的好事。从2009年本课题组开始调查至今,本课题组及成果对我国省级财政透明工作起到了一些推动作用,各级政府领导也日益重视财政信息的公开工作,全国各省(自治区、直辖市)的得分也有所提高。但笔者认为,透明度提高的步伐还可以再快一些,对财政、社保和国资等涉及财政信息数据的行政部门,要把财政信息公开当作一项重要政绩来抓。中共十八届三中全会提出,要“完善发展成果考核评价体系,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重,更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况”。在新的政绩观的指引下,财政信息公开应成为各级政府官员完成上述考核目标的重要手段——财政信息公开既是财政资金使用效益最大化的保证,也是解决各种社会矛盾、提高社会公众满意度的重要手段。举个例子,自2010年1月四川省巴中市白庙乡在网上公开晒账本

以来,该地的清廉名气大了,上级领导下来视察吃饭的人少了,倒是有很多商人来这里考察项目,不用招商,投资就主动找上门了。可见,一个廉洁的政府品牌是地方政府竞争的重要武器。

以往,财政透明度做得好的省份,都觉得不好意思,感觉是“木秀于林,风必摧之”,第二年都不敢再多公开数据了。这几年,风气已经开始变化,中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次强调,要“实施全面规范、公开透明的预算制度”。实际上,任何有利于社会公众的事情,从长远来看,都有利于政府官员本人。我们期待,各级政府官员以财政公开为荣,以财政不公开为耻,在行动上主动自觉重视财政信息公开,形成良好的社会风尚,利人利己利社会。

预算公开一小步,政治文明一大步。在笔者看来,财政透明度的得分本身并不重要,重要的是各省(自治区、直辖市)信息公开办、财政、社保、国资等部门能通过本项课题研究成果以及在各省市的比较中发现差距,找到问题,积极提高信息公开工作,让老百姓的知情权得到保障,从而使财政资金的配置与管理更加有效率。2014年8月31日,全国人大常委会通过了《关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》,其中第十四条规定:“经本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表,应当在批准后二十日内由本级政府财政部门向社会公开,并对本级政府财政转移支付安排、执行的情况以及举借债务的情况等重要事项作出说明。经本级政府财政部门批复的部门预算、决算及报表,应当在批复后二十日内由各部门向社会公开,并对部门预算、决算中机关运行经费的安排、使用情况等重要事项作出说明。各级政府、各部门、各单位应当将政府采购的情况及时向社会公开。本条前三款规定的公开事项,涉及国家秘密的除外。”无疑,我国《预算法》(修正案)的出台将为财政信息公开提供法制保障。

当然,以上的感想仅代表笔者本人的观点,不代表课题组全体成员的观点,不当之处,请批评指正。

郑春荣

2014年9月30日

目 录

序 言	(1)
1 总报告	(1)
1.1 省级财政透明度评估的方法	(1)
1.2 省级财政透明度评估总体情况	(3)
1.3 省级财政透明度评估分省分析	(5)
1.4 省级财政透明度评估分项分析	(7)
1.5 研究结论	(10)
2 2013 年中国政府信息公开进程	(12)
2.1 “十八大”报告与十八届三中全会强调深化信息公开	(12)
2.2 政府部门的行动	(13)
2.3 人大与司法部门的行动	(17)
2.4 学术界的努力	(19)
2.5 社会公众与民间组织对政府信息公开的关注	(24)
3 2014 年中国省级财政透明度调查的评分标准	(27)
3.1 财政过程	(28)

3.2	政府层级·····	(30)
3.3	各类基金·····	(31)
3.4	收支与权益·····	(32)
3.5	政府组织·····	(34)
3.6	信息细化度·····	(35)
3.7	本项目的调查设计·····	(37)
3.8	本项目的评分标准·····	(39)
4	省级政府公共预算透明度评估·····	(50)
4.1	公共预算透明度调查提纲说明·····	(50)
4.2	公共预算透明度概况·····	(51)
4.3	公共预算分省份透明度状况·····	(54)
4.4	公共预算分项目透明度状况·····	(60)
5	省级政府性基金透明度评估·····	(70)
5.1	政府性基金透明度调查提纲说明·····	(70)
5.2	政府性基金预算透明度概况·····	(71)
5.3	政府性基金预算分省份透明度状况·····	(74)
5.4	政府性基金预算分项目透明度状况·····	(78)
6	省级政府财政专户透明度评估·····	(83)
6.1	财政专户的基本概念与发展演变·····	(84)
6.2	各省份财政专户管理资金透明度调查结果·····	(88)
6.3	财政专户管理资金透明度调查结果分析·····	(92)
6.4	省级财政专户管理资金信息公开的策略性行为·····	(94)
6.5	财政专户管理资金透明度的其他相关议题·····	(95)

7	国有资本经营预算透明度评估	(97)
7.1	各省份国有资本经营预算透明度调查结果	(99)
7.2	国有资本经营预算透明度调查结果分析	(102)
8	政府部门资产负债透明度评估	(103)
8.1	政府部门资产负债统计的必要性	(103)
8.2	政府部门资产负债透明度调查结果	(104)
9	省级政府部门预算透明度评估	(108)
9.1	省级部门预算信息公开的整体水平	(109)
9.2	省级部门预算信息公开的主体差异	(114)
9.3	省级部门预算信息公开的客体差异	(119)
9.4	省级部门预算信息公开的规范性	(122)
9.5	研究结论及其规范含义	(123)
10	省级社会保险基金透明度评估	(125)
10.1	各省份社会保险基金透明度调查结果	(126)
10.2	社会保险基金透明度调查结果分析	(129)
11	省级国有资产透明度评估	(131)
11.1	各省份国有企业透明度调查结果	(132)
11.2	国有企业透明度调查结果分析	(134)

12	省级政府财政透明度的态度评估	(136)
12.1	省级政府信息公开办公室、人力资源和社会保障厅(局)、国有资产监督管理委员会和财政厅(局)的回复情况及评估	(137)
12.2	各省份 11 个行政部门的回复情况及评估	(143)
13	政府财政信息公开的目标及框架体系	(146)
13.1	公共预算信息公开的目标及框架体系	(146)
13.2	政府性基金信息公开的目标及框架体系	(170)
13.3	部门财政信息公开的目标及框架体系	(176)
13.4	国有企业基金信息公开的目标及框架体系	(190)
13.5	社会保险基金信息公开的目标及框架体系	(207)
附录		(229)
附录 1 财政信息调查提纲		(229)
附录 2 行政收支及相关信息调查提纲		(235)
参考文献		(240)
后 记		(242)

Contents

Preface	(1)
1 General Report	(1)
1.1 Methods of Transparency Survey of Fiscal Transparency at Provincial Levels	(1)
1.2 The overall outcome of Transparency Survey of Fiscal Transparency at Provincial Levels	(3)
1.3 Inter-provincial Analysis of Transparency Survey of Fiscal Transparency at Provincial Levels	(5)
1.4 Itemized Analysis of Transparency Survey of Fiscal Transparency at Provincial Levels	(7)
1.5 Research Conclusions	(11)
2 A Review of Information Disclosure Process of China's Government in 2013	(12)
2.1 Report to the Eighteenth National Congress of the Communist Party of China & Further Implementation of Information Disclosure Stressed by Third Plenary Session of 18 th CPC Central Committee	(12)
2.2 The Role of the Government in Promoting Government	

	Information Disclosure	(13)
2.3	The Role of NPC and the Judiciary in Promoting Government Information Disclosure	(17)
2.4	Endeavors Made by Academia in Promoting Government Information Disclosure	(19)
2.5	Attention Paid to the Government Information Disclosure by the Public and Civil Society Groups	(24)
3	Assessment Criterion of Fiscal Transparency at Provincial Levels in 2014	(27)
3.1	Fiscal Process	(28)
3.2	Government Levels	(30)
3.3	Funds of Variety	(31)
3.4	Revenue, Expenditure and Equity	(32)
3.5	The Government Framework	(34)
3.6	Degree of Information Refinement	(35)
3.7	Research Design	(37)
3.8	Assessment Criterion	(39)
4	The Assessment on Transparency of General Governmental Funds at Provincial Levels	(50)
4.1	The Outline of Transparency Survey of Public Budget	(50)
4.2	An Overview of Public Budget Transparency	(51)
4.3	Public Budget Transparency at Provincial Levels	(54)
4.4	Public Budget Transparency at Project Levels	(60)

5	The Assessment on Transparency of Governmental Funds at Provincial Levels	(70)
5.1	The Outline of Transparency Survey of Governmental Funds	(70)
5.2	An Overview of Governmental Funds Transparency	(71)
5.3	Governmental Funds Transparency at Provincial Levels	(74)
5.4	Government Funds Transparency at Project Levels	(78)
6	The Assessment of Transparency belonging to Governmental Special Financial Account at Provincial Levels	(83)
6.1	Basic Concepts and Evolution of Special Financial Account	(84)
6.2	The Outcome of Funding Transparency Survey of Special Financial Account Management	(88)
6.3	The Outcome Analysis of Funding Transparency of Special Financial Account Management	(92)
6.4	Strategic Behaviors in Improving Funding Transparency of Special Financial Account Management at Provincial Levels	(94)
6.5	Other Related Issues concerning with Special Financial Account Management	(95)
7	The Assessment on Budgetary Transparency of State-owned Capital Management	(97)
7.1	The Outcome of Budgetary Transparency Survey of State-owned Capital Management in each Prince	(99)
7.2	The Outcome Analysis of Budgetary Transparency of	



8	The Assessment on Transparency of Government Assets and Liabilities	(103)
8.1	The Necessity of Collecting Government Assets and Liabilities Data	(103)
8.2	The Outcome of Transparency Survey of Government Assets and Liabilities	(104)
9	The Assessment of Budgetary Transparency of Provincial Government Agencies	(108)
9.1	The Overall Situation of Budgetary Information Disclosure in Provincial Government Agencies	(109)
9.2	Subject Differences of Budgetary Information Disclosure in Provincial Government Agencies	(114)
9.3	Object Differences of Budgetary Information Disclosure in Provincial Government Agencies	(119)
9.4	Uniformity of Budgetary Information Disclosure in Provincial Government Agencies	(122)
9.5	Research Conclusion and its implications	(123)
10	The Assessment on Transparency of Social Insurance Funds at Provincial Levels	(125)
10.1	The Outcome of Transparency Survey of Social Insurance Funds in each Province	(126)
10.2	The Outcome Analysis of Transparency Survey of Social Insurance Funds in each Province	(129)

11	The Transparency Assessment of State-owned Capital at Provincial Levels	(131)
11.1	The Outcome of Transparency Survey of State-owned Enterprises in each Province	(132)
11.2	The Outcome Analysis of Transparency Survey of State-owned Enterprises in each Province	(134)
12	The Assessment on Provincial Government's Attitude towards Fiscal Transparency	(136)
12.1	Replies from Information Disclosure Office, Department of Human Resources and Social Security, State-owned Assets Supervision and Administration Commission and Department of Finance at Provincial Levels & Corresponding Assessment	(137)
12.2	Replies from 11 Administrative Departments of each Province & Corresponding Assessment	(143)
13	Aims and the Framework of Government Fiscal Information Disclosure	(146)
13.1	Aims and the Framework of Information Disclosure of Public Budget	(146)
13.2	Aims and the Framework of Information Disclosure of Governmental Funds	(170)
13.3	Aims and the Framework of Department Fiscal Information Disclosure	(176)
13.4	Aims and the Framework of Information Disclosure of State-owned Enterprise Funds	(190)
13.5	Aims and the Framework of Information Disclosure of Social	

