



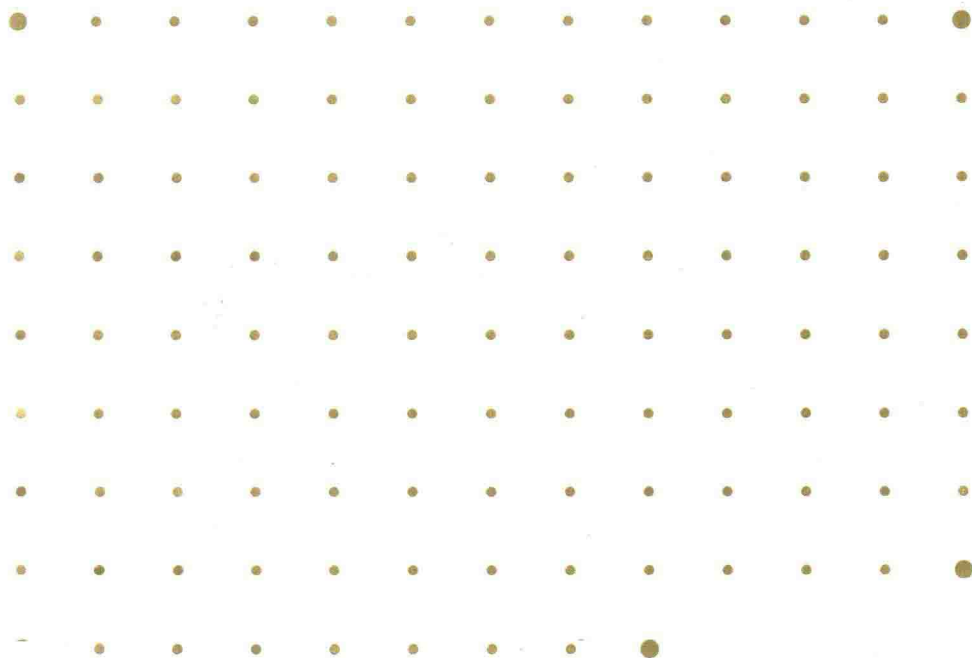
2017

中国财政透明度报告

——省级财政信息公开状况评估

(上)

上海财经大学公共政策研究中心



2017

中国财政透明度报告

——省级财政信息公开状况评估

(上)

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

2017 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编. —上海:上海财经大学出版社,2017.11

ISBN 978-7-5642-2854-5/F·2854

I.①2… II.①上… III.①财政-研究报告-中国-2017 IV.①F812
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 268167 号

□ 责任编辑 江 玉

□ 封面设计 张克瑶

2017 ZHONGGUO CAIZHENG TOUMINGDU BAOGAO

2017 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
(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

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
2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月第 1 次印刷

710mm×960mm 1/16 44.5 印张 800 千字
定价:128.00 元(上下册)

中国省级财政透明度状况 (2017)

中国省级财政 透明度指数 (2017)

概览

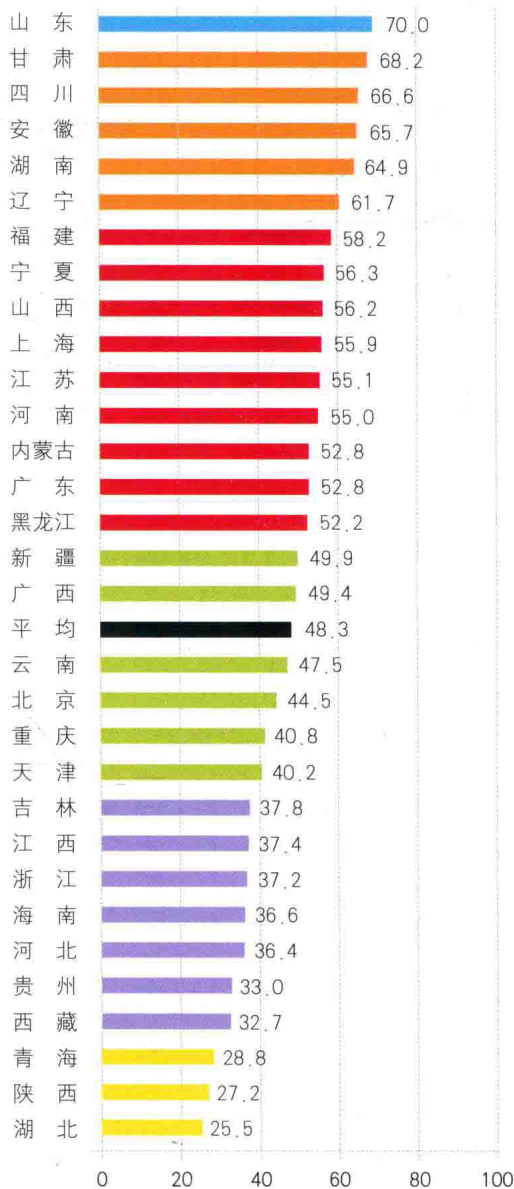
我国政府财政信息公开程度 究竟如何?

中国省级财政透明度指数(2017)描述了我国各省(自治区、直辖市)2015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评价,项目组对各省(直辖市、自治区)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,以便直观了解我国地方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

- 70 (含) 以上
- 60 (含) ~70
- 50 (含) ~60
- 40 (含) ~50
- 30 (含) ~40
- 20 (含) ~30

根据各省(自治区、直辖市)财政透明度最终得分情况,被调查对象被分为六组。第一组信息公开指数在70及以上,有山东1个省份;第二组信息公开指数在60(含)~70之间,有甘肃等5个省份;第三组信息公开指数在50(含)~60之间,有福建等9个省份;第四组信息公开指数在40(含)~50之间,有新疆等6个省份;第五组信息公开指数在30(含)~40之间,有吉林等7个省份;第六组信息公开指数在20(含)~30之间,有青海等3个省份。



2015—2017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		
			2015年	2016年	2017年
1	一般公共预算基金	25	48.77	55.15	57.50
2	政府性基金	8	39.30	43.91	47.90
3	财政专户管理资金	4	20.49	12.54	4.68
4	国有资本经营预算基金	2	34.80	43.05	43.64
5	政府资产负债	9	9.68	11.96	17.71
6	部门预算及相关信息	15	27.32	35.50	47.32
7	社会保险基金	19	30.70	38.76	49.11
8	国有企业基金	15	41.94	49.27	57.78
9	被调查者态度	3	70.01	80.87	77.27
	合计	100	36.04	42.25	48.26

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	2017年
最高分	62.66	50.41	43.65	45.20	77.70	59.37	57.01	65.53	70.01
最低分	14.79	15.37	15.74	14.19	14.00	11.52	19.44	23.71	25.50
平均分	21.71	21.87	23.14	25.33	31.40	32.68	36.04	42.25	48.28

2017 中国财政透明度报告

项目组组长：

邓淑莲 教授 上海财经大学公共经济与管理学院

项目组副组长：

曾军平 副教授 上海财经大学公共经济与管理学院

郑春荣 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)：

王 聪 讲 师 上海理工大学管理学院

邓淑莲 教 授 上海财经大学公共经济与管理学院

吕凯波 讲 师 浙江工商大学金融学院

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

庞保庆 讲 师 上海大学社会学院

郑春荣 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(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

2017年是新修订的《中华人民共和国预算法》(以下简称新《预算法》)实施后的第三年,《中国财政透明度报告》的发布也进入了第九个年头。新《预算法》首次将我国政府的财政信息公开写进法律,为财政信息公开提供了法律保障。在新《预算法》的保驾护航下,我国省级政府财政透明度进步明显,信息公开的程度已由2009年占被调查信息的20%左右提高到2017年的50%左右,九年里增长了一倍多。各级政府对财政信息公开的态度也逐渐从被动转为主动,按照法律要求,越来越规范地公开各类财政信息,中国的财政信息公开正以前所未有的大好形势向前推进。

政府信息公开透明是良好治理的基本要求,也是现代社会的重要特征。而财政信息则是核心的政府信息。以财政信息公开透明推动法治政府和责任政府的建设,可以收到事半功倍的效果。中共十八届四中全会明确提出依法治国的理念。依法治国,建立法治国家,已纳入我国建设现代国家的议事日程。2016年2月17日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推进政务公开工作的意见》,指出,“公开透明是法治政府的基本特征,全面推进政务公开,让权力在阳光下运行,对于发展社会主义民主政治,提升国家治理能力,增强政府公信力、执行力,保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权具有重要意义”。财政信息公开一方面可以推动政府按照现有法律制度行事,即依法行政,另一方面又可以发现现有制度规定的不足,从而有利于完善现有法律制度。

相对于财政信息公开的显著作用以及公众对财政信息公开的期待,现实的财政信息公开工作仍显不足,“仍存在公开理念不到位、制度规范不完善、工作力度不够强、公开实效不理想等问题”。正因为如此,我们对省级政府财政

透明度的调查评估和报告才愈发彰显其积极意义,项目组成员才能在克服重重困难的情况下,认真仔细地做好每一份年度报告。

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份财政透明度状况。尽管如此,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意见和建议。评分只是用我们所选择的方式反映各省份财政透明度的大体状况,在任何意义上都谈不上精确。我们希望各省份信息公开部门、财政部门能看到差距,积极地改进信息公开工作,使得我国的财政透明度水平不断向前推进。分数不是最重要的。构建阳光财政,保障人民的知情权,规范公权力的运行,建设法治国家,实现人民当家作主和民富国强,才是我们共同关注并为之努力的目标。

《中国财政透明度报告》项目组

2017年9月

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	(5)
1.5 基本结论	(11)
2 2016 年政府信息公开进程	(13)
2.1 人大通过环保税法,推动环境信息公开	(13)
2.2 政府部门的行动	(14)
2.3 学术界的努力	(18)
2.4 民间组织与社会公众对政府信息公开的关注	(24)
3 省级财政透明度调查的评分标准	(29)
3.1 财政过程	(30)
3.2 政府层级	(32)

3.3	各类基金·····	(33)
3.4	收支与权益·····	(34)
3.5	政府组织·····	(36)
3.6	信息细化度·····	(37)
3.7	本项目的调查设计·····	(39)
3.8	本项目的评分标准·····	(40)
4	省级一般公共预算基金透明度评估 ·····	(52)
4.1	关于一般公共预算基金透明度调查提纲与评估方法的说明·····	(52)
4.2	一般公共预算基金透明度概况·····	(54)
4.3	基于公开主体角度考察的一般公共预算基金透明度状况·····	(57)
4.4	基于公开客体角度考察的一般公共预算基金透明度状况·····	(63)
4.5	几点结论·····	(72)
5	省级政府性基金透明度评估 ·····	(73)
5.1	政府性基金透明度调查提纲说明·····	(73)
5.2	政府性基金透明度概况·····	(74)
5.3	政府性基金预算分省份透明度状况·····	(76)
5.4	政府性基金预算分项目透明度状况·····	(80)
6	省级财政专户管理资金透明度评估 ·····	(86)
6.1	财政专户管理资金透明度评分标准说明·····	(86)
6.2	财政专户管理资金透明度概况·····	(88)
6.3	财政专户管理资金透明度的省际差异·····	(91)
6.4	财政专户管理资金透明度的分项目比较·····	(93)

7	省级国有资本经营预算基金透明度评估	(95)
7.1	国有资本经营预算的内容	(96)
7.2	国有资本经营预算基金透明度调查评估说明	(97)
7.3	国有资本经营预算基金透明度评估结果分析	(101)
7.4	基本结论	(108)
8	省级政府资产负债透明度评估	(109)
8.1	政府资产负债透明度评估标准与评估方法	(109)
8.2	政府资产负债透明度评估结果分析	(111)
8.3	小结	(118)
9	省级部门预算及相关信息透明度评估	(119)
9.1	部门预算及相关信息公开的整体水平	(119)
9.2	部门预算及相关信息公开的主体差异	(126)
9.3	部门预算及相关信息公开的客体差异	(131)
9.4	部门预算及相关信息公开的特别考察	(134)
9.5	研究结论及其规范意蕴	(138)
10	省级社会保险基金透明度评估	(141)
10.1	社会保险基金透明度调查方法	(142)
10.2	社会保险基金透明度调查结果	(144)
11	省级国有企业基金透明度评估	(149)
11.1	国有企业基金透明度调查方法	(151)

11.2 国有企业基金透明度调查结果 (152)

12 省级财政透明度调查的态度评估 (157)

12.1 财政透明度调查态度得分的总体情况 (157)

12.2 一般信息公开申请回复情况及态度评估 (159)

12.3 部门预算信息公开申请回复情况及评估 (165)

附录 (168)

附录 1 财政信息调查提纲 (168)

附录 2 部门行政收支及相关信息调查提纲 (174)

参考文献 (178)

后记 (179)

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	(5)
1.5 Conclusions	(11)
2 The Review of the Process of China's Governmental Information Disclosure in 2016	(13)
2.1 The Role of the Legislature in Promoting Governmental Information Disclosure; Passing the Environmental Protection Law	(13)
2.2 The Role of the Government in Promoting Governmental Information Disclosure	(14)
2.3 The Role of Academia in Promoting Governmental Information Disclosure	(18)

2.4	The Role of Civil Society Organizations and Public in Promoting Governmental Information Disclosure	(24)
3	The Grading Criteria of Provincial Fiscal Transparency	(29)
3.1	The Fiscal Process	(30)
3.2	The Levels of China's Government	(32)
3.3	The Special Funds	(33)
3.4	Revenues, Expenditures and Equities	(34)
3.5	The Governmental Organizations	(36)
3.6	The Detailed Government Fiscal Information	(37)
3.7	The Framework of the Survey and Evaluation	(39)
3.8	The Grading Criteria of the Survey and Evaluation	(40)
4	The Assessment of the General Fund's Transparency at Provincial Level	(52)
4.1	The Explanation of the Survey Items and the Methodology	(52)
4.2	Overview	(54)
4.3	The Survey and the Evaluation in the Perspective of the Provincial Governments	(57)
4.4	The Survey and the Evaluation in the Perspective of the Published Information	(63)
4.5	Conclusions	(72)
5	The Assessment of the Special Fund's Transparency at Provincial Level	(73)
5.1	The Explanation of the Survey Items	(73)

5.2	Overview	(74)
5.3	The Survey and the Evaluation in the Perspective of the Provincial Governments	(76)
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 Comparison among Different Provinces ...	(91)
6.4	The Transparency Comparison among Different Items	(93)
7	The Assessment on the Transparency of the State-owned Operating Asset Fund at Provincial Level	(95)
7.1	The State-owned Operating Asset Budget	(96)
7.2	The Explanation of the Survey and the Evaluation	(97)
7.3	The Analysis on the Evaluating Results	(101)
7.4	Conclusions	(108)
8	The Assessment on the Transparency of the Governmental Assets and Liabilities at Provincial Level	(109)
8.1	The Grading Criteria and the Evaluating Method	(109)
8.2	The Analysis on the Evaluating Results	(111)
8.3	Conclusions	(118)



9	The Assessment on the Transparency of the Governmental Agencies' Budget and the Related Information at Provincial Level	(119)
9.1	Overview	(119)
9.2	Differences among Government Agencies and Provinces	(126)
9.3	Differences among Published Information	(131)
9.4	The Special Analysis on the Agencies' Budgetary Information Disclosure	(134)
9.5	Conclusions and Implications	(138)
10	The Assessment on the Transparency of the Social Insurance Fund at Provincial Level	(141)
10.1	The Methodology of the Survey	(142)
10.2	The Results of the Survey	(144)
11	The Assessment on the Transparency of State-owned Enterprises	(149)
11.1	The Methodology of the Survey	(151)
11.2	The Results of the Survey	(152)
12	The Assessment on the Provincial Governments' Attitude towards Fiscal Transparency	(157)
12.1	Overview	(157)
12.2	Replies to General Information Disclosure Applications and Corresponding Assessments	(159)
12.3	Replies to Agencies' Budgetary Information Disclosure Applications and Corresponding Assessments	(165)

Appendix (168)

Appendix 1 The Outline of Fiscal Transparency Survey (168)

Appendix 2 The Outline of Fiscal Transparency Survey of Administrative
Revenues, Expenditures and the Related Information
..... (174)

References (178)

Postscript (179)