

中国省级财政透明度评估 (2016)

吕凯波¹, 邓淑莲², 杨丹芳²

(1. 浙江工商大学 金融学院, 浙江 杭州 310018; 2. 上海财经大学 公共经济与管理学院, 上海 200433)

摘要: 2016年度省级财政透明度最高分、最低分和平均分均呈现稳步上升趋势,且首次出现了不止一个省份超过及格分的情况,但总体来看,31个省份的平均得分仅为42.25分,透明度整体水平依然很低。由于各地方在预决算信息公开方面拥有较大的自由裁量权,财政透明度得分的省际差异较大。从调查结果来看,得分最高的信息要素是被调查者的态度与责任心,其次是一般公共预算、国有企业资产信息、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算和部门预算,财政专户和政府资产负债的信息公开情况最差,而财政专户则是唯一一项得分下降的信息要素。为建成规范透明的现代预算制度,充分发挥财政信息公开在推动财税体制改革和其他领域改革方面的积极作用,有必要遵循“公开为常态、不公开为例外”的原则来制定政府预决算信息公开的负面清单,在明确公开与保密的界限的基础上走出财政透明度低水平的困境。

关键词: 财政透明度; 现代预算制度; 负面清单

中图分类号: F812.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2017)01-0013-11

公开透明不仅是现代预算制度的基本特征,也是法治政府的基本要义。以政府预决算公开为着力点、全面推进政务公开是打造阳光政府的重要途径,对于社会主义政治文明建设,保障人民群众在公共领域的知情权、参与权、监督权,完善现代国家治理体系具有重要意义(邓淑莲和温娇秀,2015;邓淑莲,2016)。公开财政收支信息意味着公共部门在向社会披露政府如何筹集、分配和使用公共资金,是将社会监督力量引入预算活动过程的有效手段。新《预算法》强制要求各级政府将预决算公开融入日常财政管理活动,是利用预算公开后的纳税人发言机制推动公共生活、国家制度、社会公民与政府关系等政治文化的重新塑造,因此,向社会公开公共财政信息在一定程度上蕴含着国家治理体系的变革。2008年出台的《政府信息公开条例》赋予社会公众提出政府信息公开申请的权利,中办和国办2016年联合颁布的《关于全面推进政务公开工作的意见》也鼓励第三方机构独立公正地评估各级政府的政务公开质量和公开后的社会经济效果。上海财经大学公共政策研究中心连续八年针对省级财政信息公开状况展开调查,调查结果表明:在政府部门和社会公众的共同努力下,省级政府逐渐加大了财政收支信息公开范围和细化程度,省级财政透明度的平均分从2009年的21.71分增加到了2016年的42.25分,超过及格线的省份也从往年的1个或0个变成2016年的2个(蒋洪和刘小兵,2009;刘小兵等,2010;邓淑莲等,2011;杨丹芳等,2012;温娇秀等,2013;郑春荣等,2014;杨丹芳等,2015)。不过,我国省级财政透明度整体水平依然不高,与建成规范透明的现代预算制度目标还有较大差距。

收稿日期: 2016-10-19

作者简介: 吕凯波(1987—),男,浙江新昌人,浙江工商大学金融学院讲师;

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;

杨丹芳(1959—),女,上海人,上海财经大学公共经济与管理学院副教授。

为更好地了解财政信息公开状况及其在推动财税体制改革和其他领域改革方面的积极作用,上海财经大学公共政策研究中心财政透明度调查课题组按照《政府信息公开条例》的相关规定对全国31个省份的财政信息公开状况展开了调查,并结合省级财政部门的2015年度财政信息公开工作报告分析了预算透明度整体水平较低的原因。

一、省级财政透明度的评估方法

与以往七年的调查方式一致,课题组通过向有关部门提出政府信息公开申请、搜索政府部门在门户网站上主动公开的政府决算和部门决算、查阅公开出版物等多种方式全面调查省级财政信息的公开程度。

(一)调查问卷的设计

为保证调查结果的年度可比性,2016年省级财政透明度调查延续了2014年和2015年的调查提纲。课题组以《2014年度财政总决算报表》中的38张政府决算表格作为政府决算透明度的调查对象、以《2014年度部门决算报表》中的8张部门决算表格作为11个省级预算单位部门决算透明度的调查对象,上述46张决算表格由财政部统一制定格式。为更好地测度省级财政透明度,按照信息公开完整性原则课题组还设计了7张政府决算表格作为政府决算透明度调查的补充表。^①同样,课题组设计了1张“各项目支出按经济分类的决算明细表”作为部门决算透明度调查的补充表。

(二)数据来源与评估说明

省级财政透明度评估的数据来源为:一是各省级人民政府的政府信息公开办公室、财政厅(局)、国资委、人力资源和社会保障厅(局)四个部门提供的依申请公开材料;二是各省级人民政府、财政厅等相关部门在门户网站主动公开的政府预决算信息;三是各省份财政年鉴、统计年鉴等公开出版物披露的财政收支信息。在搜集整理省级财政透明度调查提纲中二级财政信息要素的基础上,按类别将所有二级财政信息要素汇总到9项一级信息要素:一般公共预算调查28项二级财政信息,占省级财政透明度得分比重为25%;政府性基金预算调查27项二级财政信息,占省级财政透明度得分比重为8%;财政专户管理资金调查27项二级财政信息,占省级财政透明度得分比重为4%;国有资本经营预算调查27项二级财政信息,占省级财政透明度得分比重为2%;政府资产负债调查7项二级财政信息,占省级财政透明度得分比重为9%;部门预算调查26项二级财政信息,占省级财政透明度得分比重为15%;社会保险基金预算调查14项二级财政信息,占省级财政透明度得分比重为19%;国有企业信息调查8项二级财政信息,占省级财政透明度得分比重为15%;被调查者态度得分占省级财政透明度得分比重为3%。各一级信息要素和二级信息要素的权重设计与往年保持一致。

二、省级财政透明度评估的总体情况

图1展示了2009年以来省级财政透明度得分的最高分、最低分和平均分情况。2016年,31个省份财政透明度的平均得分为42.25分,分别比2015年的36.04分和2014年的32.68分提高了6.21分和9.57分;2016年31个省份财政透明度最高分为65.53分,分别比2015年的57.01分和2014年的59.37分提高了8.52分和6.16分;2016年31个省份财政透明度最低分为23.71分,分别比

^①补充的7张政府决算表格为:公共财政支出决算经济分类明细表、公共财政支出决算部门分类明细表、本级政府国有企业资产负债表、本级政府国有企业利润表、本级政府国有企业现金流量表、本级政府国有企业所有者权益变动表、本级政府直属企业主要指标表。

2015年的19.44分和2014年的11.52分提高了4.27分和12.19分。

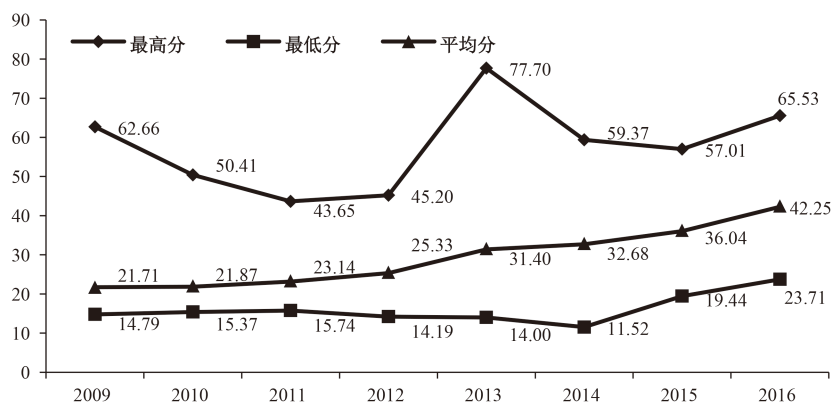


图1 省级财政透明度得分的最高分、最低分和平均分

上述情况表明,省级财政透明度虽然呈现出小幅稳步上升的趋势,但政府预决算信息公开整体情况仍不理想,财政透明度最低的省份仅公开不到1/4的财政信息。这一调查结论与国际预算合作伙伴协会(International Budget Partnership, IBP)的调查结论是一致的——中国政府预算公开处于低水平状态而缺乏突破性进展。根据IBP对世界各国政府预算公开情况的调查,2008年中国政府预算公开指数为14,在85个调查国家中排在第64位;2010年中国政府预算公开指数为13,在94个调查国家中排在第79位;2012年中国政府预算公开指数为11,在100个调查国家中排在第86位;2015年中国政府预算公开指数为14,在102个调查国家中排在第92位,比排名第一的新西兰低74分。

三、省级财政透明度评估的分省分析

表1按照得分高低集中展示了我国31个省(自治区、直辖市)的财政透明度情况。从中可看出,2016年,宁夏、湖南、黑龙江等10个省份财政透明度得分超过50分,公开了省级财政透明度调查项目中超过一半的信息,其中宁夏回族自治区财政透明度从2015年的25.29分增加到了2016年的65.53分,湖南省财政透明度从2015年的22.52分增加到了2016年的64.90分,是全国仅有的2个超过及格线的省份;与之相对应,四川、江苏这两个省份的财政透明度低于25分,公开的信息不及省级财政透明度调查项目的1/4,得分最低的江苏省透明度得分虽有提高但增长幅度很小。在新《预算法》的约束下,大部分省份财政透明度得分有所提高,省际财政透明度得分差异也有所降低,省级财政透明度最高分与最低分的比值从2014年的5.15下降到了2015年的2.93和2016年的2.76。这意味着地区间的财政信息公开力度依然存在较大差距,地方政府在财政信息公开方面还有大量自由裁量权。

从各省份财政透明度得分的年度变化情况来看,宁夏回族自治区和湖南省属于典型的“逆袭”。宁夏回族自治区从2015年的第23名变成2016年的第1名,公开内容也从仅公开1/4的调查信息要素变成透明度得分超过及格线60分;湖南省财政透明度的排名从2015年的第27名变成2016年的第2名,得分也从22.52分提高到64.90分,42.66分的增幅不仅是该省上一年度透明度得分的2.9倍,也高于2016年度31个省份财政透明度的平均分。湖南和宁夏“逆袭”的背后是这两个省份对政府信息公开申请的重视。《湖南省财政厅2015年政府信息公开工作年度报告》和《宁夏回族自治区财政厅2015年政府信息公开工作年度报告》都将财政信息公开工作成效归结为以下三点原因:

表1 中国省级财政透明度排行榜(2016)

排名	省份	2016透明度	2015透明度	得分变化	排名	省份	2016透明度	2015透明度	得分变化
1	宁夏	65.53	25.29	40.25	17	海南	40.88	44.52	-3.64
2	湖南	65.18	22.52	42.66	18	天津	40.64	32.72	7.92
3	安徽	57.34	50.78	6.56	19	甘肃	38.21	42.39	-4.18
4	山东	56.82	57.01	-0.19	20	内蒙古	38.07	35.39	2.69
5	山西	55.39	51.38	4.01	21	吉林	35.41	39.26	-3.84
6	新疆	54.34	43.38	10.96	22	云南	34.74	22.77	11.97
7	福建	53.82	53.65	0.17	23	贵州	33.96	19.44	14.52
8	辽宁	51.53	40.39	11.14	24	湖北	33.70	20.34	13.36
9	广东	50.47	45.13	5.33	25	浙江	33.03	33.31	-0.28
10	黑龙江	50.26	46.83	3.43	26	河北	29.16	34.43	-5.27
11	上海	48.40	44.23	4.18	27	西藏	27.94	41.07	-13.13
12	河南	44.62	36.92	7.70	28	陕西	27.92	19.76	8.16
13	北京	42.96	39.00	3.96	29	青海	25.21	20.73	4.47
14	广西	42.59	45.93	-3.35	30	四川	24.83	23.60	1.23
15	江西	41.65	32.14	9.50	31	江苏	23.71	22.82	0.89
16	重庆	41.33	30.22	11.11		平均	42.25	36.04	6.20

一是提高财政信息公开意识,加强组织领导和队伍建设。湖南省财政厅成立了厅长担任领导小组组长、分管办公室的厅领导担任副组长的政务公开领导小组和预算公开工作领导小组,成员为各处室、单位主要负责人;宁夏回族自治区财政厅则明确一位副厅长分管信息公开工作,重大政府信息公开工作情况向厅长汇报,研究解决突出问题。安徽省财政厅党组书记、厅长亲自抓,分管厅领导直接抓,财政厅办公室具体抓的做法也保证了该省财政透明度的稳步提升,2015年透明度得分比2014年提高26.93分,2016年透明度则比2015年提高6.56分。不过,成立信息公开领导小组未必都能显著促进财政透明度的提高,如西藏自治区财政厅同样成立了财政信息公开领导小组,但2016年透明度评估中由于依申请公开力度下降而得分只有27.94分,是31个省份中透明度得分下降幅度最大的省份。

二是完善制度,健全财政政务信息公开长效机制。湖南省财政厅按照财政部要求明确了主动公开和依申请公开财政信息具体操作程序及财政信息公开保密审查办法,就全省财政系统信息公开的方式、范围、内容和保密审查等方面进行了规范;宁夏回族自治区财政厅则在《宁夏财政厅政府信息公开指南》中明确了政府信息公开的工作目标、基本原则、主要内容、形式和途径,规范公开程序,强化责任追究机制。当然,也存在财政信息公开制度建设促进透明度提升的反例,如江苏省财政厅制发《江苏省财政厅关于推行财政政府信息依申请公开标准化管理的通知》(苏财办〔2015〕14号),从加强形式审查并减少无序申请、完善内部流程并杜绝工作差错、规范答复文书防范法律风险、坚持积极沟通并解决工作难题四个方面提出要求,统一制定依申请信息公开工作主要文书范本和格式21种,这一做法被财政部在全国财政系统推广,2016年6月还颁布了《江苏省预决算信息公开管理暂行办法》,但江苏省财政透明度连续三年在低水平线上徘徊,2014-2016年的透明度得分分别为18.77分、22.82分和23.71分。

三是健全政府信息公开绩效考核机制。为促进政府信息公开工作落实,湖南省财政厅加强考核,将政府信息公开重点工作的落实情况纳入处室、单位年度绩效考核范围;宁夏回族自治区财政厅也把政府信息公开工作列入厅机关年度效能目标管理考核内容,督促各处室按时做

好政府信息公开申请办理工作。不过,也有省份信息公开绩效考核没有很好地起到积极作用,如四川省财政厅将政府信息公开工作纳入厅机关绩效考核和政务运行通报范围,2016年财政透明度仅比2015年提高了1.23分,依然处于低水平状态;河北省财政厅同样将信息公开纳入绩效指标管理,强化督促检查,但2016年财政透明度得分只有29.16分,甚至比2015年低5.27分。

按照各省份财政透明度得分从高到低的排序,可以将31个省份分成六组:财政信息公开指数在60分以上的第一组省份从2015年的0个增加到2016年的2个;信息公开指数在50-60分之间的第二组省份从2015年的4个增加到2016年的8个;信息公开指数在40-50分之间的第三组省份从2015年的9个减少到2016年的8个;信息公开指数在30-40分之间的第四组省份从2015年的9个减少到2016年的7个;信息公开指数在20-30分之间的第五组的省份从2015年的7个减少到2016年的6个;信息公开指数在20分以下的第六组省份从2015年的2个减少到2016年的0个。图2表明与2015年财政透明度各组平均分相比,2016年除第三组平均得分略有下降外,其余各组的平均得分都有所增加。

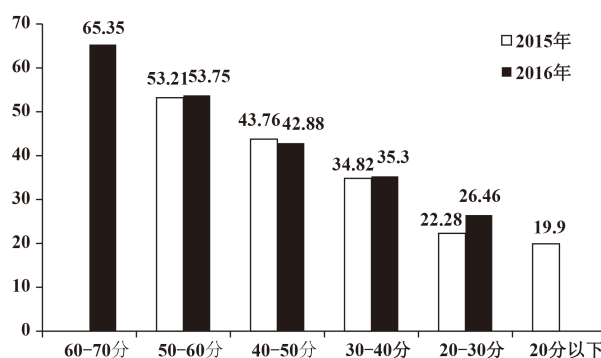


图2 2015年和2016年各组透明度平均分比较

四、省级财政透明度评估的分项分析

省级财政透明度最终得分为九项一级财政信息要素得分的加权平均数,表2展示了各一级财政信息要素的得分情况。首先,被调查者态度是九项一级财政信息要素中得分最高的要素,31个省份的平均得分为80.87分,表明大部分政府部门能够按《政府信息公开条例》的规定积极回应政府信息公开申请;其次是一般公共预算透明度、国有企业资产信息透明度、政府性基金预算透明度和国有资本经营预算透明度,得分均在40分以上;再次是社会保险基金预算透明度和部门预算透明度,得分均在30分以上;最后,财政专户管理资金和政府资产负债的信息公开情况最差,平均得分不到13分,其中财政专户是九项信息要素中唯一一项得分要比2015年低的信息要素。各一级财政信息要素得分差异反映了财政信息公开制度规定的财政透明度的影响,国务院和财政部对地方政府一般公共预算的公开工作,由于做出了明确规定而得分相对较高,财政专户和政府资产负债因缺乏相应的信息公开制度规定而得分较低。

(一)一般公共预算透明度评估

2016年各省份一般公共预算透明度平均得分为55.15分,相对于2014年的39.85分和2015年的48.77分而言,表明一般公共预算透明度在持续改进。北京、山西、辽宁、安徽、福建、湖南、广西、甘肃、宁夏这9个省份除8项预算支出经济分类支出科目信息外的其余20项调查项目均已公开,换算为按百分制得分高达73.68分,得分最低的云南省要比北京等省份得分低45.50分。就各项调查信息项目而言,省总预算部分的公共预算收入调查项目的信息公开状况远好于支出调查项目,功能类支出调查项目的信息公开状况远超经济类支出调查项目,省本级政府公共预算调查项目的信息公开状况远好于市县基层政府。

(二)政府性基金透明度评估

2016年各省份政府性基金预算透明度平均得分为43.91分,比2015年的39.30分提高了4.61分。与一般公共预算透明度相比,省级政府性基金预算透明度整体水平更低且省际差异更明显。山

表2 中国省级财政各信息要素透明度评估结果(2016)

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	资产负债	部门预算	社会保险基金预算	国有企业	态度
北京	73.68	61.11	25.00	22.78	0.00	34.26	16.84	47.50	90.9
天津	57.89	38.89	2.78	0.00	0.00	24.49	27.86	75.00	90.9
河北	46.37	33.33	19.44	27.78	0.00	30.09	15.00	25.00	81.8
山西	73.68	72.22	19.44	72.22	42.86	32.88	75.00	25.00	72.7
内蒙古	56.58	50.00	41.67	44.44	0.00	36.71	21.37	37.50	72.7
辽宁	73.68	61.11	19.44	72.22	0.00	40.58	71.43	25.00	86.4
吉林	36.84	16.67	0.00	5.56	0.00	33.24	72.86	25.00	72.7
黑龙江	46.00	44.44	25.00	61.11	42.86	31.11	57.30	75.00	77.3
上海	52.63	44.44	25.00	61.11	0.00	45.10	40.00	82.50	90.9
江苏	30.37	27.78	0.00	5.56	0.00	36.05	9.29	25.00	95.5
浙江	56.14	44.44	0.00	25	0.00	34.65	11.43	35.00	77.3
安徽	73.68	72.22	19.44	72.22	42.86	52.10	68.65	25.00	81.8
福建	73.68	72.22	19.44	72.22	42.86	40.22	19.29	75.00	86.4
江西	38.71	16.67	0.00	5.56	0.00	21.66	71.43	75.00	81.8
山东	68.75	27.78	52.78	47.22	0.00	32.88	71.43	87.50	90.9
河南	46.38	33.33	5.56	61.11	42.86	29.02	35.40	75.00	90.9
湖北	36.84	27.78	19.44	47.22	27.86	36.37	35.71	25.00	68.2
湖南	73.68	72.22	19.44	72.22	42.86	50.38	75.00	75.00	61.4
广东	52.63	33.33	0.00	11.11	0.00	53.85	65.79	75.00	86.4
广西	73.68	61.11	19.44	27.78	0.00	14.68	11.43	75.00	77.3
海南	57.89	44.44	0.00	38.89	0.00	24.85	24.43	75.00	81.8
重庆	43.97	33.33	0.00	41.67	0.00	37.79	39.29	75.00	81.8
四川	31.58	16.67	5.56	11.11	0.00	46.89	8.67	25.00	90.9
贵州	61.40	44.44	0.00	44.44	0.00	39.89	8.98	25.00	90.9
云南	28.18	33.33	0.00	44.44	0.00	27.29	75.00	25.00	68.2
西藏	49.23	44.44	0.00	44.44	0.00	28.70	7.14	25.00	59.1
陕西	38.71	27.78	0.00	28.33	0.00	46.83	12.43	25.00	77.3
甘肃	73.68	33.33	11.11	83.33	0.00	39.88	14.14	25.00	86.4
青海	41.10	27.78	0.00	38.89	0.00	20.27	14.14	25.00	81.8
宁夏	73.68	72.22	19.44	72.22	42.86	37.06	75.00	87.50	77.3
新疆	68.42	72.22	19.44	72.22	42.86	40.59	49.84	50.00	77.3
平均	55.15	43.91	12.54	43.05	11.96	35.50	38.76	49.27	80.87

西、安徽、福建、湖南、宁夏与新疆这6个政府性基金透明度最高的省份，公开了除8项经济性质分类的支出信息外的其余19项政府性基金收支信息，得分为72.22分；吉林、江西、四川这3个政府性基金透明度最低的省份仅公开了调查项目中的3项二级信息要素，得分只有16.67分，政府性基金透明度最高分与最低分的差距要比一般公共预算高10分。在27项政府性基金预算的二级信息要素中，31个省份都公开了省总预算政府收支总额和省总预算收入款级科目这两项信息，但没有省份公开预算支出经济分类科目信息，收入类科目的透明度明显高于支出类科目，且支出按功能分类的透明度又明显高于按经济性质分类的透明度。

(三) 财政专户透明度评估

2016年各省份财政专户管理资金透明度平均得分为12.54分，比2015年平均得分20.49分低

7.95分。在所有省份中,得分最高的山东省财政专户透明度为52.78分,信息来源为《山东财政年鉴2014》提供的相关财政专户决算表格。调查组未获取吉林、江苏等13个省份的财政专户管理资金收支信息,这13个省份财政专户透明度为0分。由于财政部不再要求地方政府编制《财政专户管理资金收入明细表》、《财政专户管理资金支出功能分类明细表》、《财政专户管理资金收支分级表》和《财政专户管理资金收支平衡表》,直接导致省级财政部门向课题组提供的财政专户资金信息锐减,山西、安徽、福建、新疆这4个省份财政专户透明度从2015年的63.89分下降为2016年的19.44分,上海财政专户透明度也从2015年的52.78分下降为2016年的25分。

(四)国有资本经营预算透明度评估

2016年省级国有资本经营预算透明度平均得分为43.05分,相对于2015年的34.80分和2014年的25.63分有了较大幅度的提升。不过,省级政府之间信息公开存在较大差异,得分最高的甘肃省公开了省本级和地市级国有资本经营预算按经济分类的支出信息,得分高达83.33;安徽、福建、湖南等7个省份的国有资本经营预算信息公开程度也比较高,得分为72.22分;天津市是唯一一个没有公开国有资本经营预算的省份。

(五)政府资产负债透明度评估

从省级政府资产负债透明度总体水平看,31个省份的平均得分为11.96分,分别比2015年的9.68分和2014年的5.53分提高了2.28分和6.43分。安徽、福建、河南等8个省份政府资产负债透明度得分来源为依申请公开的《预算资金年终资产负债表》和《财政专户管理资金年终资产负债表》,其中湖南、宁夏和新疆属于新增省份。上述8个省份提供的政府资产负债信息内容都一样,得分均为42.86分。湖北省是通过《湖北财政年鉴》“行政事业单位资产情况表”提供了部分政府资产信息。西藏和四川2015年依申请公开了政府资产负债信息,而2016年则没有继续提供。

(六)部门预算透明度评估

纳入2016年评估范围的341个单位的部门预算透明度平均得分为35.50分,相比2015年的27.3分和2014年的19.02分,基本上保持了2013年以来得分大幅度增长的势头。在31个省份中部门预算透明度得分最高的广东省,其得分为53.8分,而得分最低的广西,其部门预算透明度仅为14.7分。在11类预算单位中,国税局、政协办公厅、人大办公厅的透明度得分最低,31个省份的平均得分依次为6.9分、18.5分和24.2分;财政厅、教育厅和交通厅的部门预算透明度得分最高,依次为53.5分、46.3分和45.0分,其中甘肃省财政厅、安徽省环保厅、福建省教育厅等22家单位的得分高达100分,得分满分的单位数比2015年6家单位多16个,但仍有78个单位的得分为0。从各部门预算信息公开调查项目来看,部门收支信息的透明度水平整体上要高于资产信息、人员信息与机构信息的透明度水平。

(七)社会保险基金预算透明度评估

2016年省级社会保险基金预算透明度的平均分为38.76分,略高于2014年的32.58分和2015年的30.70分。按照新《预算法》要求,大部分省份在2015年初两会提交的预算报告和2014年的决算报告中增加了国有资本经营预算、社会保险基金预算这“两本账”。不过,与一般公共预算相比,提交人大审议的社会保险基金预算在信息披露的规范性、详细程度等方面都差距较大。山西、湖南、云南、宁夏这4个省份除了未公布“养老基金的长期收支预测”、“社保基金收支分级信息”这两项信息外,其他调查信息基本上都公布了,得分均为75分,而江苏、贵州、四川、西藏这4个省的得分低于10分。

(八)国有企业资产透明度评估

2016年省级国有企业资产透明度平均得分为49.27分,略高于2014年的45.63分和2015年的

41.94分。山东、上海等13个省份达到75分或超过75分,其中得分最高的山东省和宁夏自治区因未公开“政府直属企业达到上市公司信息披露”这一消息要素而得分为87.5分。河北、辽宁等14个省份的相关部门未主动披露国有企业资产相关信息,上述14个省份国有企业资产透明度得分均为25分,是因为《中国国有资产监督管理年鉴》统一公布了各省份国有企业的收入总额、费用总额、利润总额、资产总额、负债总额和所有者权益总额这6项二级信息要素。

(九) 财政透明度态度与责任心评估

2016年省级政府财政透明度态度得分依然是九项调查信息要素中得分最高的一项,31个省份的平均分为80.87分,比2015年的70.01分提高了10.86分。31个省份态度得分基本上都在及格线以上,其中北京、上海、四川等7个省份的态度得分在90分以上,得分最高的江苏省则达到95.5分;福建、广东等10个省份的态度得分在80分至90分之间;山西、黑龙江等9个省份的态度得分在70分至80分之间;湖北、云南等3个省份的态度得分在60分至70分之间,得分最低的西藏为59.1分。各省态度与责任心得分差异主要在于部门预算调查中预算单位回复情况不一,政府预算调查中除湖南省只有1个部门(财政厅)回复外,其他30个省份都至少有2个部门给予了回复,各省份政府预算透明度调查态度与责任心的平均分高达98.4分;部门预算透明度调查中,北京、山东、上海等8个省份各有9个部门回复了政府信息公开申请,而西藏只有2个部门回复了政府信息公开申请。

五、制约财政透明度提升的相关问题

按照中共十八届三中全会全面深化改革的要求和十八届四中全会全面推进依法治国的要求,我国政府按照“谁制作、谁公开”的原则积极建设财政部门公开政府预算和转移支付预算、各部门公开部门预算的政府预决算公开体系,预算公开范围不断扩大、内容不断细化,初步形成了以《预算法》和《政府信息公开条例》为统领,以《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》和中办、国办《关于进一步推进预算公开工作的意见》为指南的政府预决算信息公开制度框架,正在修订中的《预算法实施条例》将对预算公开作出更加细化的规定。在看到政府信息公开制度建设稳步促进省级财政透明度提升的同时,我们还应注意到政府预决算信息公开工作和公共资源配置使用情况公开工作与党中央、国务院的要求和社会公众的期望还有一定差距。根据各个省级财政部门对2015年度财政信息公开工作的总结,财政信息公开还存在以下几个问题^①:

一是财政信息公开的法律意识和责任意识不够。政府预决算公开是预算管理制度改革的核心要求,是促进财税体制改革和其他相关领域改革的重要抓手,为实现国家治理体系和治理能力现代化提供重要推动力。根据各省份财政厅(局)2015年政府信息公开工作的年度报告,吉林、黑龙江、上海、福建、海南、重庆、云南、青海、宁夏9个省份明确表示存在财政信息公开意识不够的问题,其中2016年财政透明度评估中得分较高的宁夏回族自治区和广东省也存在个别部门和部分市县部门没有在《预算法》规定时间内进行公开,甚至有的部门经过多次动员和督促后才予以公开。当然,一些部门和地区财政信息公开意识不强的可能原因是他们深刻认识到了“阳光是最好的防腐剂”,预决算公开将给权力运行带上“紧箍咒”。

二是政府预决算信息公开制度不完善、机制不健全。新《预算法》要求各级政府及时公开政

^①相关问题由各省(直辖市、自治区)财政厅(局)2015年度财政信息公开工作报告汇总而成,除辽宁省、江苏省、山东省外,其他省份或多或少指出了财政信息公开工作中存在的问题或不足。2016年9月,财政部在《关于地方预决算公开和新能源汽车推广应用补助资金专项检查的通报》中也提及地方领导预决算公开不理想的一些原因:地方党政领导和预算单位负责人认识不到位、预算单位“比照上级部门”拒绝公开、新闻媒体和社会公众对基层政府和部门预决算公开信息关注度不高。

府预决算报告和表格,但没有明确规定政府部门向社会公开的财政信息需要细化到什么程度,地方政府在财政信息公开范围和细化程度方面也缺乏相应的规章制度,上海、安徽、河南、湖北、重庆、西藏和青海7个省份表示信息公开制度不完善是财政信息公开工作中的一大问题。2016年财政透明度评估中得分较低的湖北省表示,该省政府信息公开工作制度不够健全。透明度得分相对较高的安徽省财政厅也表示“配套机制建设对预决算公开的支撑力度不够,尚未形成‘公开促管理,管理推公开’的良性循环机制。此外,行政决策科学化、民主化、阳光政府建设进程仍需加快,公开氛围还要进一步引导和培育”。

三是财政信息公开范围、广度、深度不够,政府预决算和部门预决算信息公开的完整性和详细性有待进一步提高。这个问题是省级财政部门反映最多的问题,北京、天津、山西、内蒙古、吉林、上海、浙江、福建、江西、广东、海南、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、宁夏18个省份都不同程度地表示存在公开力度不够的问题。这一问题的背后其实是公开与保密的界定范围不清晰,地方政府缺乏哪些可以公开、哪些不可以公开的准绳。虽然大部分财政部门达成了“以公开为常态,不公开为例外”的共识,但不公开的范围有多大仍是未知数。按照中办、国办《关于进一步推进预算公开工作的意见》(简称《意见》)公开范围的规定,依法确定为国家秘密的信息不能公开,但所依之法是哪些法律法规没有明确界定,如果按照《保密法》的规定来判断则存在保密范围规定不详细的问题。另外,按照《意见》中公开内容细化程度的相关规定,各级政府预决算和部门预决算除涉密信息外,所有支出应当公开到功能分类项级科目和经济分类科目款级科目,这里同样存在涉密部门和涉密信息的负面清单建设问题。江西省除人防办、国防科工办、专用通信局、通信管理局、统战部5个涉密部门外,省本级117个部门在省财政厅网站集中公开了2015年部门预算,江西省明确涉密部门可以不公开部门预算,我们首先肯定江西省明确界定涉密部门、在省财政厅网站集中公开部门预算的积极意义,但我们也认为涉密部门不是所有预决算信息都是涉密的,涉密部门不涉密的财政信息同样需要公开。另外,江西省涉密部门的确定仍值得进一步商榷,同样是统战部门,四川省委统战部和安徽省委统战部在各自官方网站公布了2016年部门预算。

四是缺乏预决算信息公开的统一标准,地区间、部门间公开形式差距较大。天津、安徽、江西、广东、广西、四川、云南、甘肃8个省份表示存在信息公开形式问题,其中安徽省和广西壮族自治区财政厅表达了信息公开不统一引起舆论炒作和社会公众误读的隐忧。各地区需要按照中央政府的基本要求执行预决算信息公开工作,但地方政府预算管理水平有高有低,自主决定财政信息公开范围和内容会产生预决算公开表格样式和公开内容不统一的问题。与预决算信息公开标准紧密相关的另一个问题是预决算信息公开口径难以把握。安徽省财政厅表示中央尚未建立科学统一的经费支出标准,不利于公开主体准确掌握公开口径,也不便于公众客观评价和公正监督;广西财政厅认为“三公”经费和行政经费属于近年来才提出的统计范畴,但中央一直未统一明确“三公”经费和行政经费的统计口径和统计方法,一定程度上影响了统计数据的准确性和可比性。

五是信息公开载体建设滞后,便民性不强。为便于社会公众对政府预决算信息和部门预决算信息进行横向比较和纵向比较,降低监督财政行为的信息搜寻成本,《关于进一步推进预算公开工作的意见》要求各级政府在门户网站上设立预算公开专栏,并汇总后集中公开部门预决算信息,历年的预决算信息都要保持长期公开状态。山西、浙江、江西、湖南、广东、四川、云南、宁夏8个省份表示存在财政信息公开载体问题。如山西省财政厅反映个别单位公开内容不在部门网站的醒目位置,不便于公众查阅;广东省财政厅反映部分地区和部门未按要求通过网络公

开,仅在单位公告栏进行公开;江西省、广东省、宁夏回族自治区财政厅则表示应继续加大运用政务微信、政务微博等新媒体公开的力度。

六是财政信息公开不及时。财政信息公开及时性虽不属于上海财经大学公共政策研究中心财政透明度调查的评分范围,但及时性是新《预算法》对财政信息公开工作最明确的一条规定。山西、内蒙古、黑龙江、河南、广东、云南、西藏、甘肃、宁夏、新疆10个省份表示财政信息尤其是部门预决算信息和县级预决算信息公开的及时性较差,如西藏财政厅表示财政月度和季度报告等有些可以向社会公开的信息仅内部公开,未能做到及时向社会公众公开;贵州财政厅表示部分财政数据的保密审查要求较高,制约了信息发布的时效性;内蒙古财政厅则反映个别地区、部门公开时间超过法定期限。

六、基本结论

在对全国31个省份政府决算和部门决算公开工作展开全方位调查的基础上,课题组认为:

第一,2016年省级财政透明度整体水平依然不高,31个省份的平均得分仅为42.25分。不过,与2014年度和2015年度的调查结果相比,省级财政透明度的最高分、最低分和平均分都呈现出了小幅稳步上升的趋势。随着财政透明度的稳步提升,财政信息公开在现代国家治理中的基础地位将得到进一步夯实。不过,低水平的财政透明度表明现阶段的财政信息公开工作在推动财税体制改革和其他领域改革的积极作用还不明显,与建成规范透明的现代预算制度仍有较大差距。

第二,从各项调查信息要素平均得分来看,得分最高的被调查者的态度与责任心为80.87分;其次是一般公共预算透明度、国有企业透明度、政府性基金预算透明度、国有资本经营预算透明度、社会保险基金预算透明度和部门预算透明度,得分均在30-60分之间;财政专户管理资金和政府资产负债的透明度得分最低,而财政专户是透明度得分下降的唯一信息要素。另外,我们还发现2016年评估中被调查者的态度与责任心得分最高的江苏省反而是财政透明度得分最低的省份。

第三,依申请公开力度是影响财政透明度得分省际差异的重要因素。宁夏回族自治区和湖南省因积极的依申请公开工作而在2016年财政透明度评估中成功“逆袭”,成为透明度得分超过及格线的两个省份;安徽省、山东省和山西省财政厅延续了2015年度的依申请公开力度,得分均超过55分;西藏则因依申请公开信息减少而透明度有所下降。在大部分省份财政透明度得分有所提高的情况下省际财政透明度差异依然比较明显,2016年省级财政透明度最高分与最低分的比值为2.76。

完善的政府信息公开制度是实现透明财政的重要保障,明确公开与保密的界限是走出低水平财政透明度困境的关键。《关于进一步推进预算公开工作的意见》虽没有制定政府预决算信息公开负面清单的明确要求,但《关于全面推进政务公开工作的意见》提出了制定政务公开负面清单的要求。参照政务公开负面清单中的规定,在明确公开哪些财政信息会危及国家安全、经济安全、公共安全和社会稳定的基础上,地方政府走出“不想公开、不敢公开”的盲区,亟须有关部门制定一份财政信息公开负面清单。如果说进一步推进预算公开工作是当前财政工作的重中之重,那么涉密信息负面清单制定则是预决算信息公开的重中之重,而完成这项具有高度责任感和使命感的改革工作需要政府部门与社会公众的共同努力,以政府与社会公民协同治理的新理念不断推进公共预算领域的各项改革,在打造阳光财政中逐渐实现善治。

主要参考文献:

- [1] 邓淑莲, 杨丹芳, 曾军平. 中国省级财政透明度评估(2011)[J]. 上海财经大学学报, 2011, (4).
- [2] 邓淑莲, 温娇秀. 中国省级财政透明度存在的问题及改进建议[J]. 中央财经大学学报, 2015, (10).
- [3] 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).
- [4] 蒋洪, 刘小兵. 中国省级财政透明度评估[J]. 上海财经大学学报, 2009, (2).
- [5] 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).
- [6] 温娇秀, 郑春荣, 曾军平. 中国财政透明度评估(2013)[J]. 上海财经大学学报, 2013, (3).
- [7] 温娇秀. 中国省级财政透明度: 变化趋势与提升路径——基于2009-2013年省级政府财政透明度的调查和评估[J]. 上海财经大学学报, 2015, (5).
- [8] 杨丹芳, 曾军平, 温娇秀. 中国财政透明度评估(2012)[J]. 上海财经大学学报, 2012, (4).
- [9] 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).
- [10] 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 2016

L ü Kaibo¹, Deng Shulian², Yang Danfang²

(1. School of Finance, Zhejiang Gongshang University, Zhejiang Hangzhou 310018, China;

2. School of Public Economics and Administration, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

Abstract: The highest, lowest and average scores of fiscal transparency at provincial level in 2016 show a steady upward trend and there is a phenomenon that more than one province exceeds the passing score for the first time, but the average score of 31 provinces is only 42.25, and the whole transparency is still very low. Owing to great discretionary power possessed by local governments in terms of budget and final accounts information disclosure, the scores of fiscal transparency differ with provinces. As for the survey results, the information element with the highest score is attitudes and responsibilities of the polled, followed by general public budget, assets information of state-owned enterprises, budget for government-managed funds, budget for state-owned assets, budget for social insurance funds and sector budget; the information disclosure of special financial accounts and government balance sheet is the worst, and special financial accounts are the only element with decreasing score. In order to construct normative and transparent modern budget system and make full use of the active role of fiscal information disclosure in the advancement of the reform of fiscal & tax system and other fields, it is necessary to abide by the principle of “openness as the norm and no-openness as an exception” to formulate the negative list of governmental budget and final accounts information disclosure and get out of the low-level fiscal transparency dilemma based on the clarification of open and confidential boundaries.

Key words: fiscal transparency; modern budget system; negative list

(责任编辑: 喜 雯)