

# 财政信息公开为何陷入“低水平陷阱”?

## ——基于地方标杆竞争视角的研究

刘金东 薛一帆 管星华\*

【摘要】我国省级财政透明度在整体水平逐年微弱提高的同时，也出现了纵向大幅变动、横向日渐收敛的独特现象。论文利用2009—2018年上海财经大学省级财政透明度数据的流动性分解结果显示，近年来财政透明度的年份间变化主要是“排序变动”在起作用，地方政府更多考虑财政透明度的排名，而非成绩。利用面板空间计量分析发现，地方财政信息公开不仅考虑“声誉效应”，还考虑“风险效应”，信息公开程度存在参考地理邻近省份的标杆竞争行为，突出表现为“竞低”而非“竞高”；进一步利用财政信息公开态度的稳健性检验也证明了这一结论。论文的发现对未来提升财政信息公开程度和促进政府相关公共服务均等化具有重要的参考意义。

【关键词】财政信息公开 透明度 标杆竞争

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2019) 05-0075-18

### 一、引言

中央政府在2018年9月25日正式发布了《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号），这是党中央、国务院对全面实施预算绩效管理做出的顶层设计和重大部署，也标志着内部财政监督已经有了全面的制度性保障。与之形成鲜明对比的是，基于财政信息公开的外部财政监督依然任重道远。财政透明是保障财政民主和财政监督的根本基础，唯有通过财政信息公开化才能

---

\* 通讯作者：刘金东（kuangzhu1990@163.com），山东财经大学财政税务学院，讲师；薛一帆，山东大学经济学院，硕士研究生；管星华，对外经济贸易大学国际经贸学院，博士研究生。感谢谢贞发教授、张牧扬副教授的建设性意见。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：教育部人文社科青年项目“体制内就业偏好的形成、影响及干预研究”（19YJC790081）、山东省高等学校优势学科人才团队培育计划。

将财政过程置于人民监督之下，让权力在阳光下运行，实现良好的财政治理。2011年6月8日中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化政务公开加强政务服务的意见》指出，“按照建设服务型政府的要求，将政府及其部门的政务服务体系纳入基本公共服务体系建设的范畴”。由此观之，财政信息公开不仅是实现公民知情权的重要举措，更是社会基本公共服务的重要内容。已有的关于财政信息公开的政府行为研究提出了两个截然不同的效应：其一是声誉效应，即中央政府提出财政信息公开的要求后，地方政府为了遵从中央和回应社会关切，会倾向于足量提供财政信息公开服务（Deng et al., 2013）。其二是风险效应，即地方政府慑于触犯《保密法》的责任风险和违规财政支出被暴露的责任风险，故而风险效应会造成财政信息公开服务的供给不足（曾军平，2011；Hollyer et al., 2015）。两种效应并非是相对立的，而是综合作用于地方政府行为，最终塑造了地方政府财政信息公开的结果。

我们利用国内具有广泛影响力的财政信息公开程度评估——上海财经大学公共政策研究中心课题组每年所做的中国大陆地区31个省份真实财政透明度进行统计发现<sup>①</sup>，我国财政信息公开程度虽然逐年上升，但幅度并不大，即使2018年相比2009年提高了1.78倍，以百分制计算的财政透明度得分也只有52.88，这意味着仍有接近一半的财政信息项目没有被公之于众（图1）。如果我们将视角细分到每个省份来看，各地区财政透明度并不是像全国平均值一样逐年上升，而是上下跳跃，变化极大，图2统计了分省份真实财政透明度变动，显示2009—2018年的十年间，没有一个省份的真实透明度连年上升，而是高低起伏的间歇式变化，连续性最好的山西、天津有8年上升、1年回调，而连续性最差的福建有3年上升、6年回调。不仅每个年份分地区的财政透明度差别极大，同一地区不同年份的财政透明度变化也非常大。正是每年既有省份上升，也有省份下降，个体进步与个体退步相抵消，拖慢了中国财政透明度整体向上的进程。中国的财政信息公开程度似乎被某种潜在的动机所牵制，难以出现快速上升的局面，针对这一现象，我们借鉴宏观经济学中的概念，在本文中将其称为财政信息公开的“低水平陷阱”，这一特殊的现象都与地方政府行为密切相关。上海财经大学公共政策研究中心课题组按照“一事一申请”原则向各个省份不同部门发送财政信息公开申请，按照其回复，再补充官方网站、公开出版物查找结果评估最终的财政透明度。这其中，政府部门对信息公开申请的回应是主要环节，对信息公开申请回应与否、对申请公开项目提供与否，都表现出很强的政

<sup>①</sup> 具体计算方法参见本文第二部分说明。

府行为特征，也为我们探析政府行为提供了绝佳的窗口。

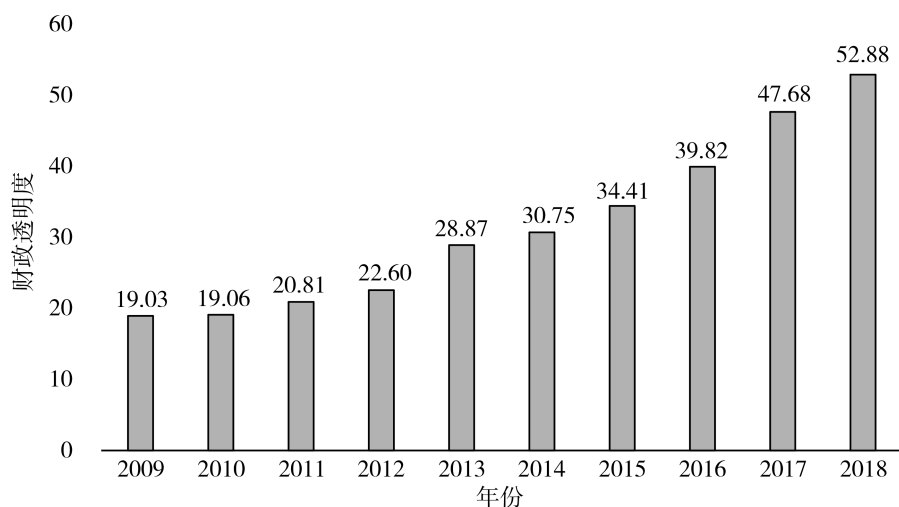


图1 真实财政透明度总体变化趋势

资料来源：作者自制。

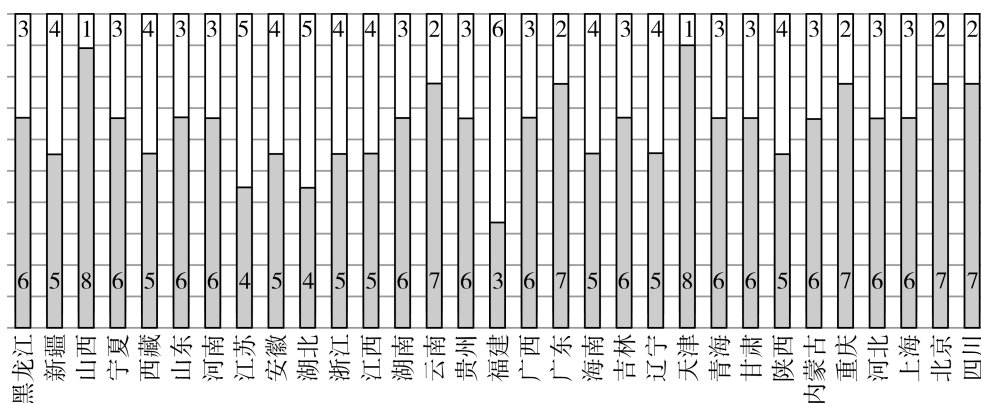


图2 分省份真实财政透明度变动统计

资料来源：作者自制。

国外关于财政信息公开差异的研究较为丰富（Relly & Sabharwal, 2009），而对于中国这样一个区域性差异较大的国家研究反而较为稀少。已有的研究中，只有刘金东和张艺（2015）利用2012年行政收支信息透明度截面数据基于泰尔指数（Theil Index）嵌套分解方法分析了区域间、部门间和不同事项间的差异程度。新地方主义理论学派认为，中央政府主导下的政治经济体系为地方政府提供了统一的宏观环境，但在政策指导上往往会预留下不确定性空间，不同资源禀赋和激励程度的地方政府会表现出不同的行为模式，造成了区域间的多元化

差异 (Rithmire, 2014)。围绕财政信息公开的驱动因素,国内外学者进行了多元化的研究。针对地方政府层面,马亮和吴建南 (Ma & Wu, 2011)、刘金东和张艺 (2015) 均认为领导者的主观态度是决定地方政府财政信息公开程度的关键因素。不仅如此,邓淑莲等 (Deng et al., 2013)、刘金东和张艺 (2015) 还进一步指出,当缺乏具体的财政信息公开标准时,地方政府间往往会彼此参照,出现模仿跟随的标杆竞争行为。问题在于,这种模仿跟随的策略互动到底是“竞高” (Race - to - the - Top) 还是“竞低” (Race - to - the - Bottom)? 与税收竞争、引资竞争有所不同,财政信息公开并不是单纯的“为增长而竞争”,除了有声誉收益,还涉及风险成本。而且,两者都是不确定的,到底财政信息公开到何种程度才符合中央政府要求,公开到何种程度会招致风险,都没有明确的规则约束。故而,在这种模糊竞争中,地区间相互参照就成为最佳策略。一方面,相互参照中保证自己不落后甚至略有领先的态势,能够获得中央政府的肯定;另一方面,相互参照中保证自己不过于冒尖,即使未来出现责任风险也会因为法不责众而获得保全。钱金保和才国伟 (2017) 认为,标杆竞争的发生有两个前提条件:一是地方官员具有自利动机,可以利用公共资源谋求自身利益;二是地方官员与上级监管者、外部监管者 (社会民众) 之间存在信息不对称。而财政信息公开恰好同时具备,声誉效应驱动下,地方官员有目的地迎合中央政府;风险效应驱动下,地方官员又会刻意避免给自己带来责任风险,规避来自上级的监管风险和来自外部的监督风险。由此可见,基于地方标杆竞争视角研究分省份的财政信息公开行为有其必要性和现实意义。

本文主要内容安排如下:第二部分利用流动性指数等工具揭示我国财政透明度横向和纵向变化特征的典型事实,并初步提出地方政府标杆竞争的研究推论;第三部分是财政信息公开服务的地方标杆竞争检验,利用非对称反应空间计量模型检验财政信息公开的“竞高”和“竞低”等空间溢出效应;第四部分进一步利用财政信息公开态度做了稳健性检验;最后,总结全文结论,提出相关的政策建议。

## 二、典型事实

财政信息公开程度 (即财政透明度) 的变化特征体现在两个维度:一是同一年度不同地区之间的横向比较维度,二是同一地区不同年度之间的纵向比较维度。这一部分我们利用上海财经大学公共政策研究中心 2010 年以来评估的各省份财政透明度数据衡量财政信息公开程度的横向变化和纵向变化特征。需要

说明的是，上海财经大学公共政策研究中心课题组在实际评估中加入了态度得分项，根据各省份包括省政府信息公开办公室、省财政厅（局）、省国有资产监督管理委员会、省人力资源和社会保障厅（局）在内的四个部门对财政信息公开申请的回复情况给予相应的态度得分。一个省份四个部门中有不少于两个部门做出回复，即给予满分；只有一个部门回复，态度得分折半；没有部门回复，则给予零分。该态度得分按照一定的权重计入最终的财政透明度。这一处理方式存在两点问题：一是权重的不同会影响到不同年份财政透明度的可比性，开始的年份态度得分 50 分在原始总得分 1180 分中占比约 4.24%，但从 2014 年开始，该权重不断变化，如 2014 年设置权重为 3%，此后年份则调整为 2%（上海财经大学公共政策研究中心，2009，2014，2015）；二是回复态度更好的省份往往最终也会提供更多的信息项目，故而会出现重复计算的问题，举例而言，一个没有公开回复但在网站已经公开财政信息的省份和一个有公开回复也同样在网站已经公开财政信息的省份在财政信息公开程度上没有结果性和本质性差别，不应主观区别对待。基于此，我们参考刘金东和张艺（2015）的做法，将态度得分从名义财政透明度中剔除出来，以百分制计的实际公开项目占比作为全文实证分析所用的财政信息公开程度指标，与名义财政透明度相对应，本文称其为“真实财政透明度”。

### （一）横向比较维度

我们利用两个指标来衡量真实财政透明度的横向变化：一是最大值与最小值的倍数，以极值的相对距离来考察 31 个省份财政透明度的相对差距；二是变异系数，即标准差与算数平均数的比值，反映数据的相对离散程度。

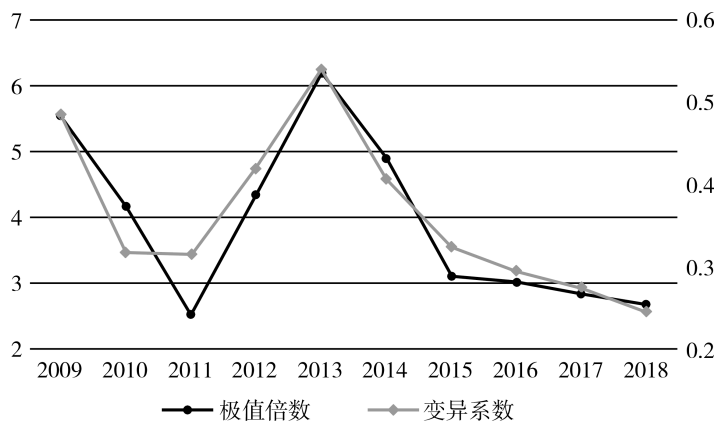


图3 财政透明度的横向变化趋势

资料来源：作者自制。

图3显示，无论是极值倍数还是变异系数，都出现了先下降、后升高、再连年降低的变化轨迹。这意味着从上海财经大学公共政策研究中心正式开始分年度申请财政信息公开之后，各地政府对课题组公开申请的回应经历了一段先波动中日渐分散又趋于统一的过程。各地政府行为在2013年的差异化程度达到了最高，财政透明度最高的省份是财政透明度最低省份的6倍还多，相应的变异系数则达到了0.5以上，随后逐年趋弱。这似乎表明，地方政府在经历前几年的探索性动作之后，开始出现了政府行为的统一化和默契化。正如课题组在2012年《中国财政透明度报告》中指出的那样，前一年度财政信息公开程度偏高的地区开始调低，前一年度财政信息公开程度偏低的地区开始追高，出现了“抑首激尾”现象（杨丹芳等，2012）。所有地区开始按照一定的规则控制自己的财政信息公开程度，以使得财政透明度既不冒进，也不落后，从而分布在一个更加集中的区间内。

## （二）纵向比较维度

此处，我们借鉴代际流动性的研究工具来分析同一省份在不同年份的变化趋势。可以将某一省份上一年度的财政透明度类比为父代的收入水平，其在下一年度的财政透明度类比为子代的收入水平，根据菲利普·范克尔姆（Philippe Van Kerm）（Kerm，2004）的研究，可以将代际流动性分解为排序流动（E）、增长流动（G）和离散流动（D）三个部分。类比本文的研究，排序流动是给定两期财政透明度均值和离散程度不变的前提下，由财政透明度重新排序（Reranking）引起的变动部分。增长流动是给定两期财政透明度排序不变，由财政透明度提高引起的变动部分。离散流动是纯粹由财政透明度在两期间离散程度不同而形成的变动部分。其具体分解公式如下：

$$M = \underbrace{M(d^f, \bar{d})}_E + \underbrace{M(d^f, \hat{d}) - M(d^f, \bar{d})}_G + \underbrace{[M(d^l, d^f) - M(d^f, \hat{d})]}_D \quad (1)$$

其中， $d^f$ 为上一年度财政透明度排列分布， $d^l$ 为次年度财政透明度排列分布， $\bar{d}$ 和 $\hat{d}$ 则是两个构建的反事实排列分布， $\bar{d}$ 相当于按照次年该省份财政透明度排序对上一年度财政透明度重新排序后的分布， $\hat{d}$ 则相当于将第一个反事实排列分布 $\bar{d}$ 总体按照上下两期财政透明度均值进行了平减。

$M$ 为流动性测度指数， $M(d^f, d^l)$ 代表从排列分布 $d^f$ 到 $d^l$ 的流动性程度。

借鉴加里·菲尔德斯（Gary Fields）和埃夫·欧克（Efe Ok）（Fields & Ok, 1996）的研究，我们选取了两种代表性的流动性测度指数：平均流动指数和百分比流动指数。前者考虑了样本数量变动的影响，在本文中由于省份数量无变化，故而表征了两期之间的地区绝对变动程度；后者考虑了前期指标大小对流动性的影响，代表了一种两期之间的地区相对变动程度。平均流动指数定义为：

$$M(d^f, d^l) = \frac{\sum |d^f - d^l|}{n} \quad (2)$$

百分比流动指数定义为：

$$M(d^f, d^l) = \frac{\sum |d^f - d^l|}{\sum d^f} \quad (3)$$

两种流动指数下分解得到的 2009—2018 年财政透明度变动结果图 4、图 5 所示：

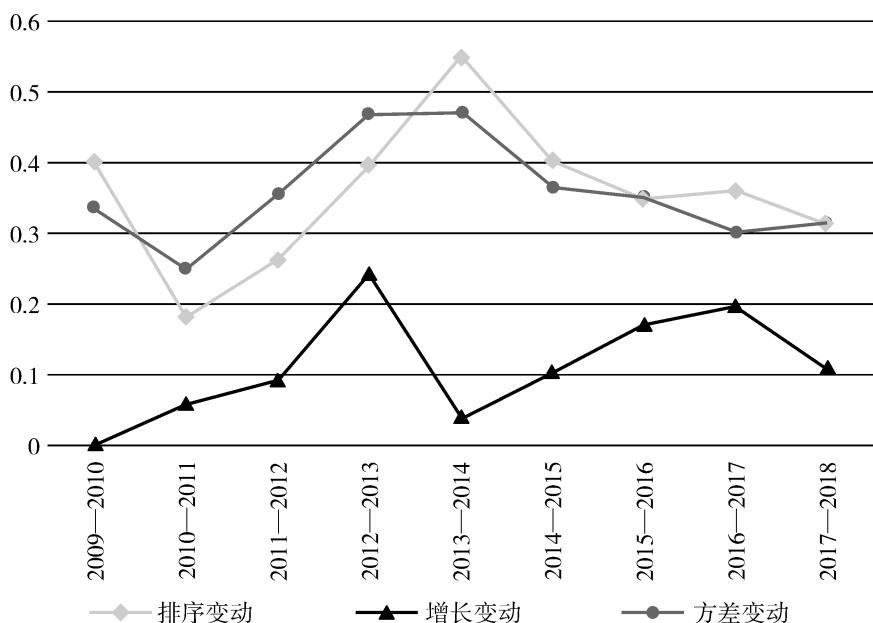


图 4 平均流动指数分解

资料来源：作者自制。

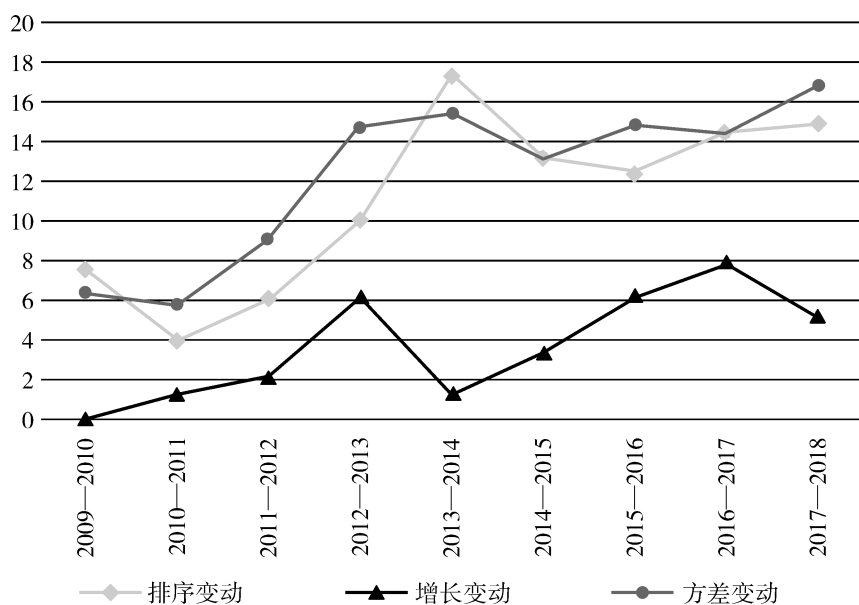


图5 百分比流动指数分解

资料来源：作者自制。

从图4和图5可以看到，平均流动指数分解和百分比流动指数分解的结果基本一致：增长变动的贡献率最小，这与财政透明度水平逐年上升幅度较小的现实相一致。方差变动整体呈现出先升后下降或者保持稳定的趋势，意味着在剔除增长因素和排序因素后，单一省份的变动幅度先上升，后开始趋弱或趋稳。排序变动与方差变动整体轨迹基本一致，在对年份间纵向变动的贡献上，排序变动先是处于方差变动下，从2014年开始反超后者成为主导因素。这表明，地方政府在对财政信息公开的认知上越发开始重视自身排名，而甚于信息公开程度的提升。这一实证分析结果能够在一定程度解释“抑首激尾”现象，从制度制定者角度来看，中央政府虽然通过《政府信息公开条例》（国务院令第492号）、《关于深化政务公开加强政务服务的意见》（中办发〔2011〕22号）、《机关事务管理条例》（国务院令第621号）等文件提出了政府部门主动做信息公开的要求，但范围不够具体、标准不够精确，使得地方政府难以拿捏尺度（Deng et al., 2013）。从制度执行者角度来看，地方政府既要出于声誉考虑，响应中央政府财政信息公开透明的动议，但又慑于财政信息公开带来的风险效应，不能无限制地冒进，最佳策略即是对明文要求公开的选项公开，对未予明确的选项有选择地公开，保持对排名的关注，既不让自己排名冒尖，也不让自己排名垫底，这种风险规避的“中庸之道”，能够保持地方政府的利益平衡。

地方政府之间过度关注排名的最终结果就是相互参照和模仿（Deng et al., 2013）。刘金东和张艺（2015）发现，联系密切的省份存在财政透明度排名相近的现象，如 2012 年，京津冀中的天津和河北、江浙沪中的江苏和上海、陕甘宁中的陕西和宁夏、重庆和四川均只相差一个名次，而黑吉辽中的吉林和黑龙江、青海与西藏透明度排名也均在 3 个以内。这种省份间的邻里模仿可能是声誉效应占优的正向溢出，在财政高透明度地区的带动下，相互“竞高”，财政信息公开程度总体向前进步，但也有可能是风险效应占优的负向溢出，彼此不仅“竞高”还有“竞低”，相互参照中收敛于一个较低的信息公开水平上，出现了原地踏步走的“低水平陷阱”。从已有的中国历年财政透明度微弱上升的变化形势和几乎所有省份都上下跳跃的特征来看，很难否定后者存在的可能性。典型事实只是从结果和表象上分析了地方政府财政信息公开如何出现了纵向大幅变动、横向日渐收敛的问题，上述对形成原因的分析更多基于推测，接下来第三部分我们将利用空间计量方法有针对性地求证本文推论。

### 三、财政信息公开中的地方标杆竞争

地方政府间模仿追随的策略互动在计量经济学上体现为空间溢出效应。考虑到传统的空间计量模型只能估计得到空间自回归系数用以判断是否存在显著的空间正相关关系，但实际上空间正相关可以是“你高我也高”的竞高行为，也可能是“你低我也低”的竞低行为，借助于一般的空间计量回归模型很难帮助我们准确判断到底是“竞低”还是“竞高”。这一部分我们将利用皮尔·弗雷德里克森（Per Fredriksson）和丹尼尔·米利米特（Daniel Milmilet）（Fredriksson & Milmilet, 2002）提出的非对称反应模型求证财政信息公开行为是否存在显著的地方标杆竞争，以及这种标杆竞争呈现“竞高”特征还是“竞低”特征。

#### （一）模型设定

弗雷德里克森和米利米特提出的非对称反应模型如下：

$$y_{it} = \varphi_0 + \varphi_1 I_{it} \sum_{j \neq i} w_{ijt} y_{ijt} + \varphi_2 (1 - I_{it}) \sum_{j \neq i} w_{ijt} y_{ijt} + X\beta + \mu_i + v_t + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

被解释变量  $y_{it}$  为第  $t$  年 第  $i$  个省份百分制计的真实财政透明度得分， $X$  为解释变量矩阵，我们将在下文详细讲解指标的选取和构造， $X\beta$  表示本省解释变量对本省真实财政透明度的影响。 $w_{ijt}$  为空间权重矩阵对应元素， $\sum_{j \neq i} w_{ijt} y_{ijt}$  为经过空

间权重矩阵加权过的除第  $i$  个省份之外的其他省份真实财政透明度平均值。 $I_{it}$  为显示变量，当  $\sum_{j \neq i} w_{ijt-1} y_{ijt-1} > \sum_{j \neq i} w_{ijt} y_{ijt}$  时为 1，此时的系数  $\varphi_1$  衡量的是竞低倾向，我们将其称为竞低效应系数；而当  $\sum_{j \neq i} w_{ijt-1} y_{ijt-1} < \sum_{j \neq i} w_{ijt} y_{ijt}$  时为 0，此时的系数  $\varphi_2$  衡量的是竞高倾向，我们将其称为竞高效应系数。两种效应同时显著存在时，要通过比较系数大小来判断哪种效应占优。当  $\varphi_1 > \varphi_2$ ，则意味着省份间策略性竞低倾向要高于竞高倾向，整体呈现“你低我也低”的空间溢出效应；反之，当  $\varphi_1 < \varphi_2$ ，则意味着省份间策略性竞高倾向要高于竞低倾向，整体呈现“你高我也高”的空间溢出效应。本文研究的是中国大陆地区 31 个省份，使用的是  $31 \times 31$  的空间权重矩阵，为了考察多种可能的空间溢出效应，本文构造了三种不同的空间权重矩阵：

二元邻接矩阵：当两省份地理上接壤，即赋值为 1，否则为 0，然后对矩阵元素按照接壤省份数目每行进行平均化处理。为避免孤岛效应，我们设定海南与广东和广西接壤。

地理距离矩阵：考虑到简单的 0-1 二元邻接矩阵无法衡量出两个省份的真实地理距离，我们更进一步，按照每两个省份省会城市的中心距离的倒数设置了地理距离矩阵，以此来挖掘省份之间在邻近区域内更具差异化的空间溢出效应。

经济距离矩阵：省份之间的策略互动行为除了会考虑地理相邻省份作为参照外，还可能考虑经济表现上相近的省份作为参照，故而我们也设置了经济距离矩阵，矩阵元素是每两个省份研究时期内人均生产总值均值差的倒数。

## （二）变量选取

上海财经大学公共政策研究中心的财政透明度统计自 2009 年至 2018 年共计十年，但由于非对称反应模型在计算显示变量时需要损失掉 2009 年样本，故而本文面板回归涵盖的是 2010—2018 年财政透明度数据。根据每年财政透明度报告的说明，当年发布的财政透明度报告所摄取的都是两年之前的财政收支信息，所针对的财政信息公开行为往往发生在前一年，如 2018 年省级财政透明度指数描述的是 2016 年度的财政信息向公众公开的程度，而 2016 年的财政收支信息一般在 2017 年开始进入信息公开流程，故而本文所使用的解释变量都按照滞后一年处理。我们选取了如下几个方面的指标作为控制变量：

经济环境：包括以人均生产总值来衡量的人均产出水平（PGDP）、地区生产总值增长率（RGDP）以及城镇化率（URBAN），数据均来自中经网统计数据库。

资本水平：此处考虑了两种资本，人力资本（EDU）和物质资本（PERK）。前者按照人均受教育年限衡量，根据中国统计年鉴统计的小学、初中、高中、大专及以上分别按照6年、9年、12年和16年计算各地区平均受教育年限。物质资本则参考吴延瑞（Wu，2000）和张军等（2004）提出的方法利用历年价格平减后的资本形成总额估算而来，历年固定资产投资价格指数和资本形成总额均来自《中国统计年鉴》。

政策环境：此处考虑对外开放程度和政府干预程度，对外开放程度测量的是各省份进出口规模，以进出口总额与地区生产总值的比值来衡量。政府“有形的手”和市场“无形的手”共同作用于经济活动，两者之间也必然存在交互作用，因此，我们也加入了人均财政支出水平（EXP）和公共部门就业人员占比（SERVANT）作为控制变量。考虑到财政分权程度可能会影响地方政府财政收支行为进而影响到地方政府财政信息公开的回应程度，故而同时控制了财政分权程度（DECENT），该指标以省人均财政收入÷（省人均财政收入+人均中央财政收入）来计算。除财政收入数据整理自历年《中国财政年鉴》外，其它各项数据均整理自中经网统计数据库。

另外，本文研究“营改增”前后一段时期也伴随着经济的大幅波动，这种内在不统一的波动性有可能会对估计结果带来偏误。我们参考斯特凡·福斯特（Stefan Fölster）和马格努斯·亨里克森（Magnus Henrekson）（Fölster & Henrekson，2001），将与经济周期较为密切的城镇登记失业率（UNEM）也作为控制变量加入进来，该数据来自中经网统计数据库。考虑到杨丹芳等（2012）提出的“抑首激尾”现象，即上一年如果排名过高或者过低都会带来自身主动而为的调整，故而此处也加入了“上一年是否排名上游（REGI）”作为控制变量，若上一年名义财政透明度排名在前15名，REGI即为1，否则为0。

被解释变量和解释变量的描述性统计如表1所示。

表1 描述性统计

| 变量     | 含义      | 样本数 | 平均值    | 标准差    | 最小值    | 最大值    |
|--------|---------|-----|--------|--------|--------|--------|
| SCO    | 真实财政透明度 | 279 | 32.988 | 15.875 | 10.393 | 76.713 |
| PGDP   | 人均生产总值  | 279 | 4.591  | 2.355  | 1.097  | 12.899 |
| RGDP   | 经济增长率   | 279 | 0.100  | 0.029  | -0.025 | 0.174  |
| EDU    | 人均受教育年限 | 279 | 8.828  | 1.163  | 4.222  | 12.665 |
| URBAN  | 城镇化率    | 279 | 0.544  | 0.138  | 0.223  | 0.896  |
| DECENT | 财政分权程度  | 279 | 0.496  | 0.130  | 0.273  | 0.831  |

(续上表)

| 变量      | 含义        | 样本数 | 平均值   | 标准差   | 最小值   | 最大值    |
|---------|-----------|-----|-------|-------|-------|--------|
| OPEN    | 对外开放程度    | 279 | 0.280 | 0.330 | 0.017 | 1.587  |
| SERVANT | 公共部门人员占比  | 279 | 0.013 | 0.006 | 0.008 | 0.045  |
| PERK    | 人均物质资本    | 279 | 7.055 | 4.437 | 1.110 | 29.495 |
| EXP     | 人均财政支出    | 279 | 1.102 | 0.695 | 0.306 | 4.991  |
| REGI    | 上一年是否排名上游 | 279 | 0.520 | 0.501 | 0     | 1      |
| UNEM    | 城镇失业率     | 279 | 3.373 | 0.654 | 1.210 | 4.470  |

资料来源：作者计算和制作。

### (三) 非对称反应模型估计结果分析

由于本文涉及的诸多变量共存于一个经济系统内，难以避免存在反向因果或者遗漏变量带来的内生性问题，故而本文基于系统广义矩估计（SYS-GMM）方法对2010—2018年分省份面板数据进行回归估计。表2是三种不同空间权重矩阵下的估计结果。

表2 非对称反应模型估计结果

| 模型     | 回归1                    | 回归2                 | 回归3                 | 回归4                    | 回归5                 | 回归6                   |
|--------|------------------------|---------------------|---------------------|------------------------|---------------------|-----------------------|
| 权重类型   | 二元邻接                   | 地理距离                | 经济距离                | 二元邻接                   | 地理距离                | 经济距离                  |
| 滞后项    | 0.464 ***<br>(5.17)    | 0.233<br>(1.32)     | 0.678 ***<br>(3.97) | 0.391 ***<br>(2.98)    | 0.440 ***<br>(3.89) | 0.597 ***<br>(4.92)   |
| 竞低效应系数 | 0.284<br>(1.56)        | 17.427 **<br>(2.50) | 3.800 **<br>(2.29)  | 0.539 ***<br>(2.73)    | 7.160 *<br>(1.86)   | 0.268<br>(0.11)       |
| 竞高效应系数 | 0.209<br>(1.47)        | -1.765<br>(-1.07)   | 1.462<br>(1.21)     | 0.364 **<br>(2.19)     | 1.622 *<br>(1.71)   | -0.187<br>(-0.12)     |
| REGI   | -1.646<br>(-0.42)      | 7.406<br>(1.17)     | -5.318<br>(-0.81)   | -8.639 ***<br>(-3.68)  | -5.547 *<br>(-1.78) | -9.342 ***<br>(-4.26) |
| PGDP   | -2.622<br>(-0.84)      | 7.360<br>(1.29)     | -2.461<br>(-0.64)   | 2.615<br>(0.74)        | -1.260<br>(-0.46)   | -1.204<br>(-0.29)     |
| RGDP   | -237.361 **<br>(-2.19) | -207.992<br>(-1.02) | -58.863<br>(-0.78)  | -370.537 **<br>(-2.46) | -171.279<br>(-1.55) | -155.440<br>(-1.31)   |

(续上表)

| 模型                    | 回归 1                | 回归 2                 | 回归 3                  | 回归 4                | 回归 5                | 回归 6                |
|-----------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 权重类型                  | 二元邻接                | 地理距离                 | 经济距离                  | 二元邻接                | 地理距离                | 经济距离                |
| PERK                  | 0.246<br>(0.19)     | -1.118<br>(-0.52)    | 2.051*<br>(1.65)      | -2.699*<br>(-1.66)  | 0.310<br>(0.24)     | 1.667<br>(0.95)     |
| SERVANT               | -511.707<br>(-0.53) | 7 017.912*<br>(1.79) | -1 533.392<br>(-1.53) | 2 212.286<br>(0.90) | -651.064<br>(-0.52) | -940.865<br>(-0.81) |
| OPEN                  | 1.524<br>(0.13)     | -1.860<br>(-0.08)    | 3.599<br>(0.27)       | 2.474<br>(0.13)     | 10.868<br>(0.53)    | 9.940<br>(0.60)     |
| DECENT                | -10.094<br>(-0.28)  | -132.263<br>(-1.32)  | 53.500<br>(1.08)      | -5.465<br>(-0.05)   | 36.729<br>(0.56)    | 25.996<br>(0.41)    |
| EXP                   | 9.687<br>(1.48)     | -2.516<br>(-0.19)    | 4.679<br>(1.08)       | 1.741<br>(0.17)     | -1.345<br>(-0.16)   | -0.894<br>(-0.16)   |
| URBAN                 | 32.467<br>(0.91)    | 256.138*<br>(1.85)   | -0.546<br>(-0.01)     | 59.566<br>(0.87)    | 39.148<br>(0.50)    | 80.539<br>(1.23)    |
| EDU                   | -3.595**<br>(-2.30) | -7.225<br>(-1.01)    | -4.744**<br>(-2.15)   | 3.308<br>(0.40)     | -8.603<br>(-1.19)   | -13.020*<br>(-1.79) |
| UNEM                  | 8.619<br>(1.05)     | 50.845*<br>(1.70)    | 2.480<br>(0.41)       | 9.516<br>(0.61)     | -1.928<br>(-0.24)   | 3.235<br>(0.45)     |
| 省份固定效应                | Yes                 | Yes                  | Yes                   | Yes                 | Yes                 | Yes                 |
| 年份固定效应                | Yes                 | Yes                  | Yes                   | Yes                 | Yes                 | Yes                 |
| Arellano -<br>Bond 检验 | 通过                  | 通过                   | 通过                    | 通过                  | 通过                  | 通过                  |
| Sargan 检验             | 通过                  | 通过                   | 通过                    | 通过                  | 通过                  | 通过                  |
| 样本数                   | 279                 | 279                  | 279                   | 155                 | 155                 | 155                 |

注：括弧内为对应 Z 统计值，\*\*\*、\*\*、\* 分别代表在 99%、95%、90% 置信水平内显著。

资料来源：作者计算和制作。

我们重点解读竞低效应系数和竞高效应系数的显著性以及两者之间的大小关系。回归 1 结果显示，在二元邻接矩阵下，竞低效应系数和竞高效应系数同时为正，均未在 90% 置信水平内显著，但 P 值分别为 0.120 和 0.141，非常接近于显著。回归 2 结果显示，在地理距离矩阵下，竞低效应系数显著为正 (17.427)，竞高效应系数不显著。回归 3 显示，经济距离矩阵下回归结果与地

理距离矩阵下类似，竞低效应系数显著为正（3.800），同时竞高效应系数不显著。从这些结果来看，均证明我国财政信息公开存在较为明显的竞低行为，而竞高行为较弱，这是造成我国财政透明度提升缓慢的重要原因。受限于财政信息公开的正向激励和负向激励都不够明确，偏高于其他省份的财政信息公开程度并不能带来足够的政治收益，反而可能引发问责风险，故而地方政府间虽然有一定的竞高动机，但相比声誉效应下的竞高动机，风险效应下的竞低动机明显更强，这也成为阻碍财政透明度快速提升的“中梗阻”。

考虑到上海财经大学公共政策研究中心开展财政透明度评估的前几年属于探索阶段，工作机制缺乏稳定性，如调研中对于分省份财政年鉴的挖掘从2012年开始有所加强，这会影响到财政透明度数据的质量。同时，2012年中共十八大召开以后，对廉政风险的防控明显加强，可能会加大“风险效应”。因此，基于以上考量，我们有必要单独针对2012年以后的样本做系统广义矩估计以检验两种效应的作用结果。回归4结果显示，二元邻接矩阵下，竞低效应系数和竞高效应系数同时变得显著，且前者大于后者，表现出更强的竞低行为特征。回归5的结果显示，地理距离矩阵下，竞低效应系数和竞高效应系数均在90%置信水平内显著为正，且前者大于后者，同样表现出更强的竞低行为倾向。回归6的结果显示，经济距离矩阵下，竞低效应系数和竞高效应系数均不显著，这意味着2012年以后，地方政府财政信息公开行为更多选择地理相近地区为参照对象，而非经济水平相近地区。

更进一步，我们观察2012年以后的子样本回归中，REGI的系数始终显著为负，意味着在控制其他变量不变的情况下，上一年度名义财政透明度位于排行榜上游的省份倾向于在当年主动调低财政信息公开程度。这也部分印证了杨丹芳等（2012）提出的“抑首”问题，表明地方政府的参照对象不仅有地理相近省份，还有自己上一年度的财政信息公开程度。竞低效应和“抑首”效应均来自于风险规避的动机，竞低效应让地方政府之间相互拖拽，停留在一个较低水平的财政透明度上，而“抑首”效应也让地方政府不能顺利向上攀升，一旦出现在上游的突出位置，地方政府立马会及时“纠正”自己、调低财政信息公开程度。两种效应叠加在一起，仿佛一种隐性的“奖低限高”机制，让各个省份的财政信息公开程度始终无法突破缓慢升高的桎梏。

#### 四、稳健性检验：基于财政信息公开态度

上文的实证分析验证了本文的推论，即在声誉效应的正向引导外，还存在

风险效应的负面抑制作用，故而各地区财政信息公开出现了竞低现象。根据上海财经大学公共政策研究中心课题组的调研方法，信息公开态度仅仅取决于政府部门是否对信息公开申请信正式回函，而不受该正式回函中是否包含所需财政信息的影响。2018 年《中国财政透明度报告》中就明确指出：“当然，及时回复项目组的财政信息公开申请并不表示该省份的财政资金信息披露情况较好，一些部门的回复只是告知项目组已经收到了政府信息公开申请而没有提供财政资金的实质性信息”（上海财经大学公共政策研究中心，2018：160）。由此，我们找到了一个绝佳的政策对照组。政府部门官方的回函或者回电并不必然提供财政信息，但却因为态度得分而获得了课题组的财政透明度加分资格，单纯的财政信息公开态度对地方政府而言只存在声誉效应而不存在风险效应。因此，我们有理由推测：地区间财政信息公开态度不存在显著的竞低行为，而只有竞高行为。

表 3 非对称反应模型估计结果（基于财政信息公开态度）

| 模型                 | 回归 7                  | 回归 8                  | 回归 9                  |
|--------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 权重类型               | 二元邻接                  | 地理距离                  | 经济距离                  |
| 滞后项                | -0.234 ***<br>(-3.88) | -0.205 ***<br>(-3.89) | -0.244 ***<br>(-4.10) |
| 竞低效应系数             | 0.293<br>(1.13)       | 0.755 **<br>(1.13)    | -1.079<br>(-0.33)     |
| 竞高效应系数             | 0.329 *<br>(1.62)     | 0.879 **<br>(1.62)    | -1.223<br>(-0.38)     |
| REGI               | 1.493<br>(0.88)       | 1.435 *<br>(1.62)     | 1.589<br>(0.93)       |
| 控制变量               | Yes                   | Yes                   | Yes                   |
| 省份固定效应             | Yes                   | Yes                   | Yes                   |
| 年份固定效应             | Yes                   | Yes                   | Yes                   |
| Arellano - Bond 检验 | 通过                    | 通过                    | 通过                    |
| Sargan 检验          | 通过                    | 通过                    | 通过                    |
| 样本数                | 279                   | 279                   | 279                   |

注：括弧内为对应 Z 统计值，\*\*\*、\*\*、\* 分别代表在 99%、95%、90% 置信水平内显著。控制变量与表 2 一致，篇幅所限，不再一一列举。

资料来源：作者计算和制作。

表3是我们以历年财政信息公开态度得分作为被解释变量所做的非对称反应模型广义矩估计结果。回归7结果显示，二元邻接矩阵下，竞低效应系数并不显著，竞高效应系数则在90%置信水平内显著为正(0.329)。回归8结果显示，地理距离矩阵下，竞低效应系数和竞高效应系数均显著为正，且后者大于前者。综合以上两个结果来看，均是竞高效应为主，证实了我们的猜想，即地方政府在财政信息公开态度上相互攀比，竞相提高，而并没有突出的竞低倾向。与表2针对真实财政透明度的回归结果类似，此处基于经济距离权重矩阵的回归结果也不显著，表明地方政府相互参照更多存在于地理相近地区之间，而没有发生在经济水平相近地区之间。不过，表3中所验证的这种竞高现象只是财政透明度特殊计分方式下的投机行为，而不能视为财政信息公开的实质进步。这一部分以财政信息公开态度为被解释变量的空间实证分析也更加佐证了本文声誉效应和风险效应的推测，从另一个视角剖析了地方财政信息公开行为中的标杆竞争。

## 五、结论与启示

根据上海财经大学公共政策研究中心公开的省级财政透明度得分，发现中国各地区财政透明度存在横向逐渐收敛、纵向大幅变动的特殊现象，这一特殊现象也是造成全国财政透明度提升缓慢的重要因素。本文另辟蹊径，从地方政府行为视角对该特殊现象做了解答，提出了“地区间财政信息公开存在标杆竞争”的基本观点。地方政府既有基于声誉效应的财政信息公开动机，也有基于风险效应的财政信息隐藏动机，两者之间的交互作用决定了地区间财政信息公开只能参照邻近省份进行策略互动，基于流动性分解和空间计量的结果均支持了本文观点。流动性分解结果显示，2013年以来分地区财政透明度的年份间变化是“排序变动因素”在起主要作用，地方政府更关注财政透明度的排名甚于成绩。面板空间计量分析发现，地区间财政信息公开存在参考地理邻接省份和排名相近省份的标杆竞争行为，突出表现为“竞低”而非“竞高”。基于稳健性考量，本文进一步利用财政信息公开态度进行了相同的空间计量分析，结果发现，财政信息公开态度在特殊的计分机制下只存在声誉效应而没有风险效应，最终突出表现为“竞高”而非“竞低”，这从另一个角度验证了本文观点的可靠性。

从本文的研究可以看到，未来要让财政信息公开有质的提升，如何降低甚至消除风险效应是关键，如何加强声誉效应居于其次。自上而下的制度安排始

终要优于自下而上的主动遵从,针对风险效应,要尽快修改与财政信息公开相抵触的现存制度,如《保密法》涉及的责任问题和《关于做好政府信息依申请公开工作的意见》(国办发〔2010〕5号)对“内部管理信息”和“过程信息”不予公开的规定都有待于进一步明确。针对声誉效应,中央政府要建立切实可行的财政信息公开考核或者奖励机制,来自于上海财经大学公共政策研究中心课题组等社会层面的“书面奖励”始终不能等同于上级管理者的“政治激励”,只有将财政信息公开带来的声誉显性化,才能进一步加强声誉效应的正向引导作用,带动地区间良性竞高,而非原地踏步式的低位徘徊。

### 参考文献

- 刘金东、张艺(2015). 我国政府信息公开服务的非均等化——以行政收支信息透明度为例. 经济评论, 6: 69-80.
- 毛其淋、盛斌(2011). 对外经济开放、区域市场整合与全要素生产率. 经济学(季刊), 1: 181-210.
- 钱金保、才国伟(2017). 地方政府的税收竞争和标杆竞争——基于地市级数据的实证研究. 经济学(季刊), 3: 1097-1118.
- 上海财经大学公共政策研究中心(2009/2012/2014/2015/2018). 2009/2012/2014/2015/2018中国财政透明度报告. 上海: 上海财经大学出版社.
- 杨丹芳、曾军平、温娇秀(2012). 中国财政透明度评估(2012). 上海财经大学学报, 4: 56-64.
- 曾军平(2011). 政府信息公开制度对财政透明度的影响及原因. 财贸经济, 3: 25-30.
- 周黎安(2017). 转型中的地方政府: 官员激励与治理. 上海: 格致出版社、上海三联出版社、上海人民出版社.
- 张军、吴桂英、张吉鹏(2004). 中国省际物质资本存量估算: 1952—2000. 经济研究, 10: 35-44.
- Deng, S., Peng, J. & Wang, C. (2013). Fiscal Transparency at the Chinese Provincial Level. *Public Administration*, 91(4): 947-963.
- Fields, G. S. & Ok, E. A. (1996). The Meaning and Measurement of Income Mobility. *Journal of Economic Theory*, 71(2): 349-377.
- Fölster, S. & Henrekson, M. (2001). Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries. *European Economic Review*, 45(8): 1501-1520.
- Fredriksson, P. G. & Millimet, D. L. (2002). Strategic Interaction and the Determination of Environmental Policy across US States. *Journal of Urban Economics*, 51(1): 101-122.
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P. & Vreeland, J. R. (2015). Transparency, Protest, and Autocratic Instability. *American Political Science Review*, 109(4): 764-784.

- Kerm, P. V. (2004). What Lies behind Income Mobility? Reranking and Distributional Change in Belgium, Western Germany and the USA. *Economica*, 71(282): 223 - 239.
- Ma, L. & Wu, J. (2011). *What Drives Fiscal Transparency? Evidence from Provincial Governments in China*. Working Paper prepared for the 1st Global Conference on Transparency Research, Rutgers University - Newark, May 19 - 20.
- Relly, J. E. & Sabharwal, M. (2009). Perceptions of Transparency of Government Policymaking: A Cross - national Study. *Government Information Quarterly*, 26(1): 148 - 157.
- Rithmire, M. E. (2014). China's New Regionalism: Subnational Analysis in Chinese Political Economy. *World Politics*, 66(1): 165 - 194.
- Wu, Y. (2000). Is China's Economic Growth Sustainable? A Productivity Analysis. *China Economic Review*, 11(3): 278 - 296.

### 约请组建专栏暨 2019 年征稿启事

本刊自创刊以来，一直坚持以专栏的形式集中反映公共管理学科与实践领域的热点、重点问题以及引领学术讨论，专栏已成为本刊的最重要特色之一，并深受各界的好评。为集思广益，博采众长，本刊诚挚邀请在公共管理领域学有专长的学者与我们一起组建专栏，把此一品牌栏目办得更好。

有组建专栏意向的学术同仁，请与本刊编辑部联系，并请提交拟建专栏的初步计划。计划书内容包括但不限于：专栏主题、文章篇数、初定的题目、参与的作者的基本信息和交稿日期。

另外，本刊也非常乐意与相关大学和研究机构合作，通过组织学术会议、论坛等方式，推动学科发展，将杂志作为学术交流和成果输出的重要平台。

2019 年本刊较为关注的议题有：公共管理理论前沿与新方法、公共管理跨学科研究、科技体制改革、区域协调发展、市场准入与监管、金融监管、商事制度改革、现代预算与财政制度改革与建设、健康中国、干部队伍建设与考核、行政伦理、绿色监管、智慧城市研究、地方治理创新、事业单位改革、技术（信息技术、人工智能等）发展与公共管理、重大政策评估、工作 - 生活平衡、儿童福利、教育政策与教育管理、智库研究，等等。

欢迎各位学者能就以上议题或者其他重要议题为本刊组建专栏或赐稿！