

【公共政策评论·主持人语】财政信息公开透明是当前财政改革的重要任务,它已作为一项重要原则写入新《预算法》中。上海财经大学公共政策研究中心的中国财政透明度评估报告已经就这一主题进行了连续九年的跟踪研究,从其调研的广度、深度和系统性而言,可以毫不夸张地说,它是迄今为止我国学界在这一领域内影响最大的成果之一。从学术研究看,获得财政预算信息是经验实证分析和政策研究的前提条件;从社会实践看,财政透明度是现代国家治理机制最为显著的特征,是检验和评价我国财政透明度改革的客观尺度。本专栏希望更多有志于财政政策分析和制度改革的学人来关注并深化财政预算公开透明这一主题的调查和研究。

——蒋 洪

DOI: 10.16538/j.cnki.jsufe.2018.03.002

中国省级财政透明度评估 (2017)

邓淑莲, 曾军平, 郑春荣, 朱 颖

(上海财经大学 公共经济与管理学院, 上海 200433)

摘 要: 文章从整体水平、省际差异与项目差异三方面对2017年我国省际财政透明度进行评估。结果显示,虽然省际政府财政透明度逐年提升,但省级财政透明度的整体水平依然较低,31个省份的平均得分仅为48.26分;省际之间财政透明度差异依然明显,最高分与最低分相差44.51分;在各项要素评估中,透明度得分相对较高的为国有企业信息透明度、一般公共预算透明度,然后依次为社会保险基金透明度、政府性基金预算透明度、部门预算透明度和国有资本经营预算透明度,而透明度得分最低的为政府资产负债透明度和财政专户透明度。其中,财政专户透明度平均得分仅为4.68分。文章认为我国省级财政透明度的提高有待于进一步健全法制以及强化公众的参与监督机制。

关键词: 财政透明度; 省级政府; 预算

中图分类号: 810.45 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2018)03-0018-11

中共十九大报告提出“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度”,并确立了“到本世纪中叶,实现国家治理体系和治理能力现代化”的目标。近年来,在良好制度环境的激励下,财政信息公开透明已成为完善政府治理的关键环节(魏志华等,2017)。只有财政信息公开透明,社会公众才能有效地监督财政资金的筹集、分配和使用效率(吕凯波等,2017)。因此,财政透明不仅是建立现代财政预算制度的基础,也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要途径。

《政府信息公开条例》的颁布与实施,标志着我国财政信息公开工作进入了一个崭新的阶段。《政府信息公开条例》是关于政府信息公开的首部全国性法规,确立了“以公开为原则,不

收稿日期: 2017-12-02

作者简介: 邓淑莲(1964—),女,山东威海人,上海财经大学公共经济与管理学院教授;
曾军平(1975—),男,湖南新邵人,上海财经大学公共经济与管理学院副教授;
郑春荣(1974—),男,福建武夷山人,上海财经大学公共经济与管理学院教授;
朱 颖(1989—),女,四川广安人,上海财经大学公共经济与管理学院博士生。

公开为例外”的原则,它的颁布和实施标志着我国政府信息公开工作进入了有规则可依的法制化轨道。2014年新《预算法》的颁布则首次将“财政信息公开透明”写入法律,实现了财政信息从“向人大公开”到“向社会公开”的重要转变,公众对财政信息的知情权、参与权与监督权得到了法律的保障。中共中央办公厅、国务院办公厅在2016年出台的《关于全面推进政务公开工作的意见》中要求“实现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”,并强调“把政务公开工作纳入绩效考核体系,并加大分值和权重”。在良好制度环境的激励下,各种推动财政信息公开的个人和组织不断出现,并发挥着日益重要的作用。在社会各界的共同努力下,我国地方政府不断推进财政透明度治理工作。根据上海财经大学财政透明度课题组的调查评估结果可以看出,我国省级政府财政透明度呈现稳步上升的趋势(刘小兵等,2010;郑春荣等,2014;杨丹芳等,2015),2009-2017年,省级财政透明度平均分从21.71分上升为48.26分,达到及格线水平的省份也从之前的0个或1个变为2017年的6个。尽管我国省级财政透明度稳步上升,但与完全实现规范透明的现代财政预算制度相比还存在一定差距,我国省级财政预算信息公开状况仍不理想,整体透明度水平依然很低(吕凯波等,2017)。

为进一步了解我国目前省级财政信息公开状况以及存在的问题与不足,上海财经大学财政透明度课题组对全国省级财政透明度状况展开了连续九年的调查评估,探究各省份财政信息公开工作存在的问题与不足。

一、省级政府的财政透明度评估

与以往八年的调查方式一致,2017年的省级财政透明度评估依然通过向相关部门递交信息公开申请、搜索政府部门门户网站以及查阅各省《财政年鉴》等公开出版物三种方式调查各省份财政信息公开状况。

(一)调查问卷的设计

2017年省级财政透明度调查问卷继续沿用了2014-2016年的调查提纲,该提纲是根据财政部要求编制的总决算报表和部门决算报表与课题组依据完整性原则设计的补充表合并,作为对各省份财政透明度状况进行评估的调查问卷。

(二)数据来源与评估说明

2017年省级财政透明度评估数据主要来源于三个方面:首先,课题组向各省份的财政厅、政府信息公开办、人保厅以及国资委共4个部门递交了政府信息公开申请函;其次,课题组查阅了各省财政厅等相关部门的门户网站,调查各省财政信息的主动公开状况;最后,课题组查阅了各省份的《财政年鉴》、《统计年鉴》等公开出版物披露的财政信息。通过以上三种渠道,课题组将收集到的各省财政信息二级信息要素按不同性质归集到九项一级信息要素下,表1为省级财政透明度调查指标体系下的一级信息要素及权重、每一级信息要素下属的二级信息要素个数。

表1 省级财政透明度的评估指标体系

一级信息要素	一级权重(%)	二级信息要素个数
1.公共预算	25	28
2.政府性基金预算	8	27
3.财政专户预算	4	27
4.国有资本经营预算	2	27
5.政府部门资产负债	9	7
6.部门预算及相关信息	15	26
7.社会保险基金	19	14
8.国有企业	15	8
9.被调查者态度	3	2
合计	100	166

二、省级财政透明度评估的总体情况

根据课题组对各省份财政透明度状况的调查评估,图1表现了我国31个省份2009–2017年省级财政透明度的得分趋势图。从图1可以看出,2009–2017年,我国省级财政透明度整体上呈现不断上升的趋势。2017年,各省财政透明度平均得分为48.26分,相比2016年的42.25分和2015年的36.04分,分别提高了6.01分和12.22分;而2017年省际财政透明度最高分为70.01分,相比2016年的65.53分和2015年的57.01分,分别提高了4.48分和13分;另外,2017年省级财政透明度最低分为25.50分,相比2016年的23.71分和2015年的19.44分,分别提高了1.79分和6.06分。

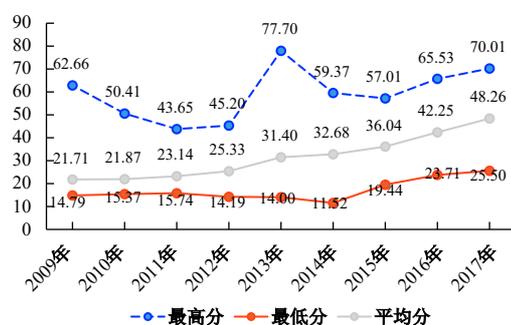


图1 省级财政透明度得分的最高分、最低分和平均分趋势图

从图1可以看出,我国省级财政透明度呈现出稳步小幅上升趋势。但是,就整体情况而言,我国省级政府财政预算公开情况并不理想,仍有一半以上的财政信息未公开,透明度状况最差的省份公开的财政信息占总调查信息的比例不到30%。另外,比较2009年以来历年省级财政透明度的得分情况可以发现,2009–2017年间我国省级财政透明度最高分呈现W形,表明各省份的财政预算信息公开行为较为随意,公开到什么程度和范围,还没有统一的标准和明确的法律规定。2014–2017年间最低分呈现上升的趋势,表明财政信息公开状况较差的省份有加大财政信息公开力度的趋势。

三、省级财政透明度分省评估结果

表2为我国31个省(自治区、直辖市)2017年、2016年的财政透明度得分情况及得分变化情况

表2 中国省级财政透明度排行榜(2017)

排名	省份	2017透明度	2016透明度	得分变化	排名	省份	2017透明度	2016透明度	得分变化
1	山东	70.01	56.82	13.19	17	广西	49.38	42.59	6.79
2	甘肃	68.24	38.21	30.03	18	云南	47.45	34.74	12.71
3	四川	65.94	24.83	41.11	19	北京	44.49	42.96	1.53
4	安徽	65.69	57.34	8.35	20	重庆	40.83	41.33	-0.5
5	湖南	64.88	65.18	-0.3	21	天津	40.24	40.64	-0.4
6	辽宁	61.73	51.53	10.2	22	吉林	37.8	35.41	2.39
7	福建	58.2	53.82	4.38	23	江西	37.41	41.65	-4.24
8	宁夏	56.29	65.53	-9.24	24	浙江	37.23	33.03	4.2
9	山西	56.22	55.39	0.83	25	海南	36.64	40.88	-4.24
10	上海	55.94	48.4	7.54	26	河北	36.41	29.16	7.25
11	江苏	55.08	23.71	31.37	27	贵州	33	33.96	-0.96
12	河南	55.01	44.62	10.39	28	西藏	32.67	27.94	4.73
13	内蒙古	52.83	38.07	14.76	29	青海	28.77	25.21	3.56
14	广东	52.78	50.47	2.31	30	陕西	27.24	27.92	-0.68
15	黑龙江	52.16	50.26	1.9	31	湖北	25.5	33.7	-8.2
16	新疆	49.89	54.34	-4.45		平均	48.26	42.25	6.01

况。从表2可以看出,2017年财政透明度得分超过50分的有山东、甘肃、四川等15个省份,它们公开的财政信息占总调查信息的比例均在50%以上。其中,山东的透明度得分全国最高,为70.01分,是全国唯一一个透明度得分超过70分的省份,相比2016年的56.82分,2017年得分增长了13.19分。另外,甘肃、四川、安徽、湖南、辽宁5省的财政透明度得分均在及格线以上。但是,财政透明度排名靠后的湖北、陕西、青海得分均在30分之下,与领先省份山东、甘肃、四川的得分相去甚远。而西藏、贵州、河北、海南、浙江、江西、吉林7个省份的财政透明度得分也没有超过40分。自2014年新《预算法》颁布后,我国省级政府的财政透明度得分普遍提高,最高分与最低分的差值从2015年的2.93分降低到2017年的2.75分,表明省际政府间的透明度差异在不断缩小。

从各省份财政透明度得分的年度变化来看,山东从2016年的第4名上升至2017年的第1名,透明度得分从不及格的56.82分提高到70.01分;甘肃的财政透明度排名从2016年的第19名一跃成为2017年的第2名,得分从38.21分上升为68.24分。四川财政透明度的排名从2016年的第30名上升到2017年的第3名,得分也从2016年的24.83分上升到2017年的65.94分,41.11分的增长幅度为该省上一年度透明度得分的1.7倍。山东财政透明度得分的提高以及甘肃、四川得分的“逆袭”,表明这三个省份积极推进了财政透明度治理工作。从课题组对山东、甘肃和四川各项财政信息要素的透明度评估结果以及三省的《政府信息公开工作年度报告》分析来看,山东、甘肃和四川财政透明度得分提高的主要原因有以下三点:

一是提高了对财政透明度治理工作的重视,加强了治理队伍建设。山东省财政厅建立了厅主要领导亲自部署、厅分管领导具体负责、办公室牵头落实、各处室(单位)密切配合的工作机制。在山东省财政厅研究部署下,山东省财政信息公开工作中的一系列重大复杂难题得到解决。山东省财政厅办公室作为信息公开的牵头处室,安排了2名工作人员专门负责日常组织协调,并在厅机关处室和全省财政系统建立了财政信息公开联络员网络,稳步推进政府信息公开工作。

二是规范了财政信息公开的机制设计,完善了财政透明的相关制度。山东省财政厅厅机关发文规定若行政部门选择“依申请公开”或“不予以公开”,必须注明理由,进一步规范了财政信息公开的源头认定机制;财政厅还规范了依申请公开办理机制和受理回复机制,对公众提出的信息公开申请,实行“统一受理、分头办理、统一回复”;与此同时,山东省财政厅还建立健全了规范性文件公开与解读机制,便于企业和社会公众了解、监督财政信息。四川省财政厅则表示该省年初制定了政务公开工作要点,明确了全年政务公开目标任务,并将任务分解落实到处室(直属单位),并制定了《四川省财政厅政府信息公开保密审查办法》,规范了信息公开保密审查程序。

三是建立健全了财政信息公开的绩效考核问责机制。为进一步推进财政透明度治理工作,山东省财政厅印发了《山东省省级预算绩效评价信息公开办法(试行)》,明确按照“谁主管、谁负责、谁公开”的原则,由绩效评价组织部门按职责分工在门户网站及时公开绩效评价制度和绩效评价结果。四川省财政厅则通过将政府信息公开纳入官员考核指标体系,健全对官员的考核问责机制。

从图2可以看出,全国31个省(自治区、直

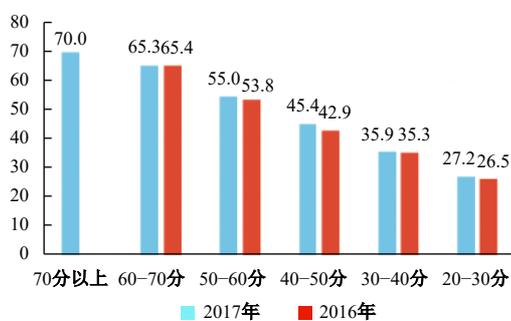


图2 2016年和2017年各组财政透明度平均分比较

辖市)的财政透明度得分可按高低顺序分为六组:第一组为财政透明度得分在70分以上的省份,该组的省份从2016年的0个增加到2017年的1个;第二组为财政透明度得分在60-70分的省份,该组的省份从2016年的2个增加到了2017年的5个;第三组为财政透明度得分在50-60分的省份,该组省份数从2016年的8个增加到2017年的9个;第四组为财政透明度得分在40-50分的省份,该组的省份从2016年的8个减少到2017年的6个;第五组为财政透明度得分在30-40分的省份,该组的省份数2016年与2017年持平,均为7个;第六组为财政透明度得分在20-30分的省份,该组的省份数从2016年的6个减少到2017年的3个。而财政透明度得分在20分以下的省份,2016年与2017年均均为0。

四、省级财政透明度的分项评估结果

表3展示了2017年全国31个省份财政透明度各项信息要素的评估结果。首先,在一般公共预算等9项要素评估中,得分最高的为被调查者态度与责任心,全国31个省份的平均分为77.27分,表明自2008年《政府信息公开条例》实施以来,各省级政府依申请公开状况有所改善,大部分相关部门都积极回应了政府信息公开的申请。其次,全国31个省份各信息要素评估平均得分按高低顺序依次为国有企业透明度57.78分、一般公共预算透明度57.50分、社保基金透明度49.11分、政府性基金预算透明度47.90分、部门预算透明度47.19分以及国有资本经营预算透明度43.64分,它们的得分均在40分以上,其中国有企业资产信息透明度和一般公共预算透明度得分均在50分以上。九项信息要素中得分最低的为政府资产负债透明度和财政专户透明度,其中,财政专户透明度得分仅为4.68分,是九项信息要素中得分最低的一项,表明我国省级政府财政专户信息和政府资产负债信息公开状况很差,相关部门长期忽视对此类信息的统计和公开。

表3 中国省级政府各信息要素透明度评估结果(2017)

地区	一般公共预算	政府性基金	财政专户	国有资本经营预算	政府资产负债	部门预算	社会保险基金预算	国有企业资产	态度
北京	69.47	61.11	0.00	27.77	0.00	45.80	26.07	47.50	90.91
天津	46.65	37.04	2.78	41.67	0.00	39.20	26.07	75.00	86.36
河北	38.16	33.33	19.44	27.78	0.00	42.00	24.93	62.50	81.82
山西	74.47	72.22	0.00	72.22	48.98	40.90	77.14	25.00	47.73
内蒙古	44.74	50.00	19.44	44.44	0.00	47.60	77.14	80.00	72.73
辽宁	76.32	72.22	0.00	72.22	0.00	42.70	77.14	81.25	72.73
吉林	37.83	27.78	0.00	11.11	0.00	42.70	69.20	25.00	86.36
黑龙江	51.32	33.33	30.56	44.44	51.02	50.00	48.25	75.00	68.18
上海	53.68	55.56	0.00	61.11	0.00	50.70	73.17	85.00	86.36
江苏	74.74	72.22	0.00	61.11	0.00	42.00	40.79	85.00	86.36
浙江	64.21	33.33	0.00	25.00	0.00	46.20	24.93	25.00	86.36
安徽	75.00	61.11	0.00	72.22	48.98	50.40	77.14	75.00	90.91
福建	76.32	72.22	0.00	72.22	48.98	58.00	26.07	75.00	86.36
江西	32.24	16.67	0.00	11.11	0.00	44.40	77.14	25.00	90.91
山东	66.51	66.67	25.00	69.44	51.02	71.30	77.14	87.50	86.36
河南	51.97	33.33	0.00	27.77	48.98	40.20	77.14	75.00	81.82
湖北	27.63	16.67	0.00	5.56	0.00	42.30	24.93	25.00	77.27
湖南	69.74	72.22	0.00	72.22	48.98	49.70	77.14	75.00	81.82
广东	50.24	33.33	0.00	27.78	0.00	58.80	74.76	75.00	90.91

续表3 中国省级政府各信息要素透明度评估结果(2017)

地区	一般公共预算	政府性基金	财政专户	国有资本经营预算	政府资产负债	部门预算	社会保险基金预算	国有企业资产	态度
广西	73.68	61.11	19.44	27.78	0.00	42.00	24.93	75.00	81.82
海南	64.47	33.33	0.00	30.56	0.00	42.00	24.93	25.00	81.82
重庆	47.37	31.11	0.00	36.11	0.00	51.10	23.21	75.00	81.82
四川	78.95	72.22	5.56	72.22	51.02	37.80	77.14	75.00	86.36
贵州	54.48	27.78	0.00	5.56	0.00	49.70	23.21	25.00	47.73
云南	36.62	27.78	0.00	44.44	0.00	44.80	77.14	77.50	72.73
西藏	63.16	44.44	0.00	33.33	0.00	30.40	21.43	25.00	9.09
陕西	26.32	27.78	0.00	5.56	0.00	51.40	23.21	25.00	81.82
甘肃	76.32	72.22	8.59	72.22	51.02	56.70	77.14	75.00	86.36
青海	36.62	33.33	0.00	44.44	0.00	38.10	23.21	25.00	72.73
宁夏	73.68	72.22	8.59	72.22	51.02	40.20	25.00	85.00	72.73
新疆	69.74	61.11	5.56	61.11	48.98	73.80	25.50	25.00	68.18
平均	57.50	47.90	4.68	43.64	17.71	47.19	49.11	57.78	77.27

(一)一般公共预算透明度评估

2017年全国各省份一般公共预算透明度平均分为57.50分,相对于2016年的55.15分和2015年的48.77分,分别增长了2.35分和8.73分,表明我国各省份一般公共预算透明度状况不断改善。四川得分最高,为78.95分,即公开了大约80%的被调查信息。而陕西、湖北两省得分不到30分,与第一名相去甚远,两省大约有70%的被调查信息未公开,可见,省际之间财政信息公开情况差异明显。就各项调查信息项目而言,在28个公共预算信息调查要素中,大类笼统的项目,如省总预算公共预算收支总额、省总预算公共预算收入类级科目、省总预算公共预算支出功能分类类级科目、省本级公共预算收入类级科目公开程度较高;而详细具体的项目,如地市级公共预算支出经济类级科目、县本级公共预算支出经济类级科目、各地市本级公共预算支出经济类级科目、各县本级公共预算支出经济类级科目则公开程度较差。

(二)政府性基金透明度评估

2017年我国各省份政府性基金预算透明度平均分为47.90分,相对于2016年的43.91分和2015年的39.30分,分别增长了3.99分和8.60分,表明我国各省份政府性基金预算透明度整体水平在不断提高。但与此同时,我国各省份政府性基金预算透明度整体水平依然不高,若将31个省份看作一个整体,目前只公开了政府性基金预算调查项目中不到48%的信息。山西、辽宁、江苏、福建、湖南、四川、甘肃与宁夏8个省份为政府性基金预算透明度并列最高的省份,比2016年的省份多了2个,得分为72.22分。政府性基金透明度并列最低的省份是江西和湖北,比2016年减少了1个省份,得分只有16.67分。政府性基金预算透明度在省际之间存在较大差异,最高分与最低分相差55.56分。在27个调查项目中,有4个信息项的得分为满分,有8个信息项得了零分。

(三)财政专户透明度评估

2017年全国各省份财政专户透明度平均分为4.68分,相比2016年的12.54分和2015年的20.49分,分别降低了7.86分和15.81分。全国31个省份2017年财政专户管理资金透明度评估最高分为30.56分,比2016年的最高分52.78分降低22.22分,比2015年的最高分63.89分降低33.33分,财政专户管理资金透明度总体水平很低并呈现逐年下降的态势。财政部对财政专户决算编制要求的变化是财政专户透明度下降的最大原因。2014年财政部不再要求各省编制财政专户决算

报表,财政部2015年度政府决算编制要求则进一步取消了所有与财政专户管理资金相关的决算表格,而这些信息要素应得分占财政专户信息透明度应得分的比例为55.56%。

(四) 国有资本经营预算透明度评估

2017年全国31个省份国有资本经营预算透明度平均分为43.64分,比2016年略提高了0.59分。不过,国有资本经营预算透明度在省际之间存在较大差异,山西、辽宁、安徽、福建、湖南、四川、甘肃和宁夏国有资本经营预算透明度得分均为72.22分,并列第一,仅有部分预算支出的经济分类信息未提供。但与此同时,湖北、贵州、山西3个省份仅公开了少许的信息,得分为5.56分。在国有资本经营预算信息的调查项目中,国有资本经营预算收支总额的信息公开程度最高,全国31个省份中有28个省份公开了此类信息,而国有资本经营预算支出的经济分类信息、预算分级信息与平衡明细信息的公开程度较差。

(五) 政府资产负债透明度评估

2017年全国各省份政府资产负债透明度平均得分为17.71分,分别比2016年的11.96分和2015年的9.68分增加了5.75分和8.03分,表明省级政府资产负债透明度逐年提高。不仅如此,提供信息的省份数量也逐年增加,从2015年的7个增加到2016年的8个,再到2017年的11个。政府的资产负债信息是重要的财政信息,但却是省级政府财政信息公开的薄弱之处。从2017年的调查情况看,没有任何省份公开了课题组申请的全部信息,总体而言,将近80%的信息没有公开,即使公开信息的省份也有将近50%的信息没有公开,表明我国省级政府资产负债信息极不透明。

(六) 部门预算透明度评估

2017年,全国各省份部门预算透明度平均分为47.19分,比2016年的35.50分提高了11.69分,保持了大幅度增长的趋势。在全国31个省份中,部门预算透明度得分最高的为新疆,达到73.8分;部门预算透明度得分最低的为西藏,仅30.4分,两者差值高达43.4分。在11类预算单位中,国税局的财政信息透明度最差,其次是人大办公厅和政协办公厅。其余8大部门的得分虽然存在一定差异,但并不是很大,基本上都在45-65分的区间范围内。工商、地税两部门得分主要在45-50分区间,而卫生、交通、政府、环保和教育的得分分布在50-60分,财政厅的得分则超过了60分,达到了及格的水平。而部门预算分类信息透明度也有所差异,从整体上来看,部门收支信息透明度要高于部门资产信息透明度、部门人员信息透明度和部门机构信息透明度。而在收支信息内部,支出按经济性质分类的信息,其透明度水平远远低于按功能分类的支出信息的透明度水平。

(七) 社会保险基金透明度评估

2017年全国各省份社会保险基金信息透明度平均分为49.11分,较2016年的38.76分有明显提升。社会保险基金透明度在省际之间存在明显差异,山西、内蒙古等13个省份社会保险基金透明度的平均得分均超过70分,但与此同时,北京、天津等15个省份的社会保险基金透明度平均分低于30分。全国31个省份全部公开了有关社保基金收入、支出和结余三项指标以及各社保基金的预算收支表明细(类级科目)信息;部分省份公开了各社保基金的预算收支表明细(款级科目)信息、各项社保基金收支分级信息(类级科目)、社保基金的其他信息(类级科目)、各项基金资产负债信息(类级科目、款级科目)的部分信息;但是,没有任何省份公开各项基金的资产负债信息(项级科目)以及养老基金未来50年或70年收支精算报告信息。

(八) 国有企业资产透明度评估

2017年全国31个省份的国有企业透明度平均分为57.78分,较2016年的49.27分有进一步提高。国有企业透明度在省际之间存在明显差异,山东、上海等18个省份的国有企业透明度达到

或超过75分,最高达到87.5分,而山西、吉林等11个省份的国有企业透明度得分仅为25分,两者之间的差距高达3倍多。在国有企业透明度评估中,不同调查项目的公开程度也不相同。本级政府国有企业总量信息透明度最高,包括国有企业收入、费用、利润总额、资产、负债及所有者权益总额等信息的公开,各省均为满分;国有企业资产负债表、利润表和现金流量表公开情况相对较好,各省份平均得分均为63.23分;国有企业所有者权益变动表信息透明度为58.06分;政府直属企业信息透明度较低,平均得分仅14.52分;而全国31个省份中未有任何省份按照上市公司信息披露要求公开政府直属企业的信息。

(九) 财政透明度态度与责任心评估

2017年31个省份财政透明度态度得分为77.3分,比2016年的80.6分有所下降。在全国31个省份中,除贵州、山西和西藏外,其余28个省份的透明度态度得分都在及格线以上。其中,安徽、广东与四川等4个省份的态度得分在90分以上;福建、甘肃等16个省份的态度得分在80分以上;透明度态度得分在70分以上的有湖北、辽宁等6个省份;而透明度态度得分只在60分以上的为黑龙江、新疆两省。针对一般公共预算信息公开的调查,除了山西、贵州得分为50分,西藏得分为0分外,其他28个省份得分都为满分。针对部门预决算及相关信息公开的调查,安徽、北京、广东与江西4省份的回复情况最好,它们各有9个部门对信息公开申请给予了回复;黑龙江、新疆有4个部门回复;回复情况最差的为西藏,只有2个部门给予了回复。针对课题组对各省行政部门的透明度调查,各省行政部门回复情况也存在较大差异,回复情况较好的为财政厅、政府办公厅、环保、工商、教育与卫生等部门,约有2/3以上的省份都以电话、邮件或信件等方式处理课题组的信息公开申请;交通、地税和国税的回复情况次之;回复情况最差的为人大办公厅和政协办公厅。

五、制约财政透明度提升的相关问题

党的十八届四中全会明确提出了依法治国的理念,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。国务院办公厅在2016年出台的《关于全面推进政务公开工作的意见》中明确提出“全面推进政务公开,让权力在阳光下运行”。实际上,财政透明既可以推动政府按照现有法律制度行事,也可以发现现有制度规定上的不足,从而进一步完善现有法律制度。事实上,我国目前的省级财政透明度状况与国际上规范的财政预算透明度标准还存在一定的差距,政府预决算公开还存在公开范围有待扩大、公开内容有待细化、公开载体滞后等问题。根据各省份财政部门对2016年度财政信息公开工作的总结,课题组发现目前我国省级政府财政信息公开工作还存在以下几个问题:

一是各省级政府仍缺乏主动公开财政信息的意识。财政透明是建立责任政府、阳光政府的前提,也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要推动力。从各省财政厅(局)发布的《2016年省财政厅政府信息公开工作年度报告》来看,安徽、河北、江西、青海、吉林、重庆6个省份的财政信息公开工作存在缺乏主动公开意识的问题。其中,2017年财政透明度得分较低的青海省表示,该省财政信息公开主动意识不强,进一步推进财政信息公开工作需要加强各部门的主动公开意识。财政信息公开透明意味着向公众披露财政资金的分配、使用过程,因此,省级政府各部门缺乏进一步主动公开财政信息的动机(吕凯波等,2017)。

二是财政信息公开制度仍不完善。根据课题组对我国省级政府财政透明度连续九年的调查评估发现,制度障碍仍是阻碍各省财政透明度进一步提升的主要原因。新《预算法》对财政

信息公开的规定较为笼统和原则化,并没有细化预算公开的内容,而新修订的《保密法》也没有清晰地界定保密范围,几乎将所有领域的事项都纳入了国家秘密,极大地阻碍了财政信息公开透明(邓淑莲,2016)。河北省财政厅明确表示该省政府信息公开制度不够健全,财政信息公开制度仍需进一步完善。江西省财政厅则表示该省有些地方和部门对涉密信息范围界定不清,这对财政预算信息公开工作的推进造成了一定的困扰。重庆、吉林、青海3省财政厅认为制度化财政信息公开流程、进一步强化信息公开制度建设是提高财政透明度的前提。

三是财政信息公开范围力度不够、细化程度不高,政府预决算信息公开的完整性和详细度还有待进一步提高。山东、福建、浙江、广东、黑龙江、陕西、四川、北京、吉林、山西、重庆、贵州、河南、上海、天津、云南16个省份都在不同程度上表示其省份财政信息公开存在公开力度不够的问题。而导致这一问题出现的原因是对财政信息公开和保密的范围界定不清晰,地方政府缺乏公开与不公开的准绳。新《预算法》对财政信息公开的规定较为笼统和原则化,并没有细化政府预算公开内容;而新修订的《保密法》也没有清晰、详细地界定保密范围,国家秘密事项并未以列举的方式明确规定,而《政府信息公开条例》所规定的政府应当公开的信息也并未从保密范围中剔除。在2017年度财政透明度评估中得分较低的江西省表示,该省有的地区和部门对涉密信息范围界定不清,这对推进财政预算信息公开工作造成了极大的困扰。

四是财政信息公开缺乏统一、规范的标准,省级政府各地区、各部门财政信息公开形式差别较大。江西、广西、天津、安徽4个省份明确表示财政信息公开需要进一步拓展和创新信息公开形式。其中,安徽省财政厅表示由于财政部对一般公共预算项目的支出经济分类和细化内容缺乏统一标准,因此,公开主体无法准确掌握公开口径,而公众也无法公正客观地进行监督;广西壮族自治区财政厅认为中央未统一规范预决算公开格式,导致各地预决算公开内容、格式差别较大,极易引起公众对财政预决算的误读。另外,广西壮族自治区也表示,由于中央并未统一“三公”经费和行政经费的统计口径,这使得统计数据缺乏准确性和可比性。

五是财政信息公开载体滞后,缺乏便民性。国务院办公厅在《关于全面推进政务公开工作的意见》中明确要求“各级政府应强化政府门户网站作为信息公开第一平台的作用”。因此,政府的门户网站作为财政信息公开和政策发布解读平台,应当及时、准确地回应公众的关切和诉求。根据各省财政厅发布的《2016年省财政厅政府信息公开工作年度报告》,福建、河南、宁夏、湖南、黑龙江、安徽、四川、吉林、山西、河南、江西11个省份明确表示其省财政信息公开工作存在载体滞后、缺乏便民性的问题。其中,福建省表示现仅设置一个层次的栏目不能分类别进行细项公开,不利于帮助查阅者清晰、系统地了解具体的预算信息;江西省财政厅反映有的地方和部门信息公开不规范、不醒目,信息查询不方便;山西省财政厅反映门户网站部分栏目更新得还不够及时,重点领域的信息公开还不够完善;河南、吉林、北京、安徽、湖南、黑龙江认为公开平台功能建设仍需加强,便利性需进一步完善;宁夏回族自治区和四川省财政厅则表示发挥网络新兴媒体平台作用的推进力度还不够,需进一步加大新媒体的运用力度。

六是省级政府财政信息公开存在不及时的问题。课题组的财政透明度评估指标虽然不涉及信息公开及时性问题,但是新《预算法》明确规定财政信息应及时向社会公开。根据各省财政厅发布的《2016省财政厅政府信息公开工作报告》来看,广东、山西、黑龙江、青海4个省份都存在财政信息公开不及时的问题。黑龙江、广东表示个别部门存在未公开财政预决算或公开不及时的问题。青海省财政厅表示政务公开的完善工作仍然有很大空间,应形成制度化的公开流程,以确保信息全部及时公开;山西省财政厅则反映了门户网站部分栏目更新不够及时,制约了信息发布的时效性。

六、基本结论

课题组通过对全国31个省份政府决算和部门决算透明度状况的调查评估发现,2017年我国省级政府财政信息公开状况具有以下几个特点:

第一,我国省级财政透明度得分继续保持逐年上升的趋势,从2009年31个省份平均21.71分上升到2017年的48.26分,我国省级财政透明度在短短的9年时间内提高了一倍多,成绩显著。财政透明度的稳步提升是人大、政府、学术界以及社会民众各方共同努力推动的结果,是建设现代化财政制度,实现国家治理体系和治理能力现代化的必经之路。尽管如此,整体上来讲,我国的省级财政透明状况依然较差,需进一步推动省级政府财政信息公开,加强财政信息公开的制度建设。

第二,省际间的财政透明度差距仍然较大。在课题组2017年的调查评估中,山东省透明度得分最高,为70.01分,即公开的财政信息占总调查信息的比例超过70%。而透明度排名靠后的湖北、陕西、青海三省的财政透明度得分却不到30分,省级政府财政透明度最高分与最低分相差44.51分。单个省份的财政透明度在不同年份也呈现出不稳定的态势,2017年财政透明度变化较大的省份为四川和甘肃。四川省在2016年的财政透明度评估中得分仅为24.83分,排名第30名,而在2017年财政透明度平均分上升为65.94分,排名跃升为第3名;同样,甘肃省2016年透明度得分为38.21分,排名为第19名,而2017年财政透明度平均分上升至68.24分,排名跃升为第2名。

第三,在省级政府财政透明度各项信息要素评估中,被调查者态度与责任得分最高,全国31个省份平均得分为77.27分;接下来,各信息要素透明度得分按高低顺序依次为国有企业资产信息透明度(57.78分)、一般公共预算透明度(57.50分)、社会保险基金预算透明度(49.11分)、政府性基金预算透明度(47.90分)、部门预算透明度(47.19分)和国有资本经营预算透明度(43.64分),得分均在40分以上;而在各项信息要素评估中,透明度得分最低的为财政专户管理资金透明度和政府资产负债透明度,平均分不到20分,表明省级政府相关部门缺乏对财政专户和政府资产负债信息的统计和公开。

财政信息公开、透明是公众知情权、参与权与监督权得以保障的前提,也是提高公共资金运行效率的保证。从课题组连续九年对省级财政透明度的调查评估中可以看出,虽然省级政府财政透明度得分呈现小幅稳步上升的趋势,但是整体水平依然很低。进一步提升省级政府财政透明度水平,使之与国家治理体系和治理能力现代化相适应,还需要从以下几个方面作出不懈努力:首先,进一步细化新《预算法》中关于财政信息公开的内容,修订《保密法》中不利于财政信息公开的条款,为财政信息公开提供坚实的法律基础。其次,引入公众的参与机制,强化公众的参与监督机制,取消依申请公开的“相关性”原则,使得公众的财政信息公开申请不局限于自身生产、生活、科研等特殊需要。最后,充分发挥媒体、学术界等社会各界的监督作用,实现地方财政透明度的多元主体共治。

主要参考文献:

- [1] 邓淑莲. 财政公开透明: 制度障碍及破阻之策——基于对我国省级财政透明度的7年调查和评估[J]. 探索, 2016, (3).
- [2] 刘小兵, 邓淑莲, 温娇秀. 中国省级财政透明度评估(2010)[J]. 上海财经大学学报, 2010, (3).
- [3] 吕凯波, 邓淑莲, 杨丹芳. 中国省级财政透明度评估(2016)[J]. 上海财经大学学报, 2017, (1).
- [4] 魏志华, 林亚清, 周雄. 财政透明度问题研究进展[J]. 经济学动态, 2017, (3).
- [5] 杨丹芳, 吕凯波, 曾军平. 中国财政透明度评估(2015)[J]. 上海财经大学学报, 2015, (5).
- [6] 郑春荣, 蒋洪, 彭军. 中国财政透明度评估(2014)[J]. 上海财经大学学报, 2014, (6).

Assessment of Chinese Fiscal Transparency at Provincial Level in 2017

Deng Shulian, Zeng Junping, Zheng Chunrong, Zhu Ying

(*School of Public Economics and Administration, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China*)

Summary: Fiscal transparency is not only the foundation of the establishment of modern budget system, but also an important way to realize the modernization of national governance system and governance capability. In order to further understand the status of provincial fiscal information disclosure in our country at present, we evaluate the provincial fiscal transparency in 2017 in China in three aspects of overall level, provincial differences and project diversities, and explore the existing problems and shortcomings of the work of provincial fiscal information disclosure. According to the evaluation results, provincial government fiscal transparency increases year by year, and the average score of 31 provinces has increased from 21.71 in 2009 to 48.26 in 2017 and has more than doubled over a short span of nine years, but the overall level of fiscal transparency at the provincial level is still low, and the proportion of disclosed fiscal information to total surveyed information is less than 50%; the provincial differences in fiscal transparency are still obvious, and the difference between the highest and lowest scores is 44.51 points, while fiscal transparency of a single province shows an unstable trend in different years. In evaluation of all the elements, the relatively high transparency scores are obtained by state-owned enterprise information transparency, general public budget transparency, followed by social insurance fund transparency, governmental fund budget transparency, department budget transparency and state-owned capital management budget transparency, and the lowest transparency scores belong to government assets and liabilities transparency and fiscal special account transparency. Among them, the average score of fiscal special account transparency is only 4.68. This paper argues that provincial government fiscal information disclosure in China has problems such as weak active public awareness, imperfect disclosure system, inadequate disclosure scope & strength, lower disclosure refinement degree, disunity of disclosure standard, disclosure with delay and time-lag disclosure carriers. So to further improve provincial fiscal transparency, firstly, we need to further refine the content of fiscal information disclosure in new “budget law”, and revise the provisions in the secrecy law which are not conducive to fiscal information disclosure, in order to provide solid legal basis for fiscal information disclosure; secondly, we should introduce public participation mechanism, enhance public supervision mechanisms, and cancel public “relevance” principle according to application, in order to make public fiscal information disclosure application not limited to their own production, life, scientific research and other special needs; finally, we should give full play to the supervision role of the media, academia and other sectors of society, and realize the co-governance of multiple subjects of local fiscal transparency.

Key words: fiscal transparency; provincial government; fiscal budget

(责任编辑: 王西民)