

全国基层政府预决算报告收集情况说明

本项目自 2023 年 10 月开始手工收集全国各个县区的预决算报告等基层政府预决算信息，主要包含政府预算“四本账”收支信息，即一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算四本预算。在收集的地区维度上，搜集地区共包括安徽、北京、重庆、福建、甘肃、广东、广西、贵州、海南、河北、河南、湖北、湖南、江苏、江西、辽宁、黑龙江、吉林、内蒙、宁夏、青海、山东、山西、陕西、上海、四川、天津、新疆、云南、浙江等共计 30 个省、自治区、直辖市（不包括香港，澳门特别行政区和台湾省，西藏自治区）。在搜集的时间维度上，考虑基层政府预决算信息的透明度因素，我们搜集的时间跨度为 2015 年至 2023 年。（首次收集范围为：2015 年-2023 年预算报告、2015 年-2022 年决算报告；并于今年补充了 2024 年预算报告、2023 年决算报告）。然而，考虑今年的数据补充还未全部完成，本次说明的时间整体跨度为：预算 2015 年-2023 年；决算 2015 年-2022 年，并将从概述、地区维度、时间维度来进行说明。

一、全国基层政府预决算概述

随着我国财政管理体制和管理制度的不断完善，我国各级政府财政信息透明度的程度不断上升。2014 年，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国预算法〉的决定》修正自 2015 年 1 月 1 日起施行，《预算法》要求各级政府“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。”

《预算法》为我们研究全国政府预决算信息提供了较好的契机，考虑到该修正自 2015 年起实施，故本次信息收集工作的起始时间为 2015 年。然而，政策的贯彻落实具有一定的时滞，基层政府在财政工作质量方面的提升需要一定时间的调整期，且在实际搜集工作过程中，（2015 年起始的近几年）确实存在较为明显的未公开、公开度不高、公开形式不规范等问题，因此在数据收集的过程中，经常会出现一些年份数据缺失的问题，越早的数据缺失现象越严重，如图，为全国各个县区数据的完成度：

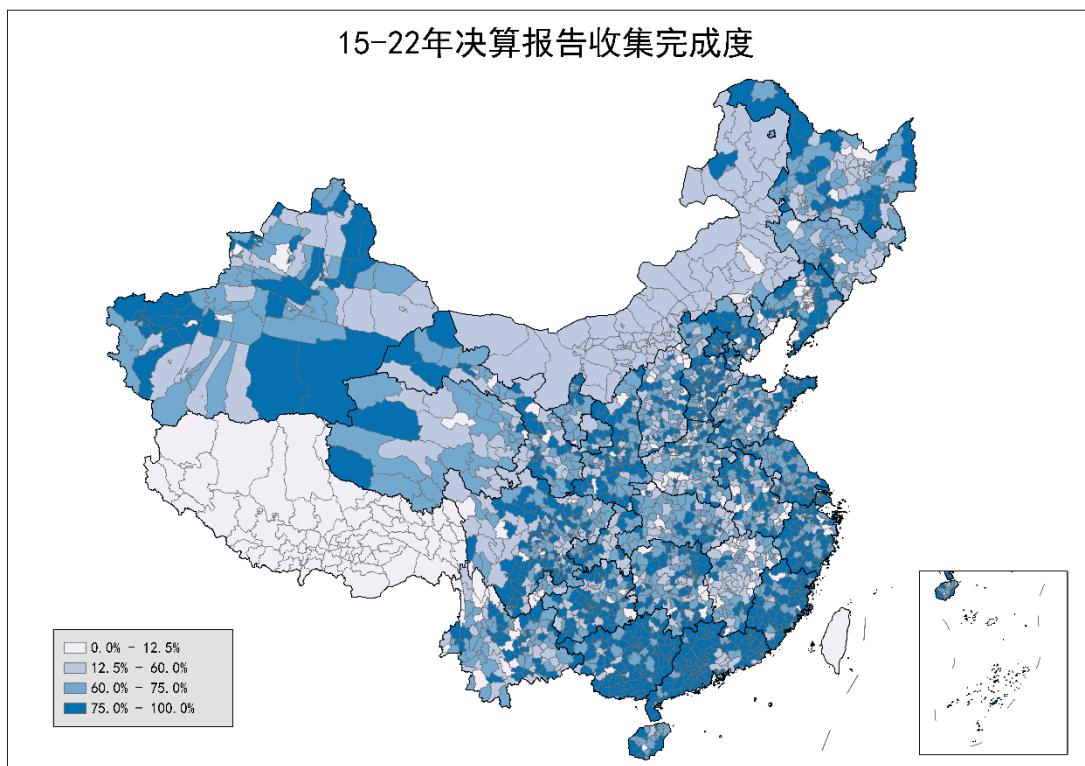


图. 1

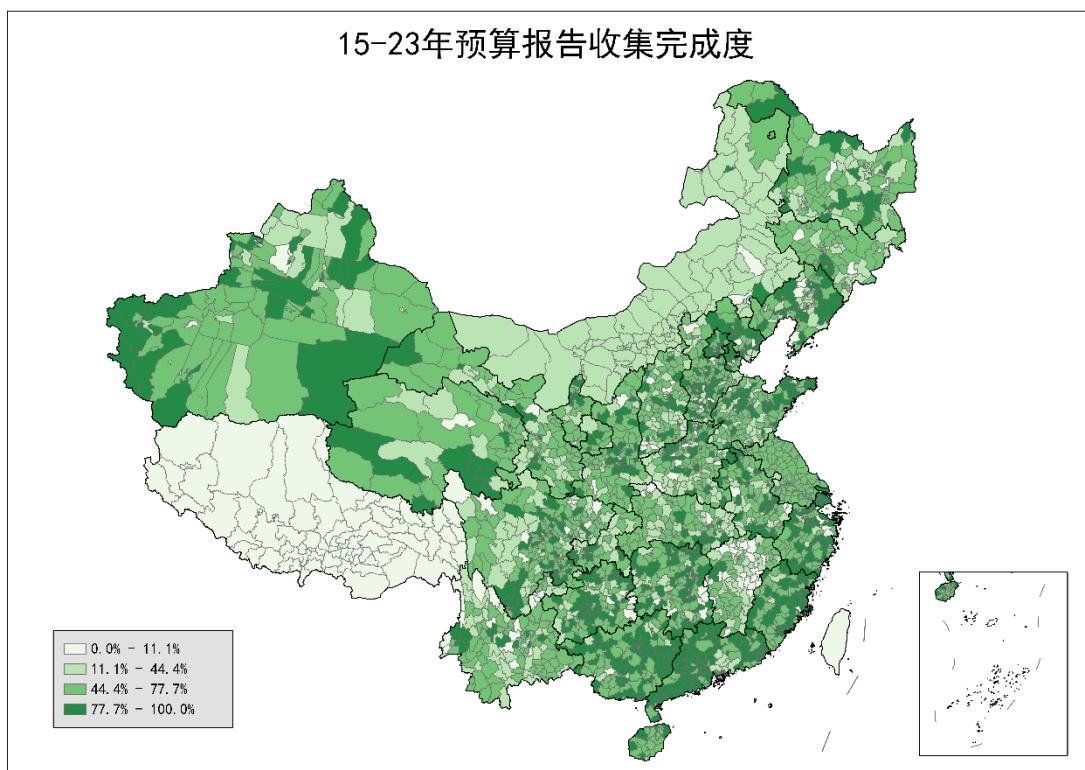


图. 2

然而，2016年年底，财政部关于印发《地方预决算公开操作规程》（财预[2016]143号）的通知，针对县级预算公开制定了明确统一规范。在此后两年，预决算透明度低的问题有了较大程度的改善。因此，本次对全国基层政府预决算整体情况说明分为两个时间维度：（1）2015年—2023年；（2）2018年—2023

年。

(一) 2015 年—2023 年:

所收集地区（上述 30 个省、自治区、直辖市），共涉及县区（含市本级、县级市）3109 个，若某地区某一年具有预算/决算报告，则预算/决算报告赋值为 1，反之为 0，则 2015 年—2023 年全国预算报告数理论值应为 27981，实际搜集数值为 19181，搜集率（实际值/理论值）为 68.55%；2015 年—2022 年全国决算报告数理论值应为 24872，实际搜集数值为 17794，搜集率（实际值/理论值）为 71.54%；预算报告实际搜集率的均值为 69.97%，决算报告实际搜集率的均值为 73.10%。

(二) 2018 年—2023 年:

2018 年—2023 年全国预算报告数理论值应为 18654，实际搜集数值为 15581，搜集率（实际值/理论值）为 83.53%；2018 年—2022 年全国决算报告数理论值应为 15545，实际搜集数值为 13226，搜集率（实际值/理论值）为 85.08%；预算报告实际搜集率的均值为 84.65%，决算报告实际搜集率的均值为 86.45%。

可见，若考虑 2015 年以来基层政府财政信息实际搜集率的话，数值均值为 0.68—0.75 之间，而若从 2018 年以来，则基层政府财政信息实际搜集率数值均值可提升至 0.8—0.9。

以下按照不同标准，对预决算情况进行介绍：

1. 以政府网站公开预决算报告年份的完整度，依实际搜集率均值为分界线，评价财政完整度：

预算报告完整度较好地区（2015—2023）：重庆、安徽、山东、贵州、河北、陕西、湖南、江苏、浙江、天津、北京、福建、广西、广东、上海；

决算报告完整度较好地区（2015—2022）：湖南、山东、贵州、河北、陕西、重庆、江苏、浙江、福建、天津、广西、北京、广东、上海；

预算报告完整度较好地区（2018—2023）：黑龙江、湖南、宁夏、重庆、河北、浙江、陕西、天津、广西、北京、福建、江苏、广东、上海；

决算报告完整度较好地区（2018—2022）：甘肃、江苏、山东、河北、浙江、陕西、宁夏、广西、福建、天津、重庆、上海、广东、北京；

预算报告完整度较差地区（2015—2023）：江西、内蒙、云南、湖北、山西、吉林、甘肃、海南、新疆、青海、河南、辽宁、黑龙江、四川、宁夏；

决算报告完整度较差地区（2015—2022）：江西、内蒙、山西、青海、吉林、云南、湖北、辽宁、河南、新疆、海南、黑龙江、甘肃、安徽、四川、宁夏；

预算报告完整度较差地区（2018—2023）：江西、内蒙、云南、山西、湖北、吉林、海南、贵州、辽宁、新疆、山东、河南、安徽、甘肃、青海、四川；

决算报告完整度较差地区（2018—2022）：江西、山西、辽宁、内蒙、青海、云南、河南、新疆、四川、海南、吉林、安徽、黑龙江、湖北、湖南、贵州。

2. 以政府网站公开预决算数据表格的多样性，评价数据透明度：

数据透明度较好地区：安徽、江苏、广东、福建、陕西、山东、北京、上海、天津。

数据透明度较差地区：江西、云南、贵州、吉林、辽宁、黑龙江、重庆、山西。

3. 以政府网站公开预决算数据收集的难易程度和规范程度，评价数据公开程度：

数据公开程度较好地区：江苏、河南、河北、福建、广东、内蒙古、福建
数据公开程度较差地区：江西、安徽、黑龙江、吉林、辽宁、云南、四川

二、全国基层政府预决算报告地区维度分析

对比各地区财政信息质量，可以发现全国基层政府差异较大：

表. 1

预算报告收集率 (15-23) 排名	决算报告收集率 (15-22) 排名	预算报告收集率 (18-23) 排名	决算报告收集率 (18-22) 排名
上海, 0.9739	上海, 0.9706	上海, 0.9902	北京, 1.0000
广东, 0.9207	广东, 0.9537	广东, 0.9755	广东, 0.9874
广西, 0.8524	北京, 0.9044	江苏, 0.9660	上海, 0.9765
福建, 0.8519	广西, 0.8910	福建, 0.9624	重庆, 0.9641
北京, 0.8497	天津, 0.8824	北京, 0.9608	天津, 0.9529
天津, 0.8431	福建, 0.8696	广西, 0.9600	福建, 0.9527
浙江, 0.7965	浙江, 0.8391	天津, 0.9510	广西, 0.9472
江苏, 0.7428	江苏, 0.7917	陕西, 0.9117	宁夏, 0.9259
湖南, 0.7345	重庆, 0.7885	浙江, 0.8911	陕西, 0.9197
陕西, 0.7303	陕西, 0.7821	河北, 0.8830	浙江, 0.9149
河北, 0.7253	河北, 0.7704	重庆, 0.8803	河北, 0.9011
贵州, 0.7171	贵州, 0.7577	宁夏, 0.8765	山东, 0.8908
山东, 0.7149	山东, 0.7451	湖南, 0.8664	江苏, 0.8796
安徽, 0.7120	湖南, 0.7335	黑龙江, 0.8619	甘肃, 0.8660
重庆, 0.7037	宁夏, 0.7269	山四川, 0.8448	贵州, 0.8639
宁夏, 0.6914	四川, 0.7218	青海, 0.8397	湖南, 0.8603
四川, 0.6874	安徽, 0.7167	甘肃, 0.8383	湖北, 0.8556
黑龙江, 0.6816	甘肃, 0.7013	安徽, 0.8375	黑龙江, 0.8478
辽宁, 0.6764	黑龙江, 0.6978	河南, 0.8228	安徽, 0.8417
河南, 0.6756	海南, 0.6940	山东, 0.8213	吉林, 0.8348
青海, 0.6538	新疆, 0.6674	新疆, 0.8140	海南, 0.8345
新疆, 0.6511	河南, 0.6537	辽宁, 0.8129	四川, 0.8284
海南, 0.6360	辽宁, 0.6513	贵州, 0.8076	新疆, 0.8182
甘肃, 0.6311	湖北, 0.6429	海南, 0.7931	河南, 0.7977
吉林, 0.5894	云南, 0.6232	吉林, 0.7874	云南, 0.7862
山西, 0.5833	吉林, 0.6232	湖北, 0.7791	青海, 0.7808
湖北, 0.5794	青海, 0.6058	山西, 0.7461	内蒙, 0.7722
云南, 0.5632	山西, 0.5977	云南, 0.7402	辽宁, 0.7702
内蒙, 0.4396	内蒙, 0.4870	内蒙, 0.6522	山西, 0.7531
江西, 0.3824	江西, 0.4403	江西, 0.5210	江西, 0.6108

上述表格分别整理了按照两个不同时间跨度（2015–2023、2018–2023）对各地区预算报告收集率、决算报告收集率的排名，可以发现，各地区差异较大。

预算报告搜集率前三名地区（2015–2023）分别为上海、广东、广西，实际搜集率分别为97.39%、92.07%、85.24%；

预算报告搜集率后三名地区（2015–2023）分别为云南、内蒙、江西，实际搜集率分别为56.32%、43.96%、38.24%；

决算报告搜集率前三名地区（2015–2022）分别为上海、广东、北京，实际搜集率分别为97.06%、95.37%、90.44%；

决算报告搜集率后三名地区（2015–2022）分别为山西、内蒙、江西，实际搜集率分别为59.77%、48.70%、44.03%；

预算报告搜集率前三名地区（2018–）分别为上海、广东、江苏，实际搜集率分别为99.02%、97.55%、96.60%；

预算报告搜集率后三名地区（2018–）分别为云南、内蒙、江西，实际搜集率分别为74.02%、65.22%、52.10%；

决算报告搜集率前三名地区（2018–）分别为北京、广东、上海，实际搜集率分别为100%、98.74%、97.65%；

决算报告搜集率后三名地区（2018–）分别为辽宁、山西、江西，实际搜集率分别为77.02%、75.31%、61.08%。

可以发现，上述分类中，在较好范围出现的地区为：北京、上海、广东、广西、江苏。在较差范围出现的地区为：辽宁、内蒙、山西、江西、云南，其余地区则相对处于“正常状态”，且可以发现，该些“较好”、“较差”地区的财政质量排名具有“稳定性”，即好的更好，差的虽有提升，但相对全国依然较差。

三、全国基层政府预决算报告时间维度分析

全国基层政府财政信息既有地区差异，也有时间维度上的不同，下面将以各年为分析基础，观察全国基层政府的预决算报告情况：

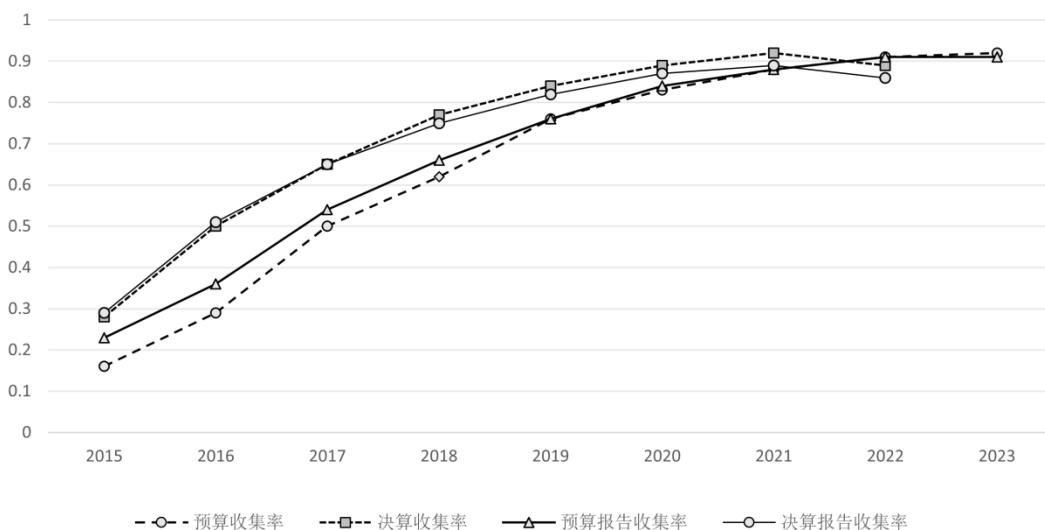


图. 5

可以发现，在以年份为维度的分析基础上，预算和决算报告收集率均不断提升，且提升幅度较大，这也说明我国基层政府财政信息透明度逐渐提高，财政公

开情况不断改善，财政信息质量不断提升。预算报告收集率从 2015 年的 23.42% 提高至 2023 年的 93.76%；决算报告收集率送 2015 年的 29.50% 提高至 2022 年的 87.52%。

下面附各地区预算/决算报告汇总详细附表：

(一) 预算报告

表. 2

地区	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
安徽	34	59	73	82	95	105	104	106	111
北京	7	12	13	14	17	17	17	16	17
重庆	10	13	18	25	29	36	39	39	38
福建	45	58	73	87	88	90	90	91	91
甘肃	15	23	45	69	82	81	86	93	92
广东	102	120	126	133	138	140	142	142	142
广西	49	78	112	113	117	120	121	124	125
贵州	45	51	60	55	70	76	84	92	93
海南	1	9	18	17	23	23	25	25	25
河北	39	73	107	129	145	160	164	170	175
河南	49	63	87	106	136	147	150	151	169
湖北	7	22	39	65	101	105	103	105	110
湖南	44	63	85	98	113	120	123	123	130
江苏	0	0	96	90	105	107	108	108	108
江西	2	14	19	29	47	54	65	73	79
辽宁	30	44	64	72	85	89	99	107	104
黑龙江	13	40	76	90	107	117	123	126	130
吉林	1	4	35	44	49	56	54	61	62
内蒙	1	2	2	3	3	111	111	110	112
宁夏	0	10	16	19	23	25	24	26	25
青海	0	17	27	39	41	44	45	45	48
山东	41	63	80	103	124	127	145	147	148
山西	15	31	53	72	86	92	103	114	106
陕西	20	40	69	101	102	103	109	111	114
上海	14	17	17	16	17	17	17	17	17
四川	47	68	113	138	158	177	183	187	191
天津	9	10	13	15	16	17	16	17	16
新疆	25	41	52	78	97	99	103	106	108
云南	15	25	51	79	93	100	115	125	132
浙江	48	64	72	80	86	88	94	95	97
总计	728	1134	1711	2061	2393	2643	2762	2852	2915

(二) 决算报告

表. 3

地区	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
安徽	40	66	77	91	99	102	108	105
北京	10	14	14	17	17	17	17	17
重庆	10	23	25	35	38	38	38	39
福建	51	70	83	85	89	90	90	89
甘肃	20	45	63	77	77	87	95	97
广东	121	128	136	138	140	142	143	143
广西	77	106	116	115	119	122	119	117
贵州	42	58	69	73	78	87	88	93
海南	9	12	19	24	24	25	24	24
河北	59	112	124	146	154	165	173	164
河南	41	70	105	124	138	143	150	139
湖北	11	33	65	102	104	109	114	110
湖南	48	76	89	108	112	123	127	115
江苏	0	102	107	105	107	107	106	50
江西	1	18	33	51	54	73	82	79
辽宁	36	53	66	82	81	87	92	97
黑龙江	26	69	85	99	107	113	122	127
吉林	4	7	45	54	53	56	63	62
内蒙	0	1	3	3	111	109	110	111
宁夏	0	10	22	24	25	25	25	26
青海	3	14	32	40	42	43	38	40
山东	54	77	98	120	134	140	144	139
山西	15	46	69	86	93	101	107	95
陕西	30	68	96	104	106	108	112	108
上海	15	17	17	17	17	17	16	16
四川	73	110	150	157	159	176	181	172
天津	10	13	16	16	16	17	16	16
新疆	32	49	70	88	98	99	102	108
云南	19	51	83	91	109	120	123	127
浙江	60	73	83	87	90	94	95	96
总计	917	1591	2060	2359	2591	2735	2820	2721

(三) 全国汇总

表. 4

年份	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
预算报告 收集值	728	1134	1711	2061	2393	2643	2762	2852	2915

预算报告理论值	3109	3109	3109	3109	3109	3109	3109	3109	3109
预算报告收集率	23.42%	36.47%	55.03%	66.29%	76.97%	85.01%	88.84%	91.73%	93.76%
决算报告收集值	917	1591	2060	2359	2591	2735	2820	2721	-
决算报告理论值	3109	3109	3109	3109	3109	3109	3109	3109	-
决算报告收集率	29.50%	51.17%	66.26%	75.88%	83.34%	87.97%	90.70%	87.52%	-

四、全国基层政府财政信息评价

在实际搜集工作过程中，我们发现各地区政府官网公布财政信息的形式各异，使得财政信息的搜集难易程度不同，其中有些地区单独开设了预决算公开平台，该平台的开设，使得财政信息的公开较为正规，财政信息易获取，如内蒙古、江苏：



图. 6

但纵观全国各地区，绝大多数政府官网没有单独开设预决算公开平台，而是在政府信息公开平台同其他信息一同公开，但该种公开形式的财政信息也较为易找，其公布财政信息时时会将政府预决算与部门预决算分开，如下图（政府信息公开—法定主动公开内容—管理公开—财政信息）：



图. 7

其中最为难寻的是不仅未将政府财政信息和部门财政信息分开，且混杂了“其他”信息，使得所要搜集信息“潜藏”在众多信息当中。

此外，各地公布财政信息时，选取的文件类型也不是统一的，其中预算报告和决算报告是以 Word、PDF 上传，该种类型可直接下载获取，但也有直接将文本内容公开在官网，这类形式需要手动复制整理为 TXT 文件。为对全国财政信息文件类型有更清晰的了解，下面将对各地区文件类型占比进行统一的描述：

表. 5

地区	决算报告	PDF	Word	TXT	预算报告	PDF	Word	TXT
安徽		61.82%	28.59%	9.59%		60.50%	25.46%	14.04%
北京		55.26%	35.96%	8.77%		47.11%	46.69%	6.20%
重庆		71.85%	17.30%	10.85%		69.54%	24.07%	6.39%
福建		24.96%	21.56%	53.47%		27.73%	28.73%	43.54%
甘肃		40.37%	47.50%	12.13%		45.92%	53.95%	0.13%
广东		69.94%	9.40%	20.65%		65.03%	11.31%	23.66%
广西		75.10%	23.57%	1.33%		76.53%	22.59%	0.88%
贵州		27.89%	21.90%	50.20%		24.41%	18.98%	56.61%
海南		29.40%	51.51%	19.10%		21.21%	70.41%	8.38%
河北		62.79%	37.21%	0.00%		34.94%	65.06%	0.00%
河南		34.41%	46.59%	19.00%		34.32%	41.66%	24.02%
湖北		73.00%	12.59%	14.41%		76.32%	9.86%	13.82%
湖南		25.29%	34.59%	40.12%		22.39%	32.98%	44.63%
江苏		100.00%	0.00%	0.00%		100.00%	0.00%	0.00%
江西		58.75%	30.93%	10.31%		42.54%	32.46%	25.00%
辽宁		36.10%	60.68%	3.22%		45.95%	50.17%	3.88%
黑龙江		57.16%	39.10%	3.75%		52.91%	43.40%	3.69%
吉林		41.30%	55.14%	3.56%		41.09%	54.93%	3.98%
内蒙		13.99%	85.92%	0.09%		22.91%	77.07%	0.02%
宁夏		54.43%	20.49%	25.08%		35.21%	22.12%	42.66%
青海		91.13%	8.06%	0.81%		90.14%	6.04%	3.82%
山东		75.89%	14.61%	9.50%		71.11%	16.15%	12.74%
山西		42.04%	49.52%	8.44%		51.54%	37.65%	10.82%
陕西		48.00%	19.03%	32.97%		43.45%	22.95%	33.60%
上海		54.30%	28.01%	17.69%		57.69%	24.84%	17.47%
四川		65.49%	34.02%	0.49%		67.16%	32.03%	0.81%
天津		44.35%	55.65%	0.00%		48.39%	51.61%	0.00%
新疆		27.84%	35.64%	36.52%		43.14%	14.64%	42.22%
云南		28.81%	34.57%	36.62%		14.59%	40.87%	44.54%
浙江		76.54%	22.83%	0.63%		71.35%	20.68%	7.97%

计算易知，30 个地区 PDF 占比均值为：预算报告 50.17%、决算报告 52.27%；

Word 占比均值为：预算报告 33.31%、决算报告 32.75%；TXT 占比均值为：预算报告 16.52%、决算报告 14.98%。

五、未能搜集预决算信息的原因分析

全国基层政府财政信息的实际搜集率未能达到 100%，其原因有共同之处，也有地区差异，在实际搜集工作过程中，会遇到各种各样问题，下面将会有对未能搜集预决算信息的原因进行分析：

(一) 早些年份（2015、2016 年）基层政府财政信息透明度不高，导致不能搜集或者难以搜集（但经过对搜集率低的地区返工，难以搜寻导致错误已较低），以致于呈现较大程度的信息缺失（部分年份找不到，或找得到但不齐全），而近些年则呈现出较好的完整性及规范性（主要体现在公布的易找性和数据的完整性），2015 年-2023 年全国预算报告搜集率（实际值/理论值）为 **68.55%**；2015 年-2022 年全国决算报告搜集率（实际值/理论值）为 **71.54%**；2018 年-2023 年全国预算报告搜集率（实际值/理论值）为 **83.53%**；2018 年-2022 年全国决算报告搜集率（实际值/理论值）为 **85.08%**；

(二)个别地区个别年份预决算信息无效，导致数据不能搜集，如下图所示：

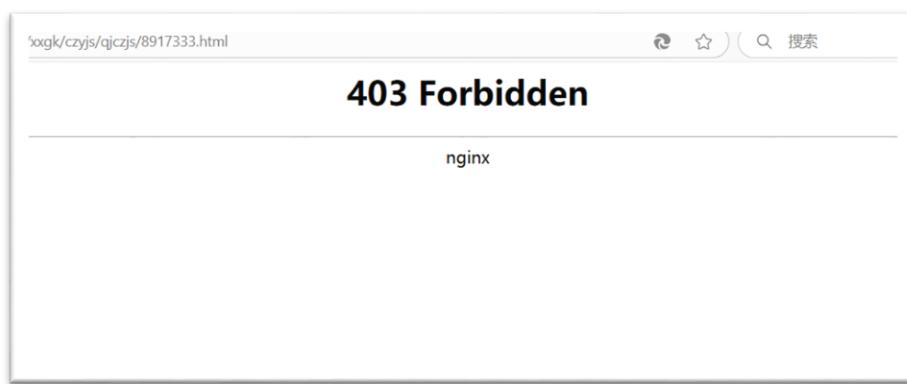


图. 8

(三)个别地区（如辽宁省某些县区）信息以图片形式放入网站框架内，无打印键且无法选中打印，如下图所示：



图. 9

(四) 搜集人员的搜集能力导致的存在但未能找到数据，经过对较低搜集率地区返工，该种类型错误较低；

(五) 搜集人员的粗心导致的存在但未能找到数据，但该种类型错误极低；

(六) 个别地区公布形式的混乱，如某一年预算/决算混合在几百页（每页几十个文件）里面，这种“难以寻找”在一定程度上导致部分数据未能搜集。

关于上述未能搜集预决算报告信息的各种原因的分布、比例无法做出科学评估，原因解释如下：在财政信息实际搜集过程中工作量极大，因此，搜集人员只能负责全国各省、自治区、直辖市其中的一小部分，对整体情况无法做出准确评估。且在搜集中遇到的上述各种问题相比较于整体搜集工作，其比例也显得相对极小。同时，由于各种情况出现具有偶然性，且搜集人员在收集时并无刻意留意、计算各种问题出现次数。因此，在作出评估方面也显得有心无力。

上述几种原因中，后五种分别在一定程度上对数据的实际搜集率产生了负面影响，但该种因素难以避免，且各自的实际影响较小，而第一种原因对实际搜集率的影响较大（在实际搜集率方面已得到体现），但该因素为基层政府财政工作质量的客观因素引起的，同样无可避免。

总之，客观因素和主观因素均对数据搜集产生了一定的负面影响，但比较而言，主观因素的影响相对较小，而更多的是客观因素导致的数据不能搜集或难以搜集。然而可喜之处是全国基层政府财政信息质量不断提高，公开透明度已有了较大幅度的改善，且未来将进一步提升，这将有利于我们搜集最新数据，并深入认识我国基层政府财政信息真实面目。