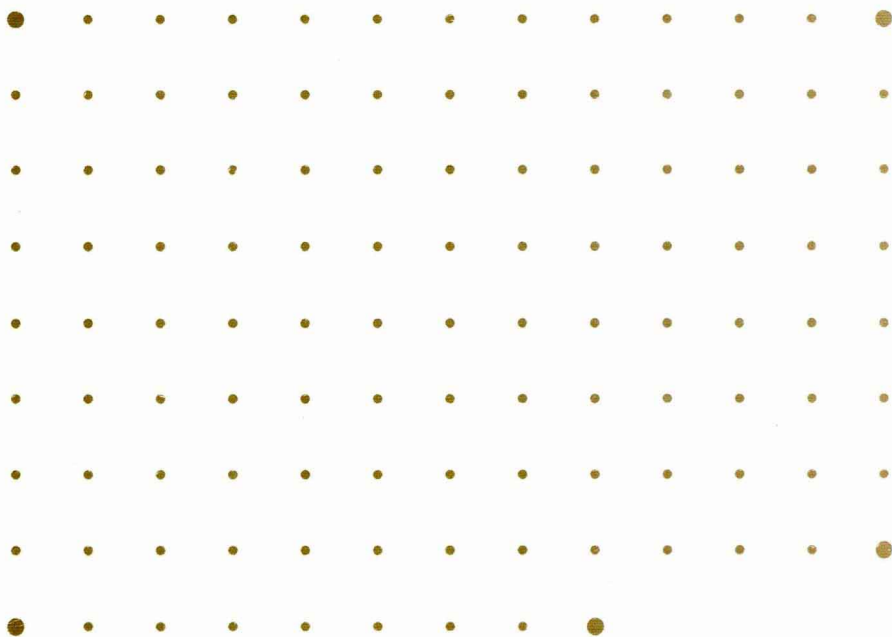




2012

# 中国财政透明度报告

上海财经大学公共政策研究中心



## 图书在版编目(CIP)数据

2012 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,2012.5

ISBN 978-7-5642-1353-4/F·1353

I. ①2… II. ①上… III. ①地方财政-财务管理-研究报告-中国-2012 IV. ①F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 087675 号

- 责任编辑 江 玉
- 封面设计 张克瑶
- 责任校对 赵 伟 林佳依

2012 ZHONGGUO CAIZHENG TOUMINGDU BAOGAO

## 2012 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](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

上海华教印务有限公司印刷

宝山蔚村书刊装订厂装订

2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月第 1 次印刷

---

710mm×960mm 1/16 14 印张(插页:5) 251 千字  
定价:35.00 元

# 2012 中国财政透明度报告

## 项目组组长：

杨丹芳 上海财经大学公共经济与管理学院 副教授

## 项目组副组长：

曾军平 上海财经大学公共经济与管理学院 副教授

温娇秀 上海财经大学公共政策研究中心 博士

## 项目组成员(按姓氏笔画为序)：

邓淑莲 上海财经大学公共经济与管理学院 副教授

刘小兵 上海财经大学公共经济与管理学院 教授

宋健敏 上海财经大学公共经济与管理学院 副教授

郑春荣 上海财经大学公共经济与管理学院 副教授

彭 军 美国亚利桑那大学(Uni. Of Arizona) 教授

蒋 洪 上海财经大学公共政策研究中心 教授

## 序 言

《中华人民共和国政府信息公开条例》正式实施已经进入了第五个年头，新一年的《中国财政透明度报告》又与读者见面了。这是上海财经大学公共政策研究中心进行的跟踪性系列研究的第四份评估报告。读者自然要问，最近一年来我国的财政透明度状况有改变吗？改变的方向和程度如何？

在整个一年的调查评估过程中，调研的所有参与者都怀揣同样的问题，而且还有着一个期盼，期盼着在新的一年里，我国财政透明度有一个突飞猛进的发展，我们的报告能给全国人民带来一个惊喜。面对新一年的评估结果，我们的心情是复杂的。一方面，我们看到有关方面对加强财政透明度的宣传力度加大，社会公众对预算公开有了更大的期待，中央和地方各级政府部门也采取了一些行动，如公开了一些部门预算以及“三公”消费的情况。另一方面，社会公众仍然对预算资金的使用有种种疑问，公开尚未从根本上实现社会公众对公共资金有效使用发挥监督和制约的作用，公款消费的势头还没有得到有效遏制。尽管新一年的财政透明度评估得分有所进步，但步伐极为缓慢，很像是个“小脚老太婆”。

有一种看法认为，我国的政府信息公开还处在一个初级阶段，不能用高标准来要求，应采用适合我国具体情况的较低的评估标准，使得评估的分数高些，这样可以突出地反映我国在信息公开方面取得的进步。希望我国在财政信息公开方面有所进步的心情可以理解，我们的心情也一样。但评估应该有客观的标准，这样才能显现现实与目标之间的差距，才能产生推动我国财政信息公开的动力。就像用同样的尺度去量身高一样，我们不会因为给孩子量身高就用缩短的尺。在财政透明度的评估上，不因评估对象的不同而设定特别的评估标准，是评估价值的根本所在。

我们所定的评估标准是否太苛刻，对于我国目前的情况来说高不可攀？回答是否定的。实际上，评估调查的信息绝大部分是财政部规定的预算科目

的分类信息,也就是在日常工作中必须记录和汇总的信息,在技术上是应该获得而且完全可获得的。在 2009 年的评估报告中,有的省份的评分就达到了 60 分(100 分为满分,下同)以上。第二年采用同一标准,对一个在财政信息公开方面较为先进的地级市评估,成绩甚至接近 80 分。这说明,评估标准并不苛刻,在现有的法律框架与管理水平上不是高不可攀的,只要下决心,用现有评价标准衡量,就能得到很高的评价。降低标准只会给社会和政府一个错觉,让自己以为信息公开的情况已经很不错了,从而满足于现状,而对进一步的改革不思进取。不管用什么标准来衡量我国的财政透明度,社会公众心目中都会有一杆秤,衡量方式的选择应该与这杆秤相一致,否则评估将失去意义。

还有一种看法认为,从社会稳定的角度去考虑,我国现有的财政信息公开水平已经可以了,再进一步的公开会引发社会矛盾,造成一些冲突和动荡,不利于社会稳定。然而,在一个人民当家做主的社会中,没有理由认为社会公众或者他们的代表机构拥有知情权会造成社会的矛盾和冲突。政府是为人民办事的机构,该干什么,该怎么办,自然需要倾听社会公众的意见和建议,而这些都只有在社会公众获得了政府活动的有关信息之后才能表达,政府也才能根据社会公众的要求和愿望来开展工作,把工作做得更好。可以肯定地说,政府信息,尤其是财政信息的公开,是促进公众与政府之间相互了解、相互信任,保证政府为人民服务的必要条件。如果政府和人民的目标是一致的,信息公开就是促进社会和谐和安定的一个有力保证。正如一对恋人,相互推心置腹地诉说心里话,只会使他们之间更加亲近、相爱一样。

有人会认为信息公开有助于社会稳定和安全的说法是过于理想化的。理论上来说是这样,但实践中会碰到很多问题。信息公开会引发诸多不安定因素,是当前我们所面对的一个客观现实,解决问题的办法必须充分考虑到这样的实际情况。这种说法有一定道理。一些在政府管理部门看来已司空见惯的事情,社会公众却会“大惊小怪”,反映出强烈的不满。例如大量的公款消费。这些信息如果公开了自然会有很多议论,甚至会引发一些社会事件。应当说,公款消费只是各种各样滥用公款的方式中较“好”的一种,似乎还没有触犯法律,有些还是有规章制度依据的,其他形式的公款滥用所引起的社会反响会更加强烈。在这种情况下,信息公开与社会稳定就有了冲突。是控制政府信息公开的程度,还是去冒社会不稳定的风险?

需要肯定的一点是,当政府信息公开与社会稳定在事实上发生较大冲突的情况下,应该清醒地认识到,政府与社会公众的相互关系在某种程度上已经发生了变化,必须引起高度警觉。人民当家作主是我们社会制度的根本原则,一切权力属于人民,政府是为人民服务的机构。当政府与社会公众的关系在

事实上符合这一基本原则时，政府信息公开在总体上说会有助于巩固和发展这种相互关系，使社会更加稳定、更加安全。而一旦发现政府信息公开，尤其是一些基本信息的公开会引起社会的不满，甚至引发社会矛盾和冲突的时候，我们应该意识到，政府与社会公众之间在基本关系上已经出现了问题。只有双方在行动目标上出现了较大的分歧的时候，真实信息的沟通才会在总体上引起双方的矛盾和冲突，信息公开才会成了社会稳定的负面因素。正如夫妻一方有了二心，就很难对另一方再推心置腹地说心里话，掩饰、伪装以及言不由衷才能维持现状，保持表面上的平静。

因此，公开还是不公开，从某种意义上说是人民与政府之间相互关系的选择。这才是问题的关键。如果我们选择建设一个人民当家作主的国家，则一定会选择政府公开。因为只有在这一个条件下，人民当家作主的国家才有可能存在。如果我们选择不公开，或者只是公开一些表面化的信息，而实质上则不公开，这就意味着选择了另一种社会、另一种政府。

对于是否要建立一个人民当家作主的国家，应当有统一的看法；而对于眼下如何做，仍会有不同意见。一种做法是将政府信息公开控制在避免各种可能出现的矛盾的范围内，只做有限的信息公开，让社会公众对政府的监督和制约处在一个低水平上。与此同时，加强政府的内部管理，将各种可能的问题通过自我约束的方式逐步消除掉，到那时再加强政府信息公开的力度，把预算透明度提升到一个新的台阶。这一思路将希望寄托于政府自律。问题是这样做是否能够实现目标，在社会公众对政府不能进行有效监督和制约的情况下，政府是否有可能通过自律来消除以往存在的问题。我国几十年来的经验并没有提供肯定的证明。其实，多少年来社会一直在期待着政府通过自律的方式来解决，但是，几十年的等待并没有使问题得到改观，相反愈演愈烈。从公共职务犯罪金额来看，20世纪80年代，万元是个十分惊人的数字；到了90年代，十几万元或几十万元就可以判处死刑；到21世纪初，上千万元是让人们瞠目结舌的大案；而现在，上亿元或者数十亿元的案子已不再让人感觉新奇。经验证明，因为有问题、怕批评而不公开，会形成一种恶性循环——有问题—不愿公开—问题更多—更不愿公开—问题更严重，结果显而易见：信息公开的困难越来越大，社会矛盾越来越尖锐，直至需要通过非正常方式来解决。

另一条思路是通过政府的信息公开和社会监督来解决问题。采用这一办法当然会将一些原来不为社会公众知晓的问题揭示出来，免不了会引起一些批评。权力要受到制约，利益将大幅度调整，有的官员会被追究责任。从短期来看，似乎是引起了社会的矛盾，造成了社会的不安定，但这个过程正是解决问题的过程，就像肌体长出了非动手术无法消除的毒瘤一样，没有一点痛是不

可能的,指望捂着让它自己消除只是一厢情愿的幻想。公开是一种态度,它表明政府非解决问题不可的决心;公开是一种诚意,表明政府是真心为民服务,而不是为了当权者的个人权益;公开是一种机制,是保障人民的各项基本权利、保障人民当家作主的基本条件。

当然,政府信息公开并不代表改革的全部,它只是我国政治体制改革的一个组成部分。在某种程度上,政府信息是否公开,以及公开到什么程度,是政治体制改革的一个可观察的标志。不能设想一个没有信息公开的政治体制改革,当然也不能设想在不进行政治体制改革的情况下会有较为有效的政府信息公开。政治体制改革需要从许多个具体环节做起,这些环节就包括政府信息的公开。尽管前进的道路障碍重重,本项目组将为政府信息公开,尤其是财政信息的公开做坚持不懈的努力,为我国政治体制改革尽绵薄之力。

上海财经大学公共政策研究中心  
中国财政透明度评估项目组  
2012年4月

# 中国省级财政透明度状况（2012）

## 中国省级财政 透明度指数（2012）

### 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（2012）描述了我国各省（自治区、直辖市）2009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

- 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（2012）

排 名	省（自治区、直 辖市）	原始得分	百分制得分
1	湖 北	533.40	45.20
2	黑龙江	532.62	45.14
3	内蒙古	531.43	45.04
4	新 疆	510.77	43.29
5	海 南	472.66	40.06
6	山 东	363.84	30.83
7	广 西	336.39	28.51
8	河 北	326.52	27.67
9	北 京	325.34	27.57
10	甘 肃	297.74	25.23
11	江 苏	297.42	25.20
12	广 东	297.14	25.18
13	上 海	284.99	24.15
14	云 南	269.53	22.84
15	浙 江	267.40	22.66
16	陕 西	266.45	22.58
17	湖 南	249.52	21.15
18	福 建	249.03	21.10
19	天 津	243.44	20.63
20	四 川	243.17	20.61
21	河 南	236.25	20.02
22	辽 宁	233.09	19.75
23	重 庆	230.77	19.56
24	宁 夏	225.49	19.11
25	吉 林	225.35	19.10
26	江 西	220.98	18.73
27	贵 州	219.16	18.57
28	山 西	217.05	18.39
29	安 徽	201.42	17.07
30	西 藏	189.12	16.03
31	青 海	167.45	14.19

说明：①本项目满分为1180分；②本项目以2009年省（自治区、直辖市）本级财政决算数据为调查对象。

# 中国省级行政收支及相关信息透明度状况（2012）

## 中国省级行政收支及相关信息透明度指数（2012）

### 概览

#### 我国省级行政收支及相关信息公开程度如何？

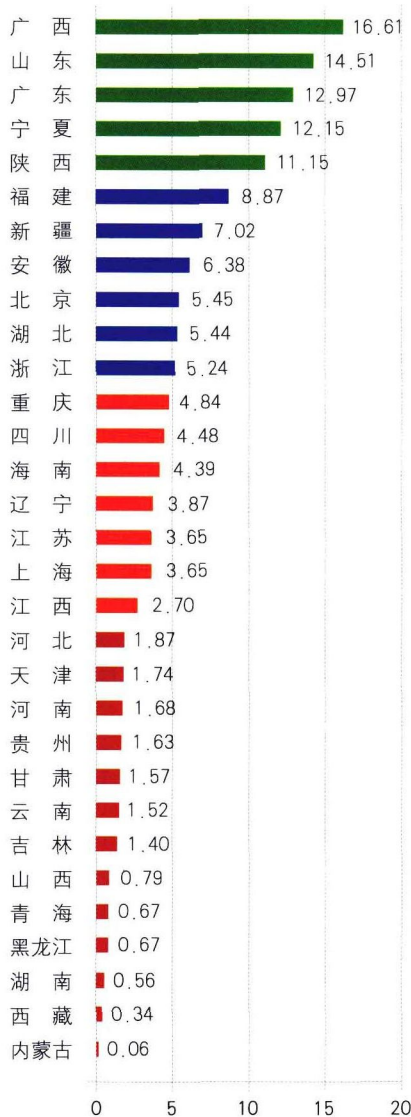
中国省级行政收支及相关信息透明度指数（2012）描述了我国各省（自治区、直辖市）2009、2010年度省（自治区、直辖市）本级行政收支及相关信息向公众公开的程度。项目组设计了26项信息，基于向省政府办公厅等11大省级部门进行申请的方式，来了解相关信息的透明度状况。结合相关单位对于信息公开申请回复的态度与责任心，项目组对各省（自治区、直辖市）的信息公开状况进行了综合评分。然后，将评分结果进行指数化处理并绘制成两个图：省际排行榜和部门排行榜，以便能够直观地了解我国省级行政收支信息及相关统计数据的公开程度和差异。项目组将满分情况指数化为100，各省（自治区、直辖市）、各大部门的指数值为实际得分与满分的比值乘以100。

#### 分组说明



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，将各被调查组分为四组。其中，信息公开得分超过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。

2012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（2012）

排 名	省（自治区、直 辖市）	原始得分	百分制得分
1	广 西	493.35	16.61
2	山 东	431.00	14.51
3	广 东	385.35	12.97
4	宁 夏	360.85	12.15
5	陕 西	331.21	11.15
6	福 建	263.31	8.87
7	新 疆	208.35	7.02
8	安 徽	189.50	6.38
9	北 京	161.74	5.45
10	湖 北	161.69	5.44
11	浙 江	155.51	5.24
12	重 庆	143.65	4.84
13	四 川	133.12	4.48
14	海 南	130.48	4.39
15	辽 宁	115.00	3.87
16	江 苏	108.36	3.65
	上 海	108.36	3.65
18	江 西	80.24	2.70
19	河 北	55.40	1.87
20	天 津	51.67	1.74
21	河 南	50.01	1.68
22	贵 州	48.32	1.63
23	甘 肃	46.64	1.57
24	云 南	45.02	1.52
25	吉 林	41.64	1.40
26	山 西	23.36	0.79
27	青 海	20.00	0.67
28	黑 龙 江	19.76	0.67
29	湖 南	16.67	0.56
30	西 藏	10.00	0.34
31	内 蒙 古	1.67	0.06

说明：①本项目的满分为2 970分；②本项目以2009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。

# 中国中央部门预算透明度排行榜（2012）

名次	部委名称	原始得分	百分制得分
1	环境保护部	56.50	43.80
2	宋庆龄基金会	45.00	34.88
3	中国工程院	42.50	32.95
4	交通运输部	35.00	27.13
5	国土资源部	33.00	25.58
5	国务院扶贫开发领导小组办公室	33.00	25.58
7	国家文物局	32.50	25.19
7	国家中医药管理局	32.50	25.19
7	国务院法制办公室	32.50	25.19
10	国家广播电影电视总局	32.00	24.81
10	国务院三峡工程建设委员会办公室	32.00	24.81
10	中国人民政协全国委员会	32.00	24.81
13	中国社会科学院	30.00	23.26
13	国家自然科学基金委员会	30.00	23.26
13	中华全国供销合作总社	30.00	23.26
13	中国地震局	30.00	23.26
13	国家邮政局	30.00	23.26
13	中央党校	30.00	23.26
13	国家税务总局	30.00	23.26
13	国家信访局	30.00	23.26
13	中国文学艺术界联合会	30.00	23.26
13	国家信息中心	30.00	23.26
13	中国作家协会	30.00	23.26
24	农业部	29.00	22.48
24	卫生部	29.00	22.48
26	新华通讯社	27.50	21.32
26	水利部	27.50	21.32
26	国务院南水北调工程建设委员会办公室	27.50	21.32
29	审计署	27.00	20.93
29	文化部	27.00	20.93
29	财政部	27.00	20.93
29	国家发展和改革委员会	27.00	20.93
29	国家人口和计划生育委员会	27.00	20.93
29	国家林业局	27.00	20.93

29	国家民族事务委员会	27.00	20.93
29	国家工商行政管理总局	27.00	20.93
29	国家体育总局	27.00	20.93
29	中国银行业监督管理委员会	27.00	20.93
29	中国保险监督管理委员会	27.00	20.93
40	国家统计局	26.00	20.16
41	科学技术部	25.00	19.38
41	国家行政学院	25.00	19.38
41	国家新闻出版总署	25.00	19.38
41	教育部	25.00	19.38
41	民政部	25.00	19.38
41	商务部	25.00	19.38
41	国家知识产权局	25.00	19.38
41	住房和城乡建设部	25.00	19.38
41	国家粮食局	25.00	19.38
41	国家食品药品监督管理局	25.00	19.38
41	人力资源和社会保障部	25.00	19.38
41	国家安全生产监督管理总局	25.00	19.38
41	国家档案局	25.00	19.38
41	国家测绘地理信息局	25.00	19.38
41	中国气象局(含全国气象部门)	25.00	19.38
41	国家海洋局	25.00	19.38
41	工业和信息化部	25.00	19.38
41	铁道部	25.00	19.38
41	国有资产监督管理委员会	25.00	19.38
41	国家质量监督检验检疫总局	25.00	19.38
41	国家旅游局	25.00	19.38
41	中国证券监督管理委员会	25.00	19.38
41	国家电力监管委员会	25.00	19.38
41	全国社会保障基金理事会	25.00	19.38
41	国家能源局	25.00	19.38
41	国家煤矿安全监察局	25.00	19.38
41	中国科学技术协会	25.00	19.38
41	国家物资储备局	25.00	19.38

说明：①本项目以2010年公开的中央部委部门预算信息作为评估对象；②本项目只搜索到68个部委公开的部门预算信息，项目组以此为依据对68个部委进行了排名；③本项目满分为129分。

# 目 录

序言 .....	(1)
<b>0 总报告 .....</b>	<b>(1)</b>
0.1 概述 .....	(1)
0.2 2011年中国政府信息公开进程 .....	(2)
0.3 中国省级财政透明度评估 .....	(9)
0.4 中国省级行政收支及相关信息透明度评估 .....	(12)
0.5 中国政府部门预算透明度评估 .....	(14)
0.6 结论和建议 .....	(17)
<b>1 2011年中国政府信息公开进程 .....</b>	<b>(20)</b>
1.1 政府部门的行动 .....	(20)
1.2 人大的行动 .....	(25)
1.3 学术界与民间组织的努力 .....	(26)
1.4 社会公众的关注 .....	(30)
1.5 政府信息公开的国际趋势 .....	(33)

<b>2</b>	<b>中国省级财政透明度评估</b> .....	(38)
2.1	概述 .....	(38)
2.2	省级政府财政透明度态度评估 .....	(41)
2.3	省级一般政府基金透明度分析 .....	(46)
2.4	省级社会保险基金透明度分析 .....	(62)
2.5	省级国有企业基金透明度分析 .....	(68)
<b>3</b>	<b>中国省级行政收支及相关信息透明度评估</b> .....	(75)
3.1	行政收支及相关信息透明度评估设计 .....	(76)
3.2	整体水平视角的财政透明度考察 .....	(77)
3.3	结构差异视角的财政透明度考察 .....	(87)
3.4	调查提纲之外的透明度考察 .....	(96)
3.5	研究结论及其规范含义 .....	(103)
<b>4</b>	<b>中国政府部门预算透明度评估</b> .....	(106)
4.1	政府部门预算透明度评估指标和方法 .....	(107)
4.2	中央部委预算透明度评估 .....	(110)
4.3	政府部门预算透明度特别考察 .....	(131)
4.4	评论与建议 .....	(150)
<b>5</b>	<b>中国“三公”经费透明度特别评估</b> .....	(155)
5.1	“三公”经费的公开过程 .....	(155)
5.2	对“三公”经费公开的评价与分析 .....	(162)

## 附录

附录 1 国际预算合作组织 2010 年全球预算透明度评估简介·····	(167)
附录 2 有关国际组织和国际活动简介·····	(175)
附录 3 财政信息调查提纲·····	(190)
附录 4 行政收支及相关信息调查提纲·····	(200)
附录 5 部门预算调查提纲·····	(202)
附录 6 财政信息调查申请函·····	(203)
附录 7 行政收支及相关信息调查申请函·····	(204)

参考文献·····	(205)
-----------	-------

后记·····	(208)
---------	-------



# Contents

<b>Preface</b> .....	( 1 )
<b>0 General Report</b> .....	( 1 )
0.1 Summary .....	( 1 )
0.2 The Review of the Process of China's Governmental Information Disclosure in 2011 .....	( 2 )
0.3 The Assessment of Governmental Fiscal Transparency at China's Provincial Level .....	( 9 )
0.4 The Assessment of Transparency of China's Provincial Government's Administrative Expenditure and Related Information .....	( 12 )
0.5 The Assessment of China's Central Governmental Agency's Budgetary Transparency .....	( 14 )
0.6 Conclusion and Suggestion .....	( 17 )
<b>1 The Review of the Process of China's Governmental Information Disclosure in 2011</b> .....	( 20 )
1.1 The Role of the Government in Promoting Government Information Disclosure .....	( 20 )