

# 财政透明度问题研究进展\*

魏志华 林亚清 周雄

**内容提要:** 财政透明对于一国政治稳定和经济良好发展具有重要意义,提高财政透明度是完善政府治理的必然要求。近年来,财政透明度已成为国内外研究的一个热点问题,但学者们对于相关成果还缺乏全面细致的梳理。本文详细回顾了近 20 年来财政透明度的研究现状与最新进展,侧重于从财政透明度的界定与衡量、影响因素、经济后果以及国内相关研究四个方面进行系统总结。进一步地,本文在评述现有文献研究不足的基础上,从深化研究内容、拓展研究视野以及改进研究方法三个方面提出了推进财政透明度研究的未来方向。

**关键词:** 财政透明度 政府治理 预算透明度

国民经济的健康稳定发展需要健全的财政管理作为基石,财政透明度作为财政管理的一个重要方面,备受各国政府和国际组织重视,近年来已成为学术界关注的热点话题。理论上,财政透明有助于保障公众的知情权和监督权,使公民和政府关于公共信息的互动交流更加理性,促进政府财政决策更加科学合理,提高政府财政效率和公共财政的稳健性,从而推动建立透明、民主、廉洁、高效的服务型政府。大量实证研究表明,提高财政透明度对于缓解政府债务和赤字问题(Alesina et al, 1999; Hameed, 2005; Alt & Lassen, 2006; Benito & Bastida, 2009)、提高财政效率(Yamamura & Kondoh, 2013)、抑制寻租和腐败(Hameed, 2005; Bastida & Benito, 2007)、降低主权债务风险以及提高信用评级(Hameed, 2005; Arbatli & Escolano, 2015; Bernoth & Wolff, 2008; Peat et al, 2015)都具有积极作用。从某种意义上说,财政透明是宏观经济和财政稳定的先决条件(Nikolov et al, 2015),透明度缺失甚至成了 20 世纪 90 年代引爆墨西哥金融危机以及亚洲金融危机的重要导火索(Hameed, 2005)。

近年来,随着中国民主政治进程的不断推进,财政透明已成为完善政府治理的一个关键环节。党的十八大报告强调,“坚持用制度管权管事管人,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权……让人民监

督权力,让权力在阳光下运行。”十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也明确要求,“改进预算管理制度,实施全面规范、公开透明的预算制度。”而此前于 2007 年 4 月 5 日颁布的《中华人民共和国政府信息公开条例》对于政府信息公开做出了明确规定。尽管如此,中国的财政透明度目前并不尽如人意。以国际预算合作组织(International Budget Partnership, IBP)发布的《公开预算调查 2015》为例,中国的预算透明度在 102 个被调查国家中仅排名第 92 位,得分为 14 分,远低于 45.4 分的全球平均得分。国内研究机构对中国各省市的财政透明度进行了评估,结果同样欠佳。例如,上海财经大学公共政策研究中心最近发布的《2016 中国财政透明度报告》显示,中国 31 个省及直辖市财政透明度的平均得分仅为 42.25 分(满分 100 分),只有两个省得分超过及格线,透明度整体水平仍然很低(吕凯波等,2017)。无独有偶,清华大学公共经济、金融与治理研究中心公布的《2016 年中国市级政府财政透明度研究报告》也显示,在其所调查的全国 295 个地级及以上城市以及 358 个县级市中,仅有 63 个地级市的财政透明度得分在 60 分以上(满分 100 分),县级市则更不乐观。可以说,无论是从国际还是国内来看,中国的财政透明度都处于较低水平,着力提升财政透明度显得极为迫切。

\* 魏志华、周雄,厦门大学经济学院,邮政编码:361005,电子邮箱:finjoy@126.com,erinzhou0101@163.com;林亚清,厦门大学公共政策研究院,邮政编码:361005,电子邮箱:linyaping@163.com。基金项目:国家自然科学基金项目(71572165,71402153)和福建省自然科学基金项目(2016J01339)。感谢匿名审稿人的意见和建议,文责自负。

鉴于此,本文旨在对已有国内外财政透明度研究文献进行综述,以期为推进中国的财政透明度理论与实践提供有价值的借鉴。本文侧重于全面、系统地回顾和分析近20年来财政透明度研究的现状与进展。由于财政透明度研究尚处于发轫阶段,综观国内外文献,仅有极少数学者对其进行了综述(如申亮,2005;李广舜,2007;李影,2012;Khagram et al, 2013)。相比上述研究,本文试图更加全面地梳理财政透明度的最新研究成果,基于更宽广的视野、更丰富的内容对财政透明度研究进行总结。具体而言,我们将从财政透明度的界定与衡量、影响因素、经济后果以及国内相关研究四个方面系统阐述已有文献的工作,并进一步探讨现有财政透明度研究的不足和未来研究方向。

## 一、财政透明度的界定与衡量

### (一)财政透明度的界定

财政透明度无疑是一个重要的概念(Bernoth & Wolff, 2008),但很难准确界定。迄今为止,国际上对于财政透明度尚未形成统一的定义。主要原因在于,财政透明度概念所牵涉的内容和范畴非常广泛,不同学者对于从哪些方面概括财政透明度的内涵莫衷一是。

Hagen & Harden(1995)研究了财政透明度的相关问题,但并未直接对财政透明度进行界定,仅结合财政部长的职能、国会程序对预算修正的限制、预算的透明程度、预算执行的有限灵活性等特点,从财政支出、政府赤字、政府债务出发对12个欧洲国家的财政透明情况进行了分析。财政透明度概念较早由Kopits & Craig(1998)明确提出,它是指政府详尽地向公众公开政府结构和职能、财政政策倾向、公共部门账户和财政规划等信息。这些关于政府活动的信息无论从政府内部还是外部来看,都具有可靠性、全面性、及时性、易理解性以及国际可比较性等特征,从而选民和金融市场能够精确地从经济和社会层面对政府的财政状况以及政府活动的真实成本和收益进行评估。Bernoth & Wolff(2008)则采用了较为狭义的定义,他们将财政透明度界定为政府对财政赤字的信息含量以及伪造账目的影响,财政透明度高的国家其财政数据更加可信也具有更高的信息含量。由于Kopits & Craig(1998)的定义比较全面,此后被国际货币基金组织(IMF)发布的《财政透明度良好做法守则》(Code of Good Practices on Fiscal Transparency)采纳,目前被广泛引用,现已成为财政透明度的权威定义。

### (二)财政透明度的衡量

正因为完美地界定财政透明度非常困难,所以其衡量方法同样见仁见智,目前尚未达成共识。尽管如此,不同研究者的做法往往大同小异,通常是采用问卷调查法构建财政透明度指数进行衡量(Nikolov et al, 2015)。具体而言,研究者首先根据研究目的、研究对象和研究内容的需要对财政透明度进行界定,然后构建一套相对科学、合理的财政透明度多维度评价体系,并确定具体问卷条目或衡量指标,继而搜集、整理和分析相关数据,最终通过“评分法”<sup>①</sup>或主成分分析(PCA)获取一个可以反映财政透明度高低的综合指数。目前,许多国外机构和学者对财政透明度的衡量进行了有益探索,表1总结了一些代表性文献<sup>②</sup>。

国际组织构建财政透明度衡量指标体系的努力始于IMF。1998年,IMF率先在其公布的《财政透明度良好做法守则》中制定了财政透明度的衡量指标体系,具体划分为“角色和责任的明确”、“信息的公众可获得性”、“预算编制、执行和报告的公开”以及“确保真实性”4个维度,并细分为37个条目。此后,IMF分别于2001和2007年对其进行了两次修订。其中,2007年修订版本保留了之前版本的4个维度,但将第三个维度更名为“公开预算程序”,并将其调整为第二个维度;同时增加了其他8个条目,使总条目数增至45个。类似地,经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)也对财政透明度进行了衡量。2001年,OECD公布了《预算透明度最佳做法》(Best Practices for Budget Transparency),从“政府应该编制的主要预算报告及一般内容”、“预算报告中应包含的特定信息披露”以及“预算报告的质量及完整性”3个维度选取了17个条目构建了预算透明度的衡量指标体系。另外,IBP则基于2006年度公开预算调查(Open Budget Survey, OBS)中的91个问题构建了“公开预算指数”(Open Budget Index, OBI),其关键预算项目类似于IMF和OECD。此后,历年的OBI指标体系不断推陈出新,如最近的IBP(2015)报告主要基于表1中所列的8个关键维度共109个条目,构建了OBI指标。

国外学者在构建财政透明度衡量指标体系时,大多以IMF、OECD以及IBP等国际组织的上述开创性工作为基础。例如,Hameed(2005)根据IMF编写的《标准与准则遵守情况报告》(Reports on the Observance of Standards and Codes, ROSCs),从信息的内容性和易处理性着手,基于“数据保证”、“中

表 1 国外代表性财政透明度衡量指标体系的总结

代表性机构或学者		维度数与条目数	具体维度
国际组织	IMF(2007)	4 个维度 45 个条目	“角色和责任的明确”、“公开预算程序”、“信息的公众可获得性”、“确保真实性”。
	OECD(2001)	3 个维度 68 个条目	“政府应该编制的主要预算报告及一般内容”、“预算报告中应包含的特定信息披露”、“预算报告的质量及完整性”。
	IBP(2015)	8 个维度 109 个条目	“先期预算陈述”、“行政预算提案及支持性文件”、“立法预算”、“居民预算”、“年内报告”、“年中审查”、“年终报告”、“审计报告”。
国外学者	Hameed(2005)	4 个维度 20 个条目	“数据保证”、“中期预算”、“预算执行报告”、“财政风险披露”。
	Alt & Lassen(2006)	4 个维度 9 个条目	“预算信息的提供及信息含量”、“核查的独立性”、“政府财务报告的记账原则”、“预算的法律正当性”。
	Alt & Lowry(2010)	9 个条目	“采用 GAAP 原则报告预算”、“采用多年期支出预测”、“采用年度预算周期”、“履行收入预测”、“立法机构参与收入预测”、“拨款法案唯一”、“无党派人士编写拨款法案”、“拨款有上限”、“预算包含已公布的绩效评价标准”。
	Harrison & Sayoto (2014)	4 个维度 61 个条目	“行政预算提案及支持性文件的内容”、“绩效监测”、“先期预算陈述”、“及时性”。
	Andreula & Chong (2016)	3 个维度 39 个条目	“信息、角色和责任的明确和保证”、“公开预算编制”、“信息的公众可获得性”。

资料来源：作者整理。

期预算”、“预算执行报告”、“财政风险披露”4 个维度,选取 20 个具体条目构建了财政透明度评价体系,并对每一个具体条目设置“0、0.33、0.66、1”四个等级进行评分以衡量财政透明度高低。Alt & Lassen(2006)从 1999 年 OECD 对成员国预算主管的问卷调查中抽取了 10 个问题,并补充了 1 个问题,形成了一套包含 4 个维度共 11 个条目的财政透明度评价体系。他们采用“符合标准得 1 分,否则得 0 分”的评分方法,构建了一个财政透明度综合指数。最近,Andreula & Chong(2016)从 IMF(2007)提出的 45 项财政透明度良好做法中选取了最相关的 39 个条目,并与 IMF 发布的 ROSCs 相对照,以考察各国达到 IMF 良好做法守则的情况,视不同情况赋值 0 至 10 分并取均值来衡量财政透明度。进一步地,他们还将财政透明度划分为三个分项指数,并进行了主成分分析。

此外,部分学者专门对预算透明度的衡量进行了探索。例如,Alt & Lowry(2010)采用了表 1 中所列的 9 个条目,构建了一个衡量美国政府预算透明度的综合指数。Harrison & Sayoto(2014)则利用 IBP 的问卷数据并基于“行政预算提案及支持性文件的内容”、“绩效监测”、“先期预算陈述”和“及时性”4 个维度构建了预算透明度衡量指标。还有少数学者独辟蹊径,尝试匹配不同的数据源以合成新的预算透明度指标。例如,Benito & Bastida(2009)将 OBI 指标

与 OWD(The OECD/World Bank Budgeting Database)调查问卷相结合,构建了一个涵盖 40 个政府预算特征的预算透明度综合指数。具体而言,他们将 40 个 OBI 指标设置为虚拟变量并与 OWD 问卷进行匹配,根据 OWD 问卷结果,当某一国的做法与 OBI 指标对应的最佳做法一致时,得分为“1”,反之得“0”,从而可以获取一个范围在 0 至 40 之间的综合得分,以衡量预算透明度。

综合来看,国外在财政透明度衡量方面以 IMF、OECD 以及 IBP 等国际组织的工作最有影响力,大部分学者都是直接使用他们构建的指标体系或经适当调整后用于实证研究。一个有趣的问题是,这几个国际组织的财政透明度衡量指标体系孰优孰劣?有学者认为,从三个角度来看,IBP 的指标体系都要优于 IMF(Wehner & Renzio,2013)。首先,由于 IBP 是非政府组织,其构建的 OBI 指标体系无须征得政府同意,也不用经过审查;而 IMF 则需经政府同意才能发表其评估结果,这会产生自我选择偏误。其次,OBI 指标体系搜集的数据是同一时期的,而 IMF 指标体系使用的一些数据则跨越了年代而不具有可比性。比如,IMF 将阿根廷 1999 年和泰国 2009 年的一些统计指标放在一起对比,这显然不妥。最后,IMF 严重依赖于政府合作,这可能导致其数据质量打了一定的折扣;而 OBI 指标体系需经同行评审和编辑决定才能公布,具有更强的独立性与完整

性,更难以被政府操纵。但应该指出,IMF 指标体系在衡量财政透明度方面仍有其自身优势。原因在于,IBP 的 OBI 指标体系仅揭示了各国政府的预算公开情况,而 IMF 指标体系更加强调对财政透明度的整体衡量。由于预算公开只是财政信息披露的一个重要组成部分,这意味着 IMF 指标体系可以更加全面、系统地反映一国的财政透明度水平。此外,与 OBI 指标体系类似,OECD 指标体系也是衡量预算透明度而不是更加广义的财政透明度;而其与 IMF 指标体系的另一个区别在于,OECD 指标体系涉及的主体是中央政府而不是广义政府。综合来看,这几个国际组织衡量财政透明度的指标体系各有利弊,在不同文献中都被广泛采用。

## 二、财政透明度的影响因素

现代政府治理理论认为,公民与政府是一种委托代理关系。公民选择政府,将公共资源与公共权力委托给政府管理,然后对政府进行监督和问责,而社会监督的前提便是政府信息公开和透明。那么,政府信息披露行为进而财政透明度受哪些因素影响?现有研究表明,财政信息的利益相关者、制度与社会环境以及经济环境都在推进一国财政透明度进程中扮演了重要角色。为此,本文构建了一个简单的分析框架(见图1),回顾财政透明度的影响因素。

### (一)利益相关者

1. 财政信息使用者。一国财政信息的使用者不仅涵盖本国的各类经济主体(如个人、企业以及政府本身),甚至也包括其他国家的利益相关者。但从文献来看,学者们几乎都将研究目光局限于探讨具有投票权的公民对于财政透明度的影响。Wehner & Renzio(2013)认为,公民是政府财政信息披露最重要的需求方之一,公民享有财政信息知情权具有古老的传统——早在1789年法国大革命时期颁布的《人权和公民权宣言》就规定享有财政信息知情权是公民应有的基本权利。当然,仅有公民权利并不能保证政府进行信息披露,公民对于政府的影响力主要来自于自由和公平的选举,公民可以通过选举撤换不称职的政府官员和执政党来改善财政透明度。或者说,选举是一种揭示机制,可以反映公民对在位者的评价(Benito & Bastida, 2009)。Wehner & Renzio(2013)对85个国家的跨国研究支持了上述观点,研究发现,自由和公平选举的政府、拥有更长自由和公平选举历史的国家具有显著更高的财政透明度。

公民不仅可以通过选举对政府进行监督和问责,也可以积极推动政府建立强有力的内外部监督机制来确保良好的财政信息披露。其中,内外部审计往往被视为监督政府决策、完善政府治理的重要手段。在实证上,Hameed(2005)直接将内部审计和外部审计作为两项重要内容分别纳入了其构建的

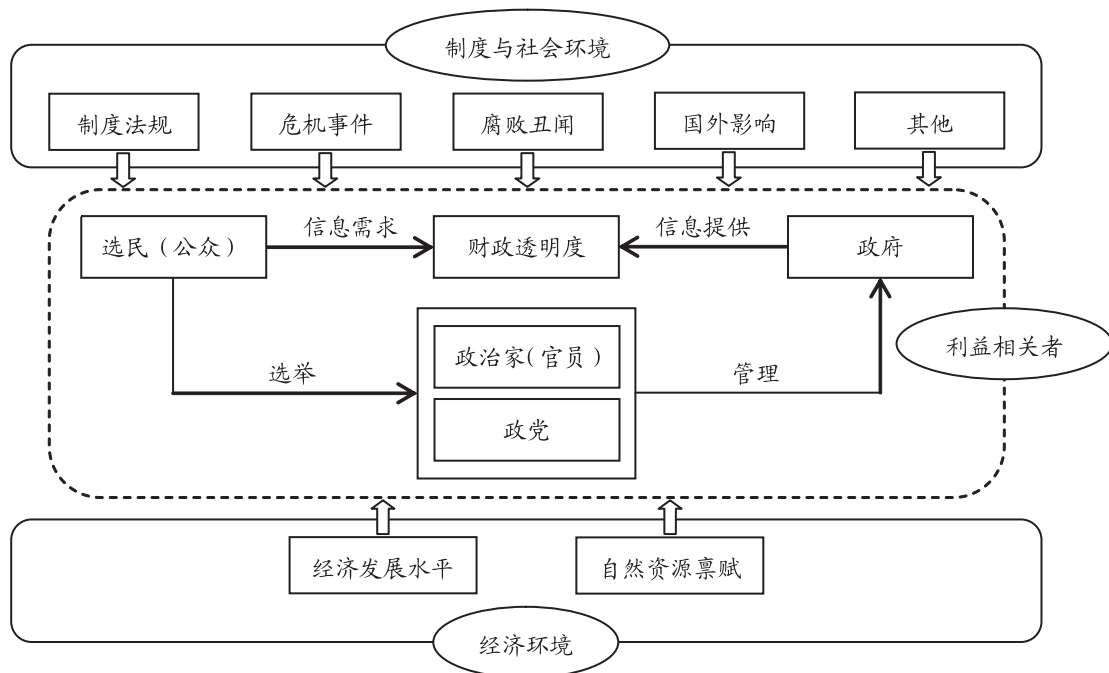


图1 财政透明度影响因素的分析框架

资料来源:作者整理。

财政透明度衡量指标体系中。Rios et al(2016)对93个国家的跨国研究则发现,一国最高审计机构对政府账目和财务报告进行的有效评估有助于加强立法机构对政府预算的监督,而且这一作用在政府预算的各个阶段都很显著。

2. 财政信息提供者。从财政信息提供者来看,政府是责无旁贷的当事方。当然,鉴于政府是由政治家(或官员)以及政党所实际掌控的,所以其对财政透明度的影响亦不可小觑。

(1)政府。政府是财政信息披露的主体,其信息披露水平决定了财政透明度的高低。事实上,政府对财政信息披露可能怀着比较矛盾的心态。一方面,政府有动机减少财政信息披露。因为搜集、整理和披露信息是有成本的,而且财政信息披露会降低政府的信息优势并带来更多的监督。但另一方面,为推动社会经济稳定发展,提高财政透明度又成了政府的必然选择。因为财政透明可以增进选民对政府的信任,降低政府财政决策的不确定性(Arbatli & Escolano, 2015),抑制寻租腐败(Hameed, 2005; Bastida & Benito, 2007)。所以,政府本身对财政透明也有迫切需求。正因为如此,政府对财政透明度的影响错综复杂。但从理论上说,随着社会进步和民主法治的不断推进,政府财政透明度水平应该是呈螺旋上升态势的。

(2)政治家。通常而言,政治家(或官员)并没有动力践行最透明的财政政策,因为这将减少他们相对于市场和选民的信息优势,而这些信息优势对于他们实现政治目的和连任目的大有裨益。Alt et al(2006)认为,政治家不喜欢财政透明有诸多潜在理由——寻租的政治家不希望被约束,坏的政治家不希望被区别于好的政治家,试图连任的政治家希望通过操纵经济来获得选民支持,目光短浅的政治家则希望增加民众不愿看到的财政赤字。凡此种种,将导致政治家不愿意增加财政透明度甚至有动机降低财政透明度。

(3)政党。政治家所在的政党同样对财政透明度具有举足轻重的影响。理论上,不同政党的政治竞争将有助于改善财政透明度。Alt et al(2006)分析了其内在逻辑,认为在位者在考虑低财政透明度带来信息优势的同时也要权衡被竞争对手取而代之的风险。如果在位者选择高财政透明度,他们虽然约束了自己但同时也可以约束竞争对手。所以,在权力共享的分立政府中尤其是在很可能下台的情况下,政治家有动机通过提高财政透明度和减少

自由裁量权来约束潜在的反对党继任者,以实现所在政党的目标。在实证上,Alt et al(2006)研究发现,政治竞争(包括政府分立、州长竞争以及立法竞争)程度越高的政府其财政透明度显著越高。类似地,Wehner & Renzio(2013)、Arbatli & Escolano(2015)以及 Andreula & Chong(2016)等许多跨国实证研究也表明,政治竞争或者政府分立有助于提高财政透明度。

另一方面,不同政党之间不仅存在竞争,还存在政治分化(Political Polarization)问题。Alt et al(2006)认为,政治分化对财政透明度似乎存在正反两方面的影响。一方面,政治分化可能会促使执政党提高财政透明度,因为如果财政透明度较低,继任的竞争对手更容易独断专行、改弦更张,实施当前执政党不喜欢的财政政策。但另一方面,正是由于政党之间分化对立严重,所以要推动改革就需要不同政党之间达成一致意见。这可能导致政治家就某些问题在事前寻求合作和妥协,反而会降低财政透明度。由此可见,政治分化与财政透明度的关系更多的是一个实证问题。Alt et al(2006)的实证研究总体上显示,政治分化对财政透明度具有负面影响,即倾向于支持后一观点。

## (二)制度与社会环境

毋庸讳言,一切政府行为包括财政信息披露都深深根植于其所处的制度与社会环境,因而制度与社会环境对财政透明度的影响不容忽视。Khagram et al(2013)认为,有四个主要因素驱动了各国政府财政透明度的变化,分别是政治转型、财政和经济危机、腐败丑闻以及外部(国际、全球、区域以及跨国的)影响,他们对部分国家的案例研究支持了上述观点(见表2)。借鉴 Khagram et al(2013)的分析框架,同时鉴于近年来其他一些社会环境因素(如信息技术与媒体)对财政信息披露的影响与日俱增,本部分将从制度法规、危机事件与腐败丑闻、国外影响以及其他因素等方面梳理制度与社会环境对财政透明度影响的相关文献。

1. 制度法规。(1)民主制度。民主政治比其他类型的政体更加透明吗?答案通常是肯定的。因为从根本上说,民主就是要保护人民参与政府决策的机会(Harrison & Sayogo, 2014),这将有助于推动政府进行信息披露。Khagram et al(2013)对南非、巴西和韩国的案例分析就认为,这些国家在20世纪八九十年代由威权政体转变为竞争性的多党制民主选举政体,是导致其政府财政透明度大幅改善的关

表2 部分国家财政透明度受内外部制度与社会环境影响的程度

国家	政治转型、选举与竞争	财政与经济危机	腐败丑闻	国外影响
南非	主要因素	主要因素	次要因素	次要因素
巴西	主要因素	主要因素	主要因素	次要因素
韩国	主要因素	主要因素	次要因素	次要因素
墨西哥	次要因素	次要因素	主要因素	
危地马拉	次要因素		主要因素	次要因素
坦桑尼亚	次要因素		主要因素	主要因素
越南			主要因素	次要因素
塞内加尔				次要因素

资料来源:Khagram et al(2013)。

键原因。在实证方面,多数研究倾向于支持民主政治更有利于提高财政透明度。Hollyer et al(2011)在控制人均GDP、IMF参与度、国家固定效应和时间趋势等因素之后,实证发现民主制度与政府透明度显著正相关。Wehner & Renzio(2013)、Harrison & Sayogo(2014)则提供了更直接的实证证据,他们的跨国研究都表明,民主选举和民主水平对一国财政透明度具有显著正向影响。当然,也有少数不同的声音。例如,Rios et al(2016)的跨国研究发现,民主水平对预算透明度没有显著影响。

(2)制度改革。制度改革(尤其是政府会计制度改革)往往能够提升财政透明度。IMF(2007)指出,能否执行透明预算依赖于政府是否拥有一个能够广泛覆盖财政事务的有效会计系统及内部控制系统。政府会计制度作为政府财务报告的基石,其改革将从根本上对财政透明度产生影响。近年来,各国政府会计制度由传统的收付实现制向权责发生制进行改革的现象蔚然成风,原因在于,采用权责发生制编制政府财务报告比采用收付实现制更能真实地反映政府财政状况(如资产、负债和现金流等)。不少实证研究发现,上述改革确实有助于改善政府财政透明度。例如,Martí & Kasperskaya(2015)对97个国家的跨国研究就表明,采用权责发生制编制政府财务报告的国家具有显著更高的预算透明度。不仅如此,预算会计制度由收付实现制向权责发生制转变目前也已成为一种改革趋势,这种改革将有助于增强财政透明度。Babatunde(2013)对尼日利亚公共部门进行的问卷调查研究发现,相比于收付实现制,采用权责发生制编制预算确实更有利于提升预算透明度。

(3)法律法规。法律法规对于财政透明度同样扮演着至关重要的角色。如前所述,政治家或官员作为“理性经济人”,往往具有隐瞒财政收支和追逐

个人利益最大化的动机,这降低了政府信息披露意愿,所以只有构建法制化的财政信息披露机制才能实现财政透明。为此,IMF(2007)强调,财政管理应当有一个明确而又公开的法律、监督和管理框架。在实证上,Alt et al(2006)和Alt & Lowry(2010)研究发现,美国立法竞争更激烈的州具有显著更高的预算透明度。Rios et al(2016)的实证研究表明,立法机构对政府预算的监督显著提高了预算透明度。另外,Alt & Lassen(2006)、Wehner & Renzio(2013)实证研究发现,法律起源也会影响一国财政透明度,英美法系国家的财政透明度显著高于大陆法系国家。其原因可能在于,英美法系国家更加市场化导向、更少进行政府干预以及更加注重产权保护,往往具有较高的政府效率,有助于提高财政透明度。

2. 危机事件与腐败丑闻。危机事件和腐败丑闻也是财政透明度的重要驱动因素。一方面,财政和经济危机可以刺激政府提高财政透明度。例如,南非和巴西在20世纪90年代为了应对迫在眉睫的财政危机引入了财政透明度改革,旨在避免地方政府挥霍本就该捉襟见肘的财政资金并强化了对其支出的持续检查;类似地,韩国在1997年亚洲金融危机后不仅大范围地深化了财政透明度改革,也加强了立法机构在财政管理中的监督作用(Khagram et al, 2013)。Alt et al(2006)则指出,美国政府于19世纪引入财政平衡制度,就是当时建设铁路和运河后爆发财政危机导致的结果。在实证方面,Alt et al(2006)、Andreula & Chong(2016)研究发现,财政赤字水平对财政透明度具有显著正向影响,原因是当一国财政入不敷出时,政府需要增加信息披露以解释和证明财政支出的正当性。另一方面,腐败丑闻也经常引发财政透明度改革。Khagram et al(2013)通过案例分析指出,在巴西和危地马拉,一些腐败案件曝光引发舆论哗然,政府随后启动了牵涉

财政信息公开以及确保更多公众参与预算程序的关键改革;即便是在越南这类因媒体缺乏独立性而腐败丑闻较少被报道的国家中,政府也会通过增加财政透明度来回应民众对于腐败问题的日益关切。在实证研究上,Andreula & Chong(2016)对 82 个国家的跨国研究在一定程度上印证了上述观点,他们发现制度质量越好的国家其财政透明度水平越高,其中的制度质量指数就包含了政府对腐败控制的努力程度。

3. 国外影响。Khagram et al(2013)认为,尽管在过去的二三十年中,国内制度和社会环境等因素对一国财政透明度具有决定性影响,但在国际化背景下,来自一国外部的诸多因素也正快速成为影响财政透明度的重要力量。具体而言,(1)财政透明度的国际规范和评价体系在过去 15 年激增。IMF、OECD 等国际组织发布了财政透明度的原则和指引,为各国政府公开预算程序和财政信息指明了方向。(2)在过去十年间,民间社会组织参与政府财政和预算问题的兴趣和明显增加。与政府预算相关的民间团体包括跨国民间社会组织越来越多,它们对财政透明度的影响也越来越大。(3)仅在过去几年中,国际上已采取许多重大举措将政府、国际机构、民间社会团体和私营部门等各种利益相关者和各个行业联系在一起,推进了政府在各领域的透明度和问责制。例如,《采掘业透明度行动计划》(Extractive Industries Transparency Initiative, EITI)的实施就为各国政府和采掘企业之间提供有关合同、特许权使用费、收入等信息建立了标准。(4)财政透明成了一国获得国际援助的优先事项。目前,国际援助计划越来越多地要求被援助国需要满足最低程度的预算透明。

4. 其他因素。(1)信息技术。信息技术的发展如今几乎渗透到了社会各个领域,它为政府改善财政透明度提供了有力的技术支持。Irwin(2013)认为,技术创新减少了信息存储、分析和传输的成本,尤其是会计电算化系统以及通过网络公布信息节省了大量成本,使得政府可以实时地估计财政赤字和负债,并提炼和发布更为详尽的财政信息。正因如此,现代信息技术手段有助于在政府与公众之间建立更畅通的信息沟通渠道,从而增强财政透明度。虽然相关的实证研究不多,但都倾向于支持上述观点。Harrison & Sayogo(2014)以 2012 年联合国电子政务准备度调查报告中提供的电子参与指数来衡量各国公众通过网络获取政府信息的能力,研

究发现,电子参与指数与四个财政透明度指标中的两个显著正相关。Ríos et al(2013)则发现,互联网普及率越高的国家其政府预算信息披露水平越高,原因在于互联网使用者越多,民众对于电子信息披露的要求也越高,进而推动政府增加了网络信息披露。

(2)媒体。不少学者意识到媒体报道对于提高财政透明度的重要性不言而喻。Khagram et al(2013)认为,通过向公众提供财政收支等信息,媒体可缓解信息不对称问题,增强公众对政府的监督能力,从而敦促政府改进财政政策。值得注意的是,媒体并非在任何情况下都能够扮演积极角色。事实上,当媒体被执政者笼络或控制时,其作用将难以发挥,只有自由度较高的媒体才能改善财政透明度。Andreula & Chong(2016)的实证研究对此提供了支持性证据,研究发现,拥有自由、独立媒体的国家具有显著更高的财政透明度。

### (三)经济环境

1. 经济发展水平。理论上,发达国家更少考虑搜集、处理以及披露信息所带来的高昂费用,因此更有可能接受信息披露的相关立法,这有助于提高财政透明度(Ríos et al, 2013)。同时,发达国家也拥有更多的资源、更强的技术能力以及更为积极的态度来改善透明度(Bastida & Benito, 2007; Harrison & Sayogo, 2014)。不少实证研究显示,经济发展水平确实对财政透明度具有显著的促进作用。例如,Wehner & Renzio(2013)研究表明,人均 GDP 每提高一个对数单位,财政透明度将提高 5% 以上。类似地,Hameed(2005)、Ríos et al(2016)的实证研究也支持经济发展水平正向影响财政或预算透明度。不过,也有一些不同的观点和证据。例如,IMF(2007)就乐观地认为,不管各国收入水平如何,都能达到《财政透明度良好做法守则》所提出的要求。Ríos et al(2013)、Andreula & Chong(2016)通过实证研究发现,经济发展水平对预算信息披露以及财政透明度并不存在显著影响;Harrison & Sayogo(2014)甚至发现二者存在显著的负相关关系。

2. 自然资源禀赋。近年来,关于“资源诅咒”的相关研究也开始涉及财政透明度问题。理论上,拥有丰富的自然资源对政府财政信息披露而言未必是福音,因为自然资源禀赋较好的国家可以获得丰厚的资源租金,这将减少政府对税收的依赖,造成政府问责压力进而财政透明度的降低。Williams(2011)基于更广泛的政府透明度视角实证考察了资源禀赋

的负面影响,研究发现,资源丰富的国家具有显著更低的政府透明度。Wehner & Renzio(2013)则提供了更直接的证据,研究表明,资源依赖型国家的财政透明度要比非资源依赖型国家显著更低——若一个没有石油和天然气收入的国家转变为像赤道几内亚这类油气资源丰富的国家,其财政透明度将降低9个对数单位,相当于该国 OBI 得分降低17个点。

### 三、财政透明度的经济后果

财政透明度研究领域的另一个核心问题是围绕其经济后果展开的。财政透明度涉及面如此之广,其经济后果也错综复杂。

#### (一)政府债务和赤字

政府债务规模膨胀和赤字的产生,从直观上看是由于政府收不抵支,但从根本上说,财政透明度缺失可能是关键原因之一。大量国外理论与实证研究均认为,提高财政透明度有助于约束政府的无效率财政支出,减少政府公债,缓解财政赤字。在理论方面,Alt & Lassen(2006)构建了一个职业关注理论模型(Career-concerns Model),通过分析政党效用最大化的决策过程,得出了财政透明可以降低公债和赤字的结论。Gavazza & Lizzeri(2008)则构建了一个两阶段的政治竞争模型,分析认为不透明的政府会有较高的政府性支出和转移支付,且后者的部分资金来自政府债务,因此不透明的政府会有较大规模的债务。在实证方面,Alesina et al(1999)对20个拉美及加勒比海地区的国家进行研究,发现预算透明度更高的国家其财政赤字率显著更低。类似地,Hameed(2005)对全球57个国家、Alt & Lassen(2006)对19个OECD国家以及Benito & Bastida(2009)对41个跨国样本的研究均表明,更高的财政或预算透明度确实能够减少政府的债务积累和财政赤字。

#### (二)政府规模与政府治理

随着时代的不断发展,政府承担了越来越多的财政职能。一些文献考察了财政透明度对政府规模的影响,部分研究倾向于认为财政透明将助推政府规模。在理论上,Ferejohn(1999)分析认为,财政透明度增加将使得政府规模膨胀,因为财政透明将使政治行为的不确定性减小,选民对在位者的信任增加,因此会提高对公共产品的投资,进而产生“大政府”。Alt & Lowry(2010)对1972—2000年美国各州数据进行实证研究发现,较高的预算透明度确实会带来更大的财政规模。不过,也有学者得到了不

同的结论。如Zhang(2016)针对中国的研究发现,预算透明度与地方政府规模呈U型曲线关系。与此同时,财政透明度的治理作用也备受关注。理论上,财政透明有助于保障公众对政府财政的知情权、参与权和监督权,促进财政决策的公开、公平、公正,从而优化政府运行效率。因而,改善财政透明度有利于提高政府治理水平的观点被普遍认同(Kopits & Craig, 1998; OECD, 2001; Alt & Lassen, 2006; IMF, 2007)。尽管如此,目前似乎尚无实证文献直接检验财政透明度对政府治理水平的影响,学者们更多的是基于财政效率、寻租腐败等视角间接地考察财政透明度在改善政府治理方面的积极作用。

#### (三)财政效率

政府改善财政透明度旨在合理配置财政资源,提高财政效率。那么,财政透明是否真的增进了财政效率?对此,Heald(2003)在理论上总结了两种代表性观点。一种观点认为,财政透明度与财政效率呈“倒U”形关系。其背后的逻辑是,虽然财政透明有助于抑制政府内部人的欺骗和腐败,但透明度过高会产生“过度曝光”,导致更高的交易成本和政治风险,反而会降低效率,因而存在一个最优的财政透明度可使财政效率最大化。另一种观点则乐观地认为,财政透明度和财政效率的关系始终是正向的,财政透明度的正面效应始终支配着“过度曝光”所带来的负面效应。在实证方面,大量文献基于政府债务和财政赤字的视角考察了财政透明度是否有助于提高财政效率,实证结果基本持肯定态度(Alesina et al, 1999; Benito & Bastida, 2009; Arbatli & Escolano, 2015)。当然,也有一些基于其他视角的证据。Yamamura & Kondoh(2013)对1998—2004年日本地级市层面数据进行研究,发现政府增加财政信息披露有助于减少在寻租问题比较严重的行业中的财政支出,提高了财政效率。

#### (四)寻租和腐败

财政透明无疑为防止财政资金浪费和腐败提供了一种制度性保障。在理论方面,Kolstad & Wiig(2009)从代理人激励、诚信官僚的选择、寻租、协作互信等角度分析了政府透明度对腐败的影响,指出政府透明度的缺失会恶化政府和公民之间的委托—代理问题,滋生腐败和寻租现象。进一步地,Ferejohn(1999)构建了一个财政透明度的理论框架,分析认为政府财政信息和财政决策的公开透明可以使选民更好地了解政府绩效,由于受到公众监督,政府



官员的徇私行为会在一定程度上减少。在实证方面,Hameed(2005)研究发现,在控制人均GDP、通货膨胀等诸多因素之后,财政透明度越高的国家其腐败行为越少。Bastida & Benito(2007)对41个国家的跨国研究也显示,财政透明度与腐败水平显著负相关。

### (五)政治影响

财政透明度的政治影响也吸引了部分学者的关注,尤其是改善财政透明度能否提高选民投票率以及在位者连任概率。其一,关于财政透明度与选民投票率,相关理论倾向于支持二者存在正相关关系。例如,在委托—代理理论的分析框架下,财政透明可以使选民更准确地评价作为代理人的政治家的行为和能 力,帮助选民更好地甄别出好的政治家。因而在财政透明度较高时,选民往往更愿意进行投票,以筛选出更符合自己利益的政治代言人。Benito & Bastida(2009)的跨国研究部分支持了上述观点,其单变量分析显示预算透明度有助于提高选民投票率。其二,关于财政透明度与在位者连任概率之间的关系在理论上尚存争议。Besley & Smart(2006)构建了一个政治代理模型认为,提高财政透明度对选民而言有利有弊。一方面,增加财政透明度可以降低信息不对称,从而使选民可以更准确地筛选出好的政治家;但另一方面,增加财政透明度也会约束政治家的寻租行为,导致选民更难以识别政治家的好坏。综合来看,财政透明度对于在位者是否连任的影响是不确定的。不过,Alt & Lassen(2006)的理论模型却认为,政治家会更加关注连任以施展政治抱负而不是寻租以获取个人私利,因而财政透明度增加将更有助于筛选出好的政治家,进而提高选民福利。不过相关实证证据并不多见,Alt & Lowry(2010)对美国州长选举数据进行研究发 现,预算透明度的提高对州长连任并不存在显著影响,但是可以显著削弱税收增加对州长留任的负面影响。

### (六)债务风险与跨国投资

理论上,一国财政越不透明,债权人所面临的不确定性就越高,因而政府债务违约风险就越大,并将最终反映在该国主权债务信用评级和债券利率上。在信用评级方面,Hameed(2005)实证发现,财政透明度越高的国家其信用评级显著更高。进一步地,Arbatli & Escolano(2015)研究表明,财政透明度提高可以显著改善一国的主权信用评级——财政透明度每增加一个标准差,信用评级将提高0.7~1级。在债券利率方面,Bernoth & Wolff(2008)对15个

欧盟国家发行的政府债券进行研究发 现,财政透明有助于降低风险溢价。在财政透明度低的国家中,由于投资者对该国真实财务状况所知甚少,将要求更高的风险溢价补偿,从而会提高债券利率。最近,Peat et al(2015)对45个国家的跨国研究发 现,主权信用市场对财政不透明发挥了惩戒效应——财政越不透明的国家其主权信用违约掉期(CDS)利差越高。此外,财政透明度也可能影响跨国投资者的投资决策。因为财政不透明会加剧政府和跨国企业之间的信息不对称问题,降低境外投资者的投资信心和投资水平。Gelos & Wei(2005)的实证研究支持了上述观点,他们发现,投资基金在构建跨国投资组合时更少投资于财政和货币政策不透明的国家,而且在金融危机期间这类国家的资本外逃现象也更严重。

## 四、国内财政透明度研究状况

### (一)财政透明度的界定与衡量

1. 财政透明度的界定。目前,国内学者普遍使用Kopits & Craig(1998)给出的财政透明度定义。当然,也有少数学者在界定财政透明度方面做出了尝试。例如,关绮鸿(2002)将财政透明度界定为政府财政及相关活动的有关职能责任、行为规则、运行目标、运转成效等信息的公开程度和公开机制。

2. 财政透明度的衡量。国内对财政透明度进行衡量的研究主要来自学术机构,其思路是借鉴IMF、OECD等国际组织的做法,并基于中国实际情况适当调整,进而构建财政透明度指数。目前,国内最有影响力的财政透明度衡量方法来自于上海财经大学和清华大学。其中,上海财经大学的“中国财政透明度报告”课题组从2009年开始对中国省级财政透明度进行研究,他们通过向有关部门提出信息公开申请、网络搜索和文献检索等方式搜集数据,然后进行赋值评分。其2009—2013年的调查问卷按照现行政府收支分类标准,基于“财政信息的公开程度”、“信息所覆盖的范围”、“信息的具体程度”3个维度构建了113个条目并进行打分,而且,评分还考虑了财政机构的工作态度和责任心,从而得到了各省财政透明程度的综合得分与排名。此后,该课题组还逐年对调查问卷进行调整、细化并修改得分权重,不断完善评价体系(吕凯波等,2017)。另外,清华大学的“中国市级政府财政透明度研究”课题组则是从2012年起每年对中国市级政府财政透明度进行评估。该课题组认为,中国各级政府的财政透明工作应遵循三大原则,即“全口径的财政信息公开内

容”、“一站式财政信息发布方式”以及“用户友好型财政信息服务界面”。进一步地,他们基于“机构设置公开”、“市级政府预算与预算执行”、“其他财政信息”以及“三大原则”<sup>4</sup>个维度,设计了一套复杂的市级政府财政透明度评价体系。值得注意的是,清华大学课题组的研究数据来源较为独特,所有信息都是从各市级政府网站搜索和采集得到,而没有采用其他研究机构常用的问卷调查法。

综合来看,上海财经大学课题组较早在国内开展省级财政透明度评价工作,为中国的财政透明度衡量做出了许多有益探索。当然,其评价体系存在的一些缺陷也不容忽视。例如,在其评价结果中,各省市不同年度的财政透明度排名变化很剧烈,缺乏稳定性<sup>⑤</sup>;未公开相关指标的具体评分标准、量化方法和权重设置;一般使用两到三年前的财政数据来测算当年的财政透明度,数据稍显陈旧;省级层面的评价稍显粗糙,因为同一省内各城市的财政透明度可能迥然不同。对此,申亮(2012)认为,上海财经大学课题组的研究是一套相对初级的评价体系,比较适用于财政透明度处于初级阶段的国家和地区。相比而言,清华大学课题组的研究有所改进——其评分规则、条目和评分权重较为详细,排名结果较稳定,所使用的数据更及时,且评价对象是比省级政府更微观的市级政府。尽管如此,清华大学课题组的研究也不可避免地存在一些不足。一个显而易见的问题在于,该课题组的数据获取方式仅仅依赖于互联网,而忽略了报纸杂志、问卷调查等其他重要途径,所以其财政透明度指数尚不能全面反映市级政府的财政信息披露水平,但可以有效反映财政信息的网络公开水平。

此外,也有少数国内学者在财政透明度的衡量方面进行了探索。例如,葛永波、申亮(2009)从财政信息披露的内容、范围、具体化程度、披露对象以及方式共五个方面构建了一个财政透明度分析框架。进一步地,申亮(2012)在此分析框架下基于信息披露层次性视角构建了财政透明度的衡量指标体系。其思路是,基于“政府一般性基金透明度”、“社会保障基金透明度”、“公共企业基金透明度”3个维度分别设计了25项、10项、10项条目对财政透明度进行评分,然后将评分结果与可以获得的最高分相比较,其比值即为财政透明度指数。

## (二) 财政透明度的影响因素

财政透明度的影响因素是国内财政透明度研究的一个重点,一些学者对此进行了理论分析。例如,肖鹏、李燕(2011)构建了一个政府会计环境评估模

型,分析认为政治、经济、文化、法律、组织特征等环境因素对于财政透明度都具有重要影响。胡振华、卿智群(2015)则基于博弈分析和仿真模拟认为,政府凭借其财政信息生产主体身份和暴力潜能,对公众隐匿了较多信息,而提高公众和立法机构的讨价还价能力以及增加政府的讨价还价成本将有助于改善财政透明度。值得注意的是,国内围绕财政透明度影响因素的实证研究还不是很多,但结论基本上印证了国外学者关于制度与社会环境、经济环境会影响财政透明度的观点。例如,孙琳、陈舒敏(2015)对45个国家的跨国研究发现,权责发生制改革能够改善财政透明度;且相比于单一的预算或会计方面的“单权责发生制”改革,结合了前两者的“双权责发生制”改革对财政透明度的提高效果更佳。辛兵海、张志超(2014)对中国288个城市的截面数据的实证研究表明,资源依赖程度越高的城市,其财政透明度越低;并且在财政透明度处于较高分位数水平上的城市中,资源依赖对财政透明度的负面影响更显著。

## (三) 财政透明度的经济后果

近年来,一些国内学者针对财政透明度的经济后果展开了实证研究,多数文献倾向于支持财政透明具有积极的治理效应。例如,肖鹏等(2015)实证发现,在中国“晋升锦标赛”这一独特的官员激励模式下,财政透明度缺失会导致地方政府运用债务资金进行过度投资,而提高财政透明度则能够显著降低政府性债务规模。阎波等(2014)对中国B乡“裸账”的案例发现,财政透明有助于强化问责和改善印象管理,从而改进政府的政治绩效、经济绩效和社会绩效。孙琳、方爱丽(2013)选取2004年普华永道“不透明指数”调查报告的结果衡量各国政府财政透明度,她们对48个国家的跨国研究发现,对于财政越透明的国家,政府治理以及反腐败水平也越高。当然,也有一些不同的证据。黄寿峰、郑国梁(2015)利用中国省级面板数据进行实证分析表明,财政透明度目前对腐败的抑制作用并不明显。李丹、裴育(2016)对中国省级面板数据的研究发现,财政透明度并没有改善财政资金配置效率。

## 五、研究评述与未来展望

财政透明度概念提出迄今已近20年,目前受到了理论界和实务界越来越广泛的关注。综观国内外文献,学者们围绕财政透明度的界定与衡量、影响因素与经济后果等问题展开了卓有成效的探索。通过前文的梳理可知,尽管财政透明度尚无统一界定,但

对于财政透明度概念中所包含的政府有责任较为充分、及时、准确地披露相关财政信息的观点,学者们已基本达成了共识。对于财政透明度的具体衡量,已有学者和相关机构主要采用评分法以及主成分分析从多个维度并运用诸多具体指标进行综合评价。对于财政透明度的影响因素,学者们研究发现,财政信息的利益相关者(选民、政府、政治家和政党)、一国内外制度与社会环境(制度法规、危机事件、腐败丑闻、国外影响、信息技术和媒体)以及经济环境(经济发展水平、自然资源禀赋)对于财政透明度都具有不可忽视的影响。另外,对于财政透明度的经济后果,尽管尚存争议,大多数研究倾向于支持财政透明具有治理作用,可能影响政府债务和赤字、政府规模、政府治理、财政效率、寻租和腐败以及债务风险与跨国投资,但财政透明度对于选民投票率、政治家连任似乎并未表现出显著影响。最后,从国内的财政透明度研究来看,理论和实证研究都处于起步阶段,还需要引起更多学者的关注。

毋庸置疑,财政透明度目前仍然是一个蕴含大量机会和挑战的研究领域(Khagram et al, 2013)。我们认为,现有的财政透明度研究尚存在诸多缺憾,尤其是在研究内容、研究视野、研究方法等方面亟待推进。学者们未来可以从深化研究内容、拓展研究视野以及改进研究方法三个方面进行探索,推进现有的财政透明度研究。

### (一)深化研究内容

围绕财政透明度,许多研究主题都值得进一步挖掘。(1)在财政透明度的界定方面,目前比较权威的定义是Kopits & Craig(1998)给出的,但其定义仅揭示了政府披露财政信息的范围,并未有效反映财政透明“度”的概念(申亮,2005)。未来的研究可尝试在定义中更清晰地体现“度”的问题。(2)在财政透明度的测度方面,现有研究在指标体系构建、指标衡量、权重赋值、数据来源等每一个环节上都有尚待完善之处。以指标体系构建为例,各国研究者的做法各有千秋,但大多失之烦琐;同时过于关注财政信息的可获得性,而往往忽视了可靠性、全面性、及时性、易理解性等其他重要特征。未来的研究应尝试构建可以更全面、准确地衡量财政透明度而又相对简便易行的评价体系。又比如说权重赋值问题,目前多数研究在“评分法”中对不同指标赋予相同权重,这显然不甚合理,未来的研究可探索采用其他方法(如专家赋值法等)更科学地确定指标权重。此外,当前不少研究以预算透明度直接代替财政透明

度(如Alt et al, 2006; Khagram et al, 2013; Wehner & Renzio, 2013; Harrison & Sayogo, 2014),有以偏概全之嫌,并可能导致研究结论的偏差。因为财政透明度的内涵远远超出预算透明度,毕竟它还包含财政政策制定过程、财政政策绩效公开等诸多方面的信息透明要求。(3)在财政透明度的影响因素方面,仍有许多问题亟待推进。其一,填补研究空白。如现有研究聚焦于考察公民对财政透明度的影响,但企业作为市场经济的主体对政府信息披露有极大的需求和影响,遗憾的是目前关于企业与财政透明度关系的理论与实证研究几属空白,这无疑值得深入探索。其二,解答一些关键问题。如前所述,尽管学者们已发现诸多因素会影响一国财政透明度的高低,但遗留了许多更关键的问题尚待回答,如在纷繁芜杂的各种财政透明度影响因素中哪些更重要?不同影响因素之间是否存在替代或互补效应?其三,构建相对完善的理论框架。目前,学者们对于不同因素究竟为什么会影响财政透明度往往缺乏独立、清晰的理论依据。现有研究基本上都是借用政治学理论、经济学理论(如委托代理理论、信息不对称理论)进行逻辑推演,但很少考虑这些理论的适用性,更没有形成关于财政透明度自身的理论体系。事实上,缺乏系统的财政透明度理论,可能是整个财政透明度研究领域面临的共性缺陷,也是一个亟待探索的重要课题。(4)在财政透明度的经济后果方面,现有研究未能厘清财政透明度发挥作用的机制以及外部条件。学者们往往基于相对孤立、割裂的视角考察财政透明度的效果,而缺乏全面、系统的分析以深入探究其背后的作用机制是什么。举例而言,以往一些研究关注财政透明度是否改进财政效率,但对于财政透明度究竟如何改进以及在何种情形下能够改进财政效率,大多语焉不详或者缺乏有说服力的实证证据,但这往往才是更关键的内容。未来的研究有必要更清晰地揭示财政透明度产生经济后果所需的条件与作用机制(Khagram et al, 2013; 阎波等,2014),这将有助于更深刻地理解财政透明度在政府治理中所扮演的积极角色。

### (二)拓展研究视野

除了推进现有研究的深度,另外一个方向则是拓宽现有研究的广度。(1)拓展财政透明度的研究内涵。Khagram et al(2013)认为,“财政”一词远比“预算”包罗广泛,因为它涵盖了预算过程和其他许多财政活动。现有关于财政透明度的研究过于关注政府预算行为,但对于其他跟政府财政相关的重要

内容却鲜有涉猎,如养老金、政府性基金以及国有企业等,这些对象的信息透明度无疑也值得深入研究。IMF(2007)进一步认为,像中央银行、公共金融机构以及非金融公共企业等非政府公共部门执行的代表政府的活动可视为准财政活动,这些准财政活动也应涵盖在公共部门财政报告中予以披露。从这个意义上说,财政透明度研究甚至还可以拓展到准财政活动。(2)辩证地考虑财政透明的负面效应和成本。现有文献大多聚焦于探索财政透明的正面效应(Andreula & Chong, 2016),但事实上财政透明也可能具有负面效应并带来不可忽视的社会成本和经济成本<sup>①</sup>。由此,可衍生出一系列有趣的问题。比如,财政透明具有哪些负面效应?财政透明的成本和效益如何测算?从成本效益的角度分析,是否存在最优的财政透明度水平?进一步地,财政透明的边界在哪里,是否所有的财政活动都需要足够透明?凡此种种,都值得进一步探讨。(3)更紧密地联系现实。财政是国家治理的基础和重要支柱,财政问题进而财政透明度问题无疑都应与国家的发展嬗变相联系。以中国为例,2014年预算法的修订、2015年政府会计准则的颁布以及近年来大力倡导“反腐败”等大事,都可能影响财政透明度进而产生深远的经济后果,而且这些外生冲击事件还有助于避免以往研究中普遍存在的内生性问题。遗憾的是,相关研究尚不多见,这有待于进一步探索。值得指出的是,国外的财政透明度研究结论在中国未必成立。因为国外研究大多基于民主选举制、多党竞争、资本完全自由流动、独立的财政货币政策、国际通用财会准则等具体国情展开,并不完全符合中国实际,这就要求我们必须基于中国现实背景来研究财政透明度问题。(4)财政透明度的微观经济后果。近年来,将宏观经济与微观企业相联系的研究备受关注<sup>②</sup>。一个有趣的问题是,宏观层面的财政透明度是否影响微观层面的企业行为?譬如,财政透明度是否对企业的投融资、盈余管理、税收规避、慈善捐赠等诸多财务决策产生影响?其作用机制如何?从文献来看,相关研究几属空白,推进这一视角的研究无疑有助于更深刻地理解财政透明度的经济后果。(5)财政透明度的跨国比较研究。他山之石,可以攻玉。世界各国尤其是发达国家为提高财政透明度采用了许多行之有效的改革举措,值得深入研究。我们可以通过对不同国家和不同制度背景下的财政透明度及其政策实践进行跨国比较,揭示各国财政透明度的现状、特征和发展趋势,总结其改善财政透

明度的新思路、新政策和新经验,从而为推进中国的财政透明度理论与实践提供借鉴。

### (三)改进研究方法

未来的财政透明度研究还应该完善研究方法,从而提升研究质量和研究结论的可靠性。(1)提高实证研究的比例。尽管近年来财政透明度吸引了世界范围内的广泛关注,但相关实证研究仍然非常有限(Alt & Lassen, 2006; Wehner & Renzio, 2013; Khagram et al, 2013; Andreula & Chong, 2016)。相比规范研究,实证研究更加强调运用定量分析客观、准确地揭示现实规律,目前已成为学术界最主流的研究范式,财政透明度研究领域无疑也需要引入更多的实证研究。(2)增强实证研究设计的科学性。财政透明度的实证研究需要面临诸多挑战,内生性就是最典型的问题。例如,财政不透明可导致政府财政赤字和负债过高,但反之,债台高筑的政府也更可能出现财政不透明,二者存在互为因果关系,这需要在实证研究设计中进行处理。许多早期文献并未考虑财政透明度研究中的内生性问题,不过近年来学者们已有明显改进,越来越多地采用工具变量和两阶段回归(2SLS)等方法予以解决(Alt & Lassen, 2006; Arbatli & Escolano, 2015; Andreula & Chong, 2016; 肖鹏等,2015;孙琳、陈舒敏,2015)。但客观来说,找到有效的工具变量并不容易,这显然对学者们在研究设计方面提出了更高要求。再比如说,无论是财政透明度的影响因素还是经济后果,都需要考虑可能存在的曲线相关关系(Heald, 2003; Zhang, 2016),但现有研究大多理所当然地采用线性模型,这可能会得出错误结论。(3)促进研究方法的多元化。目前,学者们对于财政透明度的研究方法仍然相对单一。理论上,我们有非常丰富的研究工具可供选择,譬如规范分析、实证分析、理论建模、数值模拟、案例分析、问卷调查、访谈甚至经济学实验。但事实上,已有文献大部分是规范研究,实证研究偏少,而其他研究方法则更少。当然,随着时间推移,我们注意到越来越多的学者尝试采用理论建模(Ferejohn, 1999; Alt & Lassen, 2006; Gavazza & Lizzeri, 2008;胡振华、卿智群,2015)、案例分析(Alt et al, 2006; Khagram et al, 2013; 阎波等,2014)或问卷调查(Alesina et al, 1999; Babatunde, 2013)进行财政透明度研究<sup>③</sup>,但毕竟还是少数。总体而言,研究方法的多元化亟待进一步推进。

#### 注:

①评分法是指将财政透明度的衡量指标细化为具体的政府行为评判标准(如“是否在政府网站发布年度预算报告”),

并为这些标准设定分值(如“是得1分,否则得0分”),汇总成评分表,然后根据政府行为是否符合评判标准进行评分的一种方法。

- ②预算是财政的核心内容,因此预算透明度可视为财政透明度的一个关键组成部分,一些文献甚至直接用预算透明度来衡量财政透明度(如 Wehner & Renzio, 2013)。故而,本文表1以及文献综述部分也包含了部分研究预算透明度的代表性文献。
- ③举例而言,福建省连续两年(2009年和2010年)高居全国省级财政透明度第1名,但在2011年和2012年则直接跌至第15和18名。类似地,新疆的财政透明度排名也经历了过山车似的变化,由2010年的第29名突然飙升至2011年的第1名。
- ④目前,少数文献注意到了更加广泛的政府透明所具有的负面效应。例如,Bac(2001)构建的理论模型认为,政府透明可能会反而加剧腐败,因为它让公众明白应该贿赂的关键岗位负责人是谁,而不至于“投错门”。Kolstad & Wiig(2009)则认为,政府向公众披露信息所动用的资源是有机成本,而且公共部门事无巨细地进行信息披露无疑会损害工作效率。尽管如此,鲜有文献专门探讨财政透明可能导致的成本和负面效应。
- ⑤一个典型例子是,截至2016年底,“宏观经济政策与微观企业行为学术研讨会”已连续召开了五届。
- ⑥此处是指研究者自己进行问卷调查,而不是间接采用IMF、OECD、IBP等问卷调查取得的数据进行研究。

#### 参考文献:

葛永波 申亮,2009:《财政透明度衡量问题研究——一个分析框架》,《财政研究》第12期。

关琦鸿,2002:《财政透明度研究》,厦门大学博士论文。

胡振华 卿智群,2015:《基于Rubinstein轮流出价模型的财政透明度博弈分析》,《财政研究》第2期。

黄寿峰 郑国梁,2015:《财政透明度对腐败的影响研究——来自中国的证据》,《财贸经济》第3期。

李丹 裴育,2016:《财政透明度对财政资金配置效率的影响研究》,《财经研究》第2期。

李广舜,2007:《国内外财政透明度研究成果综述》,《地方财政研究》第2期。

李影,2012:《财政透明度的研究述评》,《价值工程》第20期。

吕凯波 邓淑莲 杨丹芳,2017:《中国省级财政透明度评估(2016)》,《上海财经大学学报》第1期。

清华大学公共经济、金融与治理研究中心,2016:《2016年中国市级政府财政透明度研究报告》(<http://www.sppm.tsinghua.edu.cn/eWebEditor/UploadFile//20160823110731875.pdf>)。

上海财经大学公共政策研究中心,2016:《2016中国财政透明度报告》,上海财经大学出版社。

申亮,2005:《财政透明度研究述评》,《经济学动态》第12期。

申亮,2012:《财政透明度评价指标体系的构建及测度》,《经济与管理评论》第2期。

孙琳 陈舒敏,2015:《债务风险、财政透明度和记账基础选

择——基于国际经验的数据分析》,《管理世界》第10期。

孙琳 方爱丽,2013:《财政透明度、政府会计制度和政府绩效改善——基于48个国家的数据分析》,《财贸经济》第6期。

肖鹏 李燕,2011:《预算透明:环境基础、动力机制与提升路径》,《财贸经济》第1期。

肖鹏 刘炳辰 王刚,2015:《财政透明度的提升缩小了政府性债务规模吗?——来自中国29个省份的证据》,《中央财经大学学报》第8期。

辛兵海 张志超,2014:《资源依赖降低了财政透明度吗——基于我国288个城市样本的分析》,《财贸经济》第8期。

阎波 马艺源 胡春萍,2014:《财政透明能改进政府绩效吗?——对B乡“裸账”案例的分析》,《南京社会科学》第4期。

Alesina, A. et al (1999), “Budget institutions and fiscal performance in Latin America”, *Journal of Development Economics* 59(2):253—273.

Alt, J. E. & D. D. Lassen(2006), “Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries”, *European Economic Review* 50(6):1403—1439.

Alt, J. E. et al(2006), “The causes of fiscal transparency: Evidence from the U. S. states”, *IMF Staff Papers* 53(Special Issue):30—57.

Alt, J. E. & R. C. Lowry(2010), “Transparency and accountability: Empirical results for US states”, *Journal of Theoretical Politics* 22(4):379—406.

Andreula, N. & A. Chong(2016), “Do good institutions improve fiscal transparency?”, *Economics of Governance* 17(3):241—263.

Arbatli, E. & J. Escolano(2015), “Fiscal transparency, fiscal performance and credit ratings”, *Fiscal Studies* 36(2):237—270.

Babatunde, S. A. (2013), “The effects of adoption of accrual-based budgeting on transparency and accountability in the Nigerian public sector”, *International Journal of Governmental Financial Management* 8(1):15—35.

Bac, M. (2001), “Corruption, connections and transparency: Does a better screen imply a better scene?”, *Public Choice* 107(1—2):87—96.

Bastida, F. & B. Benito(2007), “Central government budget practices and transparency: An international comparison”, *Public Administration* 85(3):667—716.

Benito, B. & F. Bastida(2009), “Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach”, *Public Administration Review* 69(3):403—417.

Bernoth, K. & G. B. Wolff(2008), “Fool the markets? Creative accounting, fiscal transparency and sovereign risk premia”, *Scottish Journal of Political Economy* 55(4):465—487.

Besley, T. & M. Smart(2007), “Fiscal restraints and voter welfare”, *Journal of Public Economics* 91(3—4):755—773.

Ferejohn, J. (1999), “Accountability and authority: Toward a theory

- of political accountability”, in: A. Przeworski et al(eds), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press.
- Gavazza, A. & A. Lizzeri(2008), “Transparency and economic policy”, *Review of Economic Studies* 76(3):1023—1048.
- Gelos, R. G. & S. J. Wei(2005), “Transparency and international portfolio holdings”, *Journal of Finance* 60(6):2987—3020.
- Hagen, J. V. & I. J. Harden(1995), “Budget processes and commitment to fiscal discipline”, *European Economic Review* 39(3—4):771—779.
- Hameed, F. (2005), “Fiscal transparency and economic outcomes”, IMF Working Paper, No. 05/225.
- Harrison, T. M. & D. S. Sayogo(2014), “Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study”, *Government Information Quarterly* 31(4):513—525.
- Heald, D. (2003), “Fiscal transparency: Concepts, measurement and UK practice”, *Public Administration* 81(4):723—759.
- Hollyer, J. R. et al(2011), “Democracy and transparency”, *Journal of Politics* 73(4):1191—1205.
- IBP(2015), *Open Budget Survey 2015*, International Budget Partnership, <http://www.internationalbudget.org>.
- IMF(2007), *Manual on Fiscal Transparency*, International Monetary Fund, <http://www.imf.org>.
- Irwin, T. C. (2013), “Shining a light on the mysteries of state: The origins of fiscal transparency in Western Europe”, IMF Working Paper, No. 13/219.
- Khagram, S. et al(2013), “Overview and synthesis: The political economy of fiscal transparency, participation, and accountability around the world”, in: Khagram et al(eds), *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*, Brookings Institution Press.
- Kolstad, I. & A. Wiig(2009), “Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?”, *World Development* 37(3):521—532.
- Kopits, M. G. & M. J. D. Craig(1998), “Transparency in government operations”, IMF Occasional Paper, No. 158.
- Marti, C. & Y. Kasperskaya(2015), “Public financial management systems and countries’ governance: A cross-country study”, *Public Administration and Development* 35(3):165—178.
- Nikolov, M. et al(2015), “Open and transparent budget process in Western Balkan countries”, *CEA Journal of Economics* 10(1):5—21.
- OECD(2001), “OECD best practices for budget transparency”, Organization for Economic Cooperation and Development, <http://www.oecd.org>.
- Peat, M. et al(2015), “The effects of fiscal opacity on sovereign credit spreads”, *Emerging Markets Review* 24(1):35—45.
- Rios, A. et al(2013), “Determinants of central government budget disclosure: An international comparative analysis”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 15(3):235—254.
- Ríos, A. et al(2016), “Budget transparency and legislative budgetary oversight: An international approach”, *American Review of Public Administration* 46(5):546—568.
- Wehner, J. & P. D. Renzio(2013), “Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency”, *World Development* 41(3):96—108.
- Williams, A. (2011), “Shining a light on the resource curse: An empirical analysis of the relationship between natural resources, transparency and economic growth”, *World Development* 39(4):490—505.
- Yamamura, E. & H. Kondoh(2013), “Government transparency and expenditure in the rent-seeking industry: The case of Japan for 1998—2004”, *Contemporary Economic Policy* 31(3):635—647.
- Zhang, S. (2016), “Fiscal decentralization, budgetary transparency, and local government size in China”, *Emerging Markets Finance and Trade* 52(7):1679—1697.

(责任编辑:刘新波)

(校对:刘洪愧)