

# 财政透明能约束政府行为吗？

## ——基于政府行政管理支出视角的研究

刘生旺, 陈鑫

(山西财经大学 财政与公共经济学院, 山西 太原 030006)

**[摘要]** 财政透明是否有效以及怎样有效直接关系到我国财政透明度的进程。财政透明通过把财政信息置于阳光下以控制和约束政府行为。基于行政管理支出的角度研究发现, 财政透明对总财政支出中的政府行政支出比重具有显著的约束作用, 而自然资源依赖度增加会弱化二者间的关系。对于转移支付规模增加导致政府行政管理支出增加的“粘蝇纸”效应, 提高财政透明度可以减弱这种效应。为了充分发挥财政透明对政府收支的约束作用, 应继续推进各级政府的财政透明工作; 不同地区应当披露各自的重点财政信息; 应建设有利于财政透明发挥作用的宏观经济环境。

**[关键词]** 财政透明; 有效性; 作用机制; 行政管理支出; 政府收支; 预算透明; 政府信息公开

**[中图分类号]** F810 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2019)04-0116-12

### 一、引言

财政透明或称预算透明, 均指政府财政预决算信息公开, 属于政府信息公开的一部分。财政预决算信息向公众公开, 可以使公众知晓政府所管理的所有公共资金和资产的运转状况, 为防止财政资金浪费和行政腐败提供制度性保障<sup>①</sup>。可见财政透明在提高政府治理水平、规范政府行为方面具有重要意义。自2008年5月《中华人民共和国信息公开条例》施行以来, 我国以“全面规范、公开透明”为核心内容的财政透明改革稳步推进。那么我国的财政透明改革是否对政府行为形成了有效约束呢? 对此问题的回答, 直接关系到政府和公众对财政透明的态度, 关系到我国财政透明的推动进程。

本文使用2007—2014年的省级面板数据, 从财政支出结构中行政管理支出的比重以及预算内本级收入中对行政管理支出的安排两个角度, 分别考察了预算透明对地方政府行政管理支出规模的影响。我们希望从地方政府行政管理支出角度探讨如下问题: 财政透明是否能约束政府行为? 财政透明什么情况下可以更好地约束政府, 规范政府行为? 研究表明, 预算透明有助于降低政府行政管理支出在总财政支出中的比重, 优化地方政府支出结构, 但资源依赖会减弱预算透明对政府行政支出的约束。尽管转移支付不影响预算透明与政府行政支出的关系, 但基于预算内收入依赖的角度发现, 预算透明可以有效缓解转移支付依赖导致的政府行政支出扩张效应。

本文的主要贡献在于: (1) 本文从政府行政管理支出角度考察了预算透明对政府行为的影响。以往研究主要集中在预算透明对腐败、政府债务、资源配置效率等的影响, 缺乏对政府支出自身的研究, 本文的研究可以算是对该领域的补充。(2) 实证研究结果支持了治理我国地方政府行政管理支出高企的重要途径——财政透明和外部舆论监督的必要性。(3) 以往的研究主要从全样本角度考察财政透明的有效性, 未能考察财政透明有效性的差异和作用机制。本文考察了影响我国财政透明有效性的两个重要因素——自然资源依赖程度和转移支付依赖程度, 发现自然资源依赖状况与转移支付依赖状况的不同会影响财政透明制约政府的效果, 这是对财政透明有效性条件的初步探索。

本文余下部分的结构安排如下: 第二部分是文献综述, 第三部分是有关财政透明影响政府行政管理支出的理论分析和研究假设, 第四部分是有关数据、变量和模型的说明, 第五部分是财政透明影响政府行政管理支出的实证分析, 最后是文章的结论与政策启示。

**[收稿日期]** 2019-03-28

**[作者简介]** 刘生旺(1976—), 男, 山西大同人, 山西财经大学财政与公共经济学院副教授, 博士, 从事财税理论与政策研究; 陈鑫(1978—), 通讯作者, 女, 山西晋城人, 山西财经大学财政与公共经济学院副教授, 博士, 从事财税理论与政策研究, Email: chenxin03@163.com。

<sup>①</sup> 参见上海财经大学公共政策研究中心, 2009年和2010年《中国财政透明度报告》。

## 二、文献综述

国外就财政透明对政府行为影响的研究,有关于政府债务的,有关于政府行政效率的,有关于腐败的等<sup>[1-3]</sup>。国内学者有关财政透明与政府行为主要从以下三个方面做了研究。第一,关于财政透明与腐败的研究,黄寿峰和郑国梁使用2006—2009年的省级面板数据,发现当前我国的财政信息公开尚不能有效遏制腐败<sup>[4]</sup>;而李春根和徐建斌使用2006—2011年的省级面板数据,发现预算透明可以显著抑制官员腐败<sup>[5]</sup>。第二,有关财政透明与债务融资的研究,潘俊等使用2010—2012年的省级面板数据,发现财政透明与地方政府融资规模和债务风险呈负向关系,财政分权与地方政府融资规模和债务风险呈正向关系,财政透明可以遏制财政分权对地方政府债务的这种正向效应<sup>[6]</sup>;肖鹏等使用2012年我国29个省份的截面数据,发现财政透明度与政府债务规模呈反向关系<sup>[7]</sup>。第三,关于财政透明与财政资金配置效率的研究,李丹和裴育使用2009—2012年的省级面板数据,发现我国财政信息公开工作没有明显地提高财政资金的配置效率<sup>[8]</sup>。

学者们的研究从不同角度考察财政透明对政府行为的影响,得出了有差异的结论,这说明有关财政透明能否有效约束和规范政府行为,结论依然不够明确。此外,从已有研究来看,有关财政透明是否能约束政府行为,主要集中在腐败、政府债务等方面,还缺乏对财政透明是否能约束政府支出本身的分析。本文将从近年来广受诟病的政府行政管理支出角度考察财政透明对政府行为的影响。

有关政府行政管理支出的研究。目前单独研究行政管理支出的文献较少,研究集中于将行政管理支出作为政府支出的一部分,对政府整体规模进行研究。有关政府规模走势的影响因素,有从城市化角度的考察<sup>[9]</sup>;有从贸易开放角度的考察<sup>[10-11]</sup>;有从增值税收入角度的考察<sup>[12]</sup>;有从转移支付角度的考察<sup>[13-14]</sup>;有从财政分权角度的考察<sup>[15]</sup>。有关政府规模扩张的效应,文雁兵认为适度政府规模有助于经济增长和福利增进<sup>[16]</sup>。有关行政管理支出的研究,宋小宁等从区位优势角度研究发现偏远地区往往拥有更高的行政管理费<sup>[17]</sup>;他们还发现更高的转移支付依赖导致更高的行政管理费比重<sup>[18]</sup>。总结上述政府规模和政府行政管理支出的实证研究发现,现有研究主要是从经济、地理等角度进行考察,缺乏制度层面的分析。虽然很多文献提出,应从财政信息披露和严格财经纪律入手约束地方政府不合理的支出膨胀,但在实证研究中都没有将制度环境考虑在内。本文将从制度因素入手直接考察财政透明对我国地方政府行政管理支出的影响。

## 三、理论分析与研究假设

从支出功能的角度来看,政府支出可以分为维持性支出、民生性支出以及经济性支出。维持性支出属于政府最基本的支出,主要包括行政管理费、国防费等政府消费性支出。维持性支出所占比重越大,政府支出中用于民生和经济发展的支出就越少。因此,在满足社会维持职能的前提下,维持性支出应越少越好,这也是高效廉洁政府的一个体现。然而,很多因素会影响政府行政管理支出的走向。根据瓦格纳法则,随着经济的发展,政府支出无论从绝对规模还是相对规模来看,都呈增加趋势。根据鲍莫尔的非均衡增长理论<sup>①</sup>,生产率偏低的政府部门基于看齐规则,也会趋于增长。根据官僚行为理论<sup>②</sup>,官僚为了个人利益最大化,倾向于扩大本部门的预算规模。这说明行政管理支出增长既有经济社会发展推动的合理因素,也有导致政府支出膨胀与低效率的不合理因素。众所周知,行政管理费高企一直是我国政府支出结构中的一个不合理现象,政府行政管理支出中的三公经费也是问题频出的领域。而约束政府支出无效膨胀的一个重要制度是财政信息的公开透明。通过财政信息公开,公众和媒体可以监督政府行政管理费的使用,减少政府官员滥用公款和财政资金浪费的行为。

不同的国家和地区财政透明度差异很大。据国际预算合作组织2008年对世界85个国家的预算透明度进行调查的结果<sup>③</sup>发现,外援依赖程度越高、自然资源依赖程度越高的地区,通常拥有越低的预算透明度;从而财政透明对政府的制约有限。国内辛兵海等的研究也发现我国资源依赖度对预算透明度有负面影响<sup>[19-20]</sup>。多年来,我国资源型地区的政府效率低下、腐败严重与经济绩效不如人意等现象,一直是我国经济发展中的难题。而转移支付向中西部地区倾斜、转移支付规模增加所引发的政府规模扩大、所伴随的腐败增加等问题也引发了公众对

① 参见杨斌《财政学》。

② 参见杨斌《财政学》。

③ 转引自《2009中国财政透明度报告》。

转移支付负面效果的关注<sup>[21]</sup>。若财政信息公开制度有效,则政府的行政管理支出会受到约束,这将有助于自然资源依赖地区从“资源诅咒”走向“资源祝福”,有助于减少转移支付资金浪费、提高转移支付的资金配置效率。有关资源依赖对预算透明与政府行政管理支出关系的影响。如果自然资源依赖地区预算透明有效,那么可以有效制约政府行政管理支出膨胀。但这种有效性会受到很多因素的影响,例如经济结构和财政透明度水平。自然资源依赖地区,往往存在大量的资源租,这种自然资源依赖的经济结构不利于形成政府对公众负责的态度;自然资源依赖地区财政透明度通常较低<sup>[19]</sup>,可能导致在资源依赖地区,财政透明对政府行政管理支出无法形成有效约束<sup>①</sup>。这些因素的存在均会削弱财政透明对政府行政管理支出的制约作用。

有关转移支付对财政透明与政府行政管理支出关系的影响。国外财政实证研究发现,地方财政收入状况相同时,地方政府从上级获得的补助比重越大,政府规模就越大,这被称作粘蝇纸效应<sup>[22]</sup>。国内很多文献也证实,我国转移支付在增加了地方政府的可支配财力的同时,也扩张了政府规模<sup>[23,13]</sup>。为何会有这种现象?官僚理论是其中的一种解释。根据官僚行为理论,官僚会利用公众与官僚有关转移支付信息的不对称,扩大本部门的预算规模,以实现官员个人利益的最大化。如果财政透明可以有效约束政府,则财政透明度提高,会缓解转移支付的“粘蝇纸”效应。

根据以上分析,提出本文的主要假说。

假说1:财政透明可以有效约束政府行政管理支出膨胀,优化政府支出结构;

假说2:自然资源依赖会弱化财政透明与政府行政管理支出的关系;

假说3:财政透明会弱化转移支付的政府行政管理支出膨胀效应。

#### 四、数据、变量和模型

##### (一)数据来源

本文样本包括31个省、自治区、直辖市2007—2014年的省级面板数据。本文的财政收支数据来自历年中国财政年鉴,社会经济数据来自历年中国统计年鉴。预算透明度数据来自上海财经大学公共政策研究中心2009—2016年发布的历年《中国财政透明度报告》<sup>[24]</sup>。

##### (二)变量说明

###### 1.被解释变量:政府行政支出

财政学中的行政管理支出是维持国家政权存在、保障各级国家管理机构正常运转所必需的费用,是财政用于各级党委、各级权力机关、行政机关、公安司法检察机关行使其职能的开支<sup>[25]</sup>。行政管理支出在一般公共预算支出表中主要包括一般公共服务支出、外交支出和公共安全支出。这些支出与其他消费性支出的差异在于,行政管理支出基本不涉及政府的教育、医疗、社会保障、环境保护等社会职能。一般来说,在维持政府机构运转的基本前提下,行政管理支出越少越好。这意味可以有更多财力用于政府提供的其他公共服务。上述理解可以称为狭义的政府行政支出。广义的政府行政支出,不仅包括一般公共服务支出、外交支出和公共安全支出,还包括教育、医疗卫生、科技、社会保障等公共服务中的行政支出,但这部分数据在公开资料中不可得,因此我们以狭义的行政管理支出来度量政府行政支出。

本文将一般公共服务支出占公共财政支出的比重称作小口径行政管理支出,将一般公共服务支出与公共安全支出之和占公共财政支出的比重称作中口径的行政管理支出,并将分别以小口径和中口径的行政管理支出作为被解释变量进行计量回归。之所以这样处理,原因是,第一,外交支出占地方财政支出的比重很小,以2016年数据为例,全国外交支出中中央级支出占99.5%,地方所占比重很少。本文主要研究地方政府预算公开对地方政府行政支出的影响,地方外交支出微不足道,所以将外交支出从地方行政管理支出中删掉。第二,公共安全支出部分体现出了政府的社会职能,容易受到劳动力流动等因素的影响,仅使用一般公共服务支出而暂时不考虑公共安全支出,能更好地体现出最小政府的特点。随后以中口径行政管理支出为被解释变量进行稳健性分析。

<sup>①</sup> 还可能存在其他因素,使得自然资源依赖会弱化财政透明与政府行政管理支出的关系。例如,自然资源依赖强的地区,由于自然资源产业多数受到政府的严格管理和控制,其整体经济的政府干预程度也较高。此时,民众的市场意识不足,对财政透明的监督较弱,从而削弱了预算透明与政府行为的关系。感谢匿名评审人提出的宝贵意见,当然,文责自负。

## 2. 核心解释变量:预算透明度

采用上海财经大学公共政策研究中心2009—2016年发布的历年《中国财政透明度报告》中有关各省的预算透明度指数来反映各省的财政信息公开程度。需要注意的是,2009—2012年各册书有关总的财政透明度是对省级政府滞后三年的财政信息的公开程度进行评估,2013—2016年各册书中有关总的财政透明度是对省级政府滞后两年的财政信息的公开程度进行评估,因此实际数据为2006—2009年和2011—2014年。本文以各省2009年的财政透明度指数补充2010年的财政透明度指数。所以数据范围为2006—2014年。鉴于2007年政府收支分类改革,2007年以后的相关财政科目与2007年之前不直接可比。故本文数据范围为2007—2014年。

## 3. 控制变量

根据瓦格纳的理论,伴随经济发展,政府规模也会提高。我国正处于工业化、城镇化的快速发展中,因此本文将人均GDP、人口密度、城市化水平作为主要的控制变量。其中,城市化水平使用常住人口城镇化率指标来衡量,城镇人口是指居住在城镇范围内的全部常住人口,城市化水平即城镇人口占年末常住人口的比重。

## 4. 转移支付依赖和自然资源依赖

为了考察财政透明度对政府行政支出的约束在何时能得到强化,何时受到制约。本文重点分析了转移支付依赖和自然资源依赖对财政透明度与政府行政管理支出关系的影响。<sup>①</sup>参考宋小宁等的研究,转移支付依赖使用中央补助占地方政府本级预算内收入的比重来衡量<sup>[17-18]</sup>。参考辛兵海和张志超的研究,自然资源依赖使用采矿业就业人数占城镇就业人数的比重来衡量<sup>[19]</sup>。

为缓解异方差的影响,本文对财政透明度、人均GDP、人口密度取对数处理。为防止异常值对结果的影响,在1%分位数处对核心变量进行了缩尾处理。表1是各个主要变量的描述性统计。

### (三)模型与估计方法

为了验证假说1,在进行基本回归时,本文主要的计量模型设定如下:

$$y_{it} = \alpha + x_{it}'\beta + z_{it}'\gamma + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

$$y_{it} = \alpha + x_{it}'\beta + z_{it}'\gamma + u_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$y_{it} = \alpha + \rho y_{i,t-1} + x_{it}'\beta + z_{it}'\gamma + u_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

其中,模型(1)为不考虑个体效应的OLS回归,模型(2)为考虑了个体效应的FE回归,模型(3)为进一步考虑了滞后因变量的动态面板模型。模型从(1)至模型(3)是逐渐优化的过程。

$y_{it}$ 表示被解释变量, $i$ 表示省(自治区,直辖市。以下统称省), $t$ 表示年份, $x_{it}$ 为核心解释变量(预算透明度), $z_{it}$ 表示控制变量, $u_i$ 表示不随时间变化的不可测的个体效应, $\lambda_t$ 表示不随个体变化的时间效应。加入 $u_i$ 以控制可能与预算透明相关的不可测的且不随时间变化的个体异质性,如文化等因素。加入 $\lambda_t$ 来反映各省共同面临的宏观政策环境的变化,如中央压力对行政管理支出的影响。2014年以来,中央加大了对中央国家机关和地方政府三公经费的管控,这必会影响行政管理支出的走势。此外,中央政府的政策调控往往与预算透明度进程相关,加入 $\lambda_t$ 也可以缓解这种遗漏变量偏差引起的内生解释变量问题。考虑到行政管理支出具有时间上的延续性,模型(3)中加入行政管理支出的滞后期作为解释变量。对于模型(3)而言,若使用OLS或FE直接估计,由于内生解释变量,OLS和FE的估计结果是不一致的。更加有效的方法是,首先对模型(3)先使用一阶差分法去掉个体效应,然后对差分后的模型采用广义矩估计(即GMM估计)。GMM估计有差分GMM与系统GMM之分。当被解释变量持续性很强时,采用差分GMM得到的工具变量可能会是弱工具变量,此时采用系统GMM可以使弱工具变量问题得到改善。在本文中,由于行政管理支出1阶滞后项的系数远小于0.9,没有必要使用系统GMM,因此对模

表1 变量描述性统计

变量名称	均值	标准差	中位数	最小值	最大值
<i>admi</i> (行政管理支出)	0.122	0.0340	0.119	0.0570	0.200
<i>lntran</i> (预算透明度)	3.317	0.377	3.211	2.653	4.183
<i>lnpgdp</i> (经济发展水平)	10.35	0.531	10.38	9.266	11.49
<i>lnden</i> (人口密度)	7.799	0.485	7.814	6.433	8.683
<i>urban</i> (城市化水平)	0.514	0.145	0.493	0.223	0.893
<i>grant</i> (转移支付依赖)	1.591	2.220	1.205	0.133	15.651
<i>reso</i> (资源依赖)	0.046	0.040	0.042	0.000	0.222

<sup>①</sup>尽管自然资源丰富地区主要集中在中西部,而转移支付也主要集中在经济欠发达的中西部地区。但自然资源依赖度和转移支付依赖度并没有必然的联系。通过计算,二者的相关系数为-0.05,且在统计上不显著。将二者分别作为因变量或自变量回归,发现转移支付对自然资源依赖的影响为负、系数很小且统计上不显著,而自然资源对转移支付的影响为负且统计上不显著。自然资源依赖度高的地区并不意味着更高转移支付依赖,而转移支付依赖大的地区也并不意味着是自然资源丰富地区,二者不具有紧密的正向联系,是两个不同的问题。本文认为可以将自然资源依赖和转移支付依赖视为两种不同情形,来考察财政透明对政府行政支出的影响。感谢匿名评审人的宝贵意见。

型(3)使用差分GMM估计。

OLS和FE均假定模型中解释变量是严格外生的。而经济变量往往相互影响,有可能违背这一假定。为防止内生性偏差,在对(3)式的动态面板模型进行差分GMM估计时,本文遵循付文林和沈坤荣的做法<sup>[23]</sup>,使用一步法GMM估计,只将时间虚拟变量看作严格外生,而将其他解释变量和因变量的一阶滞后项看作内生变量。采用一步法GMM的估计结果进行系数显著性的统计推断,这一做法与Arellano和Bond的建议一致<sup>[26]</sup>。为了最大化样本容量,同时防止滞后期数过多导致的弱工具变量问题,本文仅指定内生解释变量的二阶和三阶滞后项为差分方程的工具变量。另外,本文采用两阶段估计结果给出的异方差稳健的Hansen统计量对模型进行筛选。

为了验证假说2和假说3,本文在模型(1)—模型(3)中将分别加入核心解释变量——预算透明度与自然资源依赖或者转移支付依赖的交乘项,并同时控制自然资源依赖或者转移支付依赖。

### 五、实证回归结果分析

(一)我国预算公开程度的持续上升与政府行政管理支出比重的持续下降

使用上海财经大学公共政策研究中心2009—2016年发布的《中国财政透明度报告》中的省级财政透明度指数(以百分制计),如图1所示,我们发现,随着时间的推移,平均而言,我国地方政府的财政透明度是在不断增加的,说明政府财政信息公开工作确实在不断取得成效。同样,观察2009—2016年全国一般公共服务支出占一般公共预算支出的比重,发现此比重随着时间的推移在逐渐下降。从二者的走势上看,我们初步判断预算透明与政府行政支出走向是负相关的。然而,我国行政管理支出的下降既有可能源于预算公开制度工作的推进,也有可能源于中央对地方政府行政管理支出的严肃管控。“三公经费”是我国行政管理费中问题频出、广受诟病的领域。自2014年政府工作报告中首提“三公经费”以来,中央及各级地方政府加大了对“三公经费”的约束力度。为配合减税降费的财政政策,2017年政府工作报告明确要求各级政府要过紧日子,进一步压缩一般性支出。预算透明是否真的约束了政府行政支出,是本文需要验证的问题。

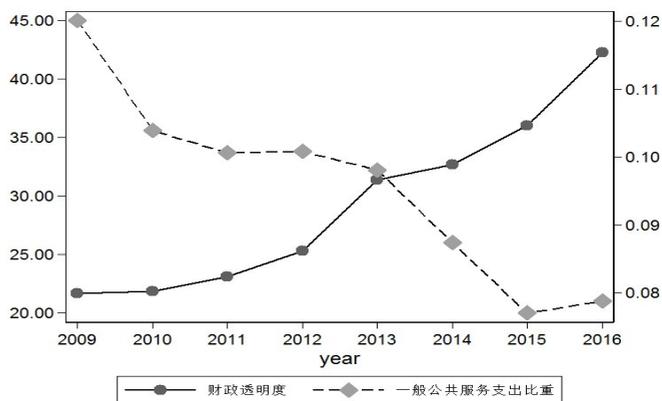


图1 我国省级政府财政透明度指数和全国一般公共服务支出占一般公共预算支出的比重走势

资料来源:2009—2016年《中国财政透明度报告》以及财政部网站历年《一般公共预算支出决算表》。

表2 预算透明度对行政管理支出的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	OLS	OLS	OLS	FE	FE	GMM	GMM
预算透明度	-0.031*** (0.00)	-0.008 (0.01)	0.005 (0.00)	-0.001 (0.00)	-0.003 (0.00)	-0.008** (0.00)	-0.004** (0.00)
经济发展水平		-0.037*** (0.01)	0.047*** (0.01)	-0.065*** (0.01)	0.008 (0.02)	-0.033 (0.02)	0.053** (0.02)
人口密度		-0.011 (0.01)	0.003 (0.00)	0.002 (0.02)	-0.002 (0.01)	0.013 (0.02)	0.015 (0.01)
城市化水平		-0.016 (0.03)	-0.239*** (0.03)	-0.110 (0.10)	-0.230** (0.11)	-0.073 (0.15)	-0.121 (0.13)
<i>L.admi</i>						0.497*** (0.11)	0.457*** (0.16)
<i>L2.admi</i>						-0.318*** (0.08)	
年份	no	no	yes	no	yes	no	yes
常数项	0.224*** (0.02)	0.623*** (0.09)	-0.223* (0.12)	0.838*** (0.13)	0.221 (0.25)	0.406*** (0.15)	-0.498*** (0.18)
样本容量	248	248	248	248	248	155	186
R <sup>2</sup>	0.116	0.453	0.778	0.745	0.858		
AR(1)						0.009	0.052
AR(2)						0.544	0.755
Hansen Test						0.955	1.000

注:括号内数值为稳健标准误。\*、\*\*、\*\*\*分别表示10%、5%和1%的显著性水平。AR(1)、AR(2)以及Hansen Test给出的是相应检验的p值。*L.admi*、*L2.admi*分别指行政管理支出的滞后1期和滞后2期。下表同。

(二)被解释变量为小口径行政管理支出时的回归结果

#### 1. 基础回归

为了验证假说1,以一般公共服务支出占一般公共预算支出的比重为被解释变量进行回归,回归结果如表2所示。表2中第(1)列、第(2)列、第(3)列为OLS的估计结果,第

(4)列、第(5)列为固定效应模型的估计结果,第(6)列、第(7)列为动态面板模型的估计结果。其中,第(1)列、第(2)列、第(4)列、第(6)列未控制时间效应,第(3)列、(5)列、(7)列分别是控制了时间效应后的OLS、固定效应、动态面板模型的估计结果。表2中这三类模型所列结果的区别是,相比OLS,FE考虑了与核心解释变量有关的、不随时间而变的、不可观测的个体异质性。相比FE,动态面板模型加入了因变量的滞后1期做解释变量,且更多考虑了内生解释变量问题。

考虑到因变量和解释变量间的相互影响,表2的第(6)列和第(7)列表明,预算透明度的提高有助于缩减政府行政管理支出占公共财政支出的比重。这一结果与假说1一致。因变量的滞后一期系数为正,表明行政管理支出比重具有正向跨期依赖性。需要注意的是,控制了时间效应之后,经济发展水平的系数为正,这再次印证了瓦格纳法则,即随着经济发展水平的提高,政府的相对规模会扩大。此外,表2中第(3)列、第(5)列、第(7)列将年份作为控制变量,回归结果发现时间效应的系数显著不为0,系数均为负值,说明随着时间的推移,中央对地方政府行政管理支出政策的收紧,地方政府行政管理支出比重呈下降趋势。

2. 自然资源依赖对预算透明度与政府行政管理支出关系的影响

(1) 交乘项回归结果

本文特别关注预算透明度对政府行政管理支出的影响是否受到各地自然资源充裕度的影响。为了验证假说2,在模型(1)一模型(3)基础上,加入了自然资源依赖以及自然资源依赖与预算透明度的交乘项。为避免多重共线性对回归结果的影响,参考谢宇的研究<sup>[27]</sup>,本文对预算透明度和自然资源依赖均先做对中处理再构建交乘项。回归结果如表3所示。第(1)列、第(2)列、第(4)列分别为考虑时间效应的OLS、FE和动态面板模型的估计结果,第(3)列为不考虑时间效应的动态面板模型的估计结果。由于第(4)列序列相关检验AR(2)未通过,为了慎重考虑第(4)列的结果,我们加入了第(5)列和第(6)列。第(5)列和第(6)列是将所有解释变量滞后一期并控制时间效应以后的FE估计结果,第(6)列在第(5)列基础上,进一步控制被解释变量的一阶滞后项。这两列的结果均表明,自然资源依赖度提高会减弱预算透明度对政府行政管理支出的效果,这与假说2一致。

(2) 分组效果

为了更加细致和稳健地考察不同自然资源依赖度下,预算透明度对政府行政管理支出的影响,我们进一步按自然资源依赖度将样本进行分组。将每年各省自然资源依赖度从低到高分三组,我们以固定效应模型为例对分样本分别考察<sup>①</sup>,回归结果如表4所示。其中,第(1)列一第(3)列分别是低自然资源依赖度地区的回归结果。差异是:第(1)列不控制年份、第(2)列控制年份、第(3)列进一步控制因变量的滞后1期。第(4)列、第(5)列是中自然资源依赖度地区的回归结果,两列均控制年份,第(5)列在第(4)列基础上控制因变量的滞后1期。第(6)列、第(7)列是高自然资源依赖度情形下的回归结果,两列均控制年份。第(7)列在第(6)列基础上控制因变量的滞后1期。由于篇幅的关系,这里不再列出未控制年份的回归结果。

第(3)列中因变量的滞后1期系数不显著。由第(1)列、第(2)列的结果表明,在低自然资源依赖度地区,预算透明度的提高可以显著抑制政府行政管理支出规模。而在中和高自然资源依赖度地区,预算透明度约束政府

表3 预算透明度对政府行政支出的影响:考虑自然资源

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	OLS	FE	GMM	GMM	FE	FE
预算透明度	0.005 (0.01)	-0.002 (0.00)	-0.011*** (0.00)	-0.004* (0.00)	0.000 (0.00)	0.002 (0.00)
自然资源依赖度	-0.089 (0.07)	0.047 (0.16)	0.850*** (0.24)	0.339 (0.24)	0.034 (0.14)	0.020 (0.16)
预算透明×自然资源依赖	-0.119*** (0.03)	-0.098** (0.04)	-0.002 (0.06)	-0.039* (0.02)	-0.096*** (0.03)	-0.061* (0.03)
L.admi			0.370** (0.16)	0.370*** (0.14)		0.362*** (0.10)
L2.admi			-0.240*** (0.08)			
年份	yes	yes	no	yes	yes	yes
样本容量	217	217	124	155	186	186
R <sup>2</sup>	0.723	0.818			0.726	0.780
AR(1)			0.460	0.334		
AR(2)			0.969	0.079		
Hansen Test			0.995	1.000		

注:括号内数值为稳健标准误。\*\*\*、\*\*、\*分别表示10%、5%和1%的显著性水平。AR(1)、AR(2)以及Hansen Test给出的是相应检验的p值。限于篇幅,其他控制变量的回归结果未予列出。下表同。

①在分组做动态面板数据模型时,发现序列相关检验均未能通过。退而求其次,分组做固定效应模型。

行政管理支出的效果却不显著。为进一步确定低资源依赖度地区和高资源依赖度地区,预算透明度的估计系数是否显著不同,我们对第(2)列和第(6)列的结果还进行了似无相关回归(SUR),结果发现在1%的显著性水平上

表4 预算透明度对政府行政支出的影响:基于自然资源的分组

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	低资源依赖度	低资源依赖度	低资源依赖度	中资源依赖度	中资源依赖度	高资源依赖度	高资源依赖度
预算透明度	-0.013** (0.01)	-0.009** (0.00)	-0.005 (0.00)	0.001 (0.01)	-0.001 (0.00)	0.002 (0.01)	0.001 (0.00)
L.admi			0.114 (0.19)		0.381*** (0.12)		0.428*** (0.09)
年份	no	yes	yes	yes	yes	yes	yes
样本容量	77	77	66	63	54	77	66
R <sup>2</sup>	0.757	0.880	0.826	0.780	0.844	0.930	0.893

注:括号内数值为稳健标准误。\*、\*\*、\*\*\*分别表示10%、5%和1%的显著性水平。

二者预算透明度的系数显著不同。根据自然资源依赖程度分组的回归结果表明:预算透明对行政管理支出的约束仅在低资源依赖度地区显著。假说2中有关自然资源依赖地区,财政透明可能无法对政府行政管理支出形成有效约束的猜测得到验证。可能的原因是,第一,相对来说自然资源依赖度高的地区预算透明度较低,从而预算透明对政府行政支出的约束作用有限。第二,预算透明度制度本身未能充分披露与自然资源有关的财政收支,从而预算透明未能对政府行政支出形成有效约束。第三,资源型地区的经济结构或经济环境不利于预算透明作用的发挥。

### 3. 转移支付依赖对预算透明度和政府行政管理支出关系的影响

#### (1) 基础回归:控制转移支付依赖

本文首先在基础模型(1)—模型(3)中加入转移支付依赖度作为新增的控制变量。表5第(3)列和第(4)列的差分GMM回归结果表明,控制了转移支付依赖度以后,预算透明度依然可以显著约束政府的行政管理支出比重。转移支付依赖的系数为负,可能的原因是,我们的被解释变量为一般公共服务支出占地方全部财政支出的比重,而非付文林和沈坤荣、范子英和张军所使用的人均指标<sup>[23,13]</sup>。我们的指标中,地方财政支出包括使用转移支付资金的支出。如果转移支付增加的结果是政府行政管理支出增长慢于转移支付资金的增长,就会出现系数为负的情况。<sup>①</sup>

#### (2) 增加转移支付依赖、转移支付依赖与预算透明度的交乘项

为验证假说3,本文在基础回归模型中加入转移支付依赖以及转移支付依赖和预算透明度的交乘项。为了防止严重的多重共线性,我们对预算透明度和转移支付均做了对中处理。回归结果如表6所示。第(3)列和第(4)列回归结果表明,考虑了内生性因素后,预算透明度依然对政府行政管理支出规模有制约作用。但预算透明度和转移支付的交叉项系数不显著。说明针对小口径行政管理支出,转移支付依赖水平不影响预算透明度与政府行政管理支出的关系。

#### (三) 稳健性检验——被解释变量为中口径的政府行政管理支出

为了验证上述结果是否稳健,本部分将被解释变量换为一般公共服务支出与公共安全支出之和占一般公共预算支出的比重,即中口径的政府行政管理支出的相对规模。

##### 1. 基础回归

结果见表7。其中,第(1)列、第(3)列为不控制时间效应的FE和动态面板模型的回归结果,第(2)列、第(4)

表5 预算透明度对政府行政支出的影响:考虑转移支付I

	(1)	(2)	(3)	(4)
	FE	FE	GMM	GMM
预算透明度	0.001 (0.00)	-0.002 (0.00)	-0.007** (0.00)	-0.004*** (0.00)
转移支付	-0.013** (0.01)	-0.007** (0.00)	-0.004* (0.00)	-0.002** (0.00)
L.admi			0.416*** (0.09)	0.378** (0.15)
L2.admi			-0.315*** (0.07)	
年份	no	yes	no	yes
样本容量	248	248	155	186
R <sup>2</sup>	0.786	0.870		
AR(1)			0.023	0.021
AR(2)			0.684	0.724
Hansen Test			0.998	1.000

注:括号内数值为稳健标准误。\*、\*\*、\*\*\*分别表示10%、5%和1%的显著性水平。AR(1)、AR(2)以及Hansen Test给出的是相应检验的p值。限于篇幅,省略了OLS回归结果。下表同。

①例如转移支付中的专项转移支付往往限定资金的使用方向,不允许用于政府行政管理支出。

表6 预算透明度对政府行政支出的影响:考虑转移支付II

	(1)	(2)	(3)	(4)
	FE	FE	GMM	GMM
预算透明度	0.001 (0.00)	-0.001 (0.00)	-0.007** (0.00)	-0.003** (0.00)
转移支付	-0.014** (0.01)	-0.008** (0.00)	-0.002 (0.00)	-0.003** (0.00)
预算透明×转移支付	-0.001 (0.00)	-0.001 (0.00)	0.001 (0.00)	0.000 (0.00)
<i>L.admi</i>			0.434*** (0.08)	0.404*** (0.13)
<i>L2.admi</i>			-0.321*** (0.07)	
年份	no	yes	no	yes
样本容量	248	248	155	186
R <sup>2</sup>	0.788	0.871		
AR(1)			0.004	0.012
AR(2)			0.378	0.529
Hansen Test			1.000	1.000

注:括号内数值为稳健标准误。\*、\*\*、\*\*\*分别表示10%、5%和1%的显著性水平。AR(1)、AR(2)以及Hansen Test给出的是相应检验的p值。

列为控制了时间效应后的FE和动态面板模型的回归结果。考虑内生性因素后的动态面板模型回归结果表明,预算透明度可以约束财政支出中用于政府行政支出的比重。假说1再次得到验证。

## 2. 自然资源依赖对预算透明度与政府行政管理支出关系的影响

### (1) 交乘项回归结果

首先加入自然资源以及自然资源与预算透明度的交互项。为防止极端值的影响,对主要变量做了缩尾处理。为防止多重共线性,对自然资源与预算透明度做了对中处理,结果见表8。第(1)(3)列为不控制时间效应的FE和动态面板模型的回归结果,第(2)列和第(4)列为控制了时间效应后的FE和动态面板模型的回归结果。第(2)列和(4)列的结果均表明,自然资源依赖度提高会抑制预算透明度对政府行政管理支出的效果,假说2得到验证。

### (2) 分组效果

将每年各省自然资源依赖度从低到高分分为三组,我们以固定效应模型为例对分样本分别考察,回归结果如表9所示。其中,第(1)列、第(3)列、第(5)列分别是控制了时间效应的低自然资源依赖度、中自然资源依赖度以及高自然资源依赖度情形下,预算透明度对政府行政管理支出的影响结果。第(2)列、第(4)列、第(6)列则分别是加入因变量的滞后1期后的回归结果。第(2)列中因变量的滞后1期的系数不显著。我们以第(1)列的回归结果为准进行分析,发现低资源依赖度地区,预算透明度可以制约政府行政支出的规模。而中高资源依赖度地区,预算透明度的作用不显著。使用似无相关模型对低资源依赖度和高自然依赖度透明度的系数差异进行检验,发现二者的差异在10%的水平上显著。假说2中,财政透明在自然资源依赖地区可能无法有效约束政府行政管理支出的猜测再次得到验证。

表7 预算透明度对政府行政管理支出的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)
	FE	FE	GMM	GMM
预算透明度	-0.001 (0.01)	-0.003 (0.00)	-0.011** (0.00)	-0.004* (0.00)
<i>L.guanga-n</i>			0.509*** (0.11)	0.409** (0.19)
<i>L2.guang-n</i>			-0.303*** (0.07)	
年份	no	yes	no	yes
样本容量	248	248	155	186
R <sup>2</sup>	0.800	0.897		
AR(1)			0.004	0.067
AR(2)			0.399	0.890
Hansen Test			0.947	1.000

注:括号内数值为稳健标准误。\*、\*\*、\*\*\*分别表示10%、5%和1%的显著性水平。AR(1)、AR(2)以及Hansen Test给出的是相应检验的p值。*L.guanga-n*、*L2.guang-n*为中口径行政管理支出的滞后1期和滞后2期,下表同。

表8 预算透明度对政府行政支出的影响:考虑自然资源

	(1)	(2)	(3)	(4)
	FE	FE	GMM	GMM
预算透明度	-0.004 (0.00)	-0.003 (0.00)	-0.012*** (0.00)	-0.002 (0.00)
自然资源依赖	-0.121 (0.25)	0.054 (0.17)	0.786*** (0.21)	0.196 (0.26)
预算透明度×自然资源依赖	-0.088 (0.06)	-0.084* (0.04)	-0.041 (0.06)	-0.050* (0.03)
<i>L.guanga-n</i>			0.344** (0.14)	0.397** (0.15)
<i>L2.guang-n</i>			-0.209*** (0.07)	
年份	no	yes	no	yes
样本容量	217	217	124	155
R <sup>2</sup>	0.719	0.860		
AR(1)			0.104	0.260
AR(2)			0.402	0.109
Hansen Test			0.999	1.000

注:括号内数值为稳健标准误。\*、\*\*、\*\*\*分别表示10%、5%和1%的显著性水平。AR(1)、AR(2)以及Hansen Test给出的是相应检验的p值。

3. 转移支付对预算透明度和政府行政管理支出关系的影响

(1) 基础回归: 仅增加转移支付依赖作为控制变量

表 10 第(3)列、第(4)列的结果表明, 在控制了转移支付依赖后, 仍然无法改变预算透明提高可以制约政府行政管理支出的结论。此时, 转移支付的系数不显著。

(2) 加入转移支付依赖以及转移支付依赖与预算透明度的交互项

回归结果如表 11 所示。第(4)列考虑内生性因素的动态面板模型回归结果表明, 预算透明度与政府行政管理支出的关系不受转移支付依赖度的影响。

(四) 进一步考察: 预算透明度对政府行政管理支出的影响——预算内收入依赖的角度

前面的分析可以视为预算透明度对政府行政管理支出在总公共财政支出中的结构性约束, 即预算透明度是否可以降低行政支出在总财政支出中的比重。前面的研究表明, 假说 1 和假说 2 得到了验证, 但从支出结构角度而言, 转移支付依赖不影响预算透明与行政管理支出的关系, 即实证结果似乎并不支持假说 3。可能的原因是我们的因变量指标分母中混杂了转移支付结构因素的影响。为了对假说 3 深入分析, 我们参考宋小宁等有关行政管理费指标<sup>[17-18]</sup>, 将被解释变量换为一般公共服务支出占政府预算内收入的比重, 从而将转移支付结构因素从分母中剥离出去。我们希望探索, 预算透明度变化是否会影响政府本级预算内收入中有关行政管理支出的安排, 尤其是重新验证假说 3。因为很多文献, 如宋小宁等<sup>[17-18]</sup>、范子英和张军等的研究表明<sup>[13]</sup>, 转移支付依赖会增加地方政府的行政管理费。尤其是转移支付依

表 9 预算透明度对政府行政支出的影响: 基于自然资源的分组

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	低资源依赖度	低资源依赖度	中资源依赖度	中资源依赖度	高资源依赖度	高资源依赖度
预算透明	-0.009** (0.00)	-0.004 (0.00)	-0.002 (0.01)	-0.001 (0.01)	-0.001 (0.01)	-0.000 (0.00)
<i>L.guan-ga~n</i>		0.123 (0.22)		0.479*** (0.10)		0.381*** (0.08)
年份	yes	yes	yes	yes	yes	yes
样本容量	77	66	63	54	77	66
R <sup>2</sup>	0.902	0.854	0.800	0.888	0.950	0.913

注: 括号内数值为稳健标准误。\*、\*\*、\*\*\*分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平。

表 10 预算透明度对政府行政支出的影响: 考虑转移支付 I

	(1)	(2)	(3)	(4)
	FE	FE	GMM	GMM
预算透明	0.001 (0.00)	-0.001 (0.00)	-0.010** (0.00)	-0.005** (0.00)
转移支付	-0.014** (0.01)	-0.008** (0.00)	-0.004 (0.00)	-0.002 (0.00)
<i>L.guanga~n</i>			0.437*** (0.08)	0.338** (0.16)
<i>L2.guang~n</i>			-0.304*** (0.06)	
年份	no	yes	no	yes
样本容量	248	248	155	186
R <sup>2</sup>	0.832	0.906		
AR(1)			0.019	0.016
AR(2)			0.846	0.975
Hansen Test			0.998	1.000

注: 括号内数值为稳健标准误。\*、\*\*、\*\*\*分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平。AR(1)、AR(2) 以及 Hansen Test 给出的是相应检验的 p 值。

表 11 预算透明度对政府行政支出的影响: 考虑转移支付 II

	(1)	(2)	(3)	(4)
	FE	FE	GMM	GMM
预算透明	0.002 (0.00)	-0.000 (0.00)	-0.010*** (0.00)	-0.004* (0.00)
转移支付	-0.015** (0.01)	-0.008** (0.00)	-0.002 (0.00)	-0.002 (0.00)
预算透明 × 转移支付	-0.002* (0.00)	-0.001 (0.00)	0.001* (0.00)	0.000 (0.00)
<i>L.guanga~n</i>			0.465*** (0.08)	0.358** (0.15)
<i>L2.guang~n</i>			-0.307*** (0.07)	
年份	no	yes	no	yes
样本容量	248	248	155	186
R <sup>2</sup>	0.833	0.906		
AR(1)			0.001	0.011
AR(2)			0.139	0.667
Hansen Test			1.000	1.000

注: 括号内数值为稳健标准误。\*、\*\*、\*\*\*分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平。AR(1)、AR(2) 以及 Hansen Test 给出的是相应检验的 p 值。

赖高的地区,往往存在“吃饭财政”现象,大量资金用于政府的维持性职能,财政用于改善民生的资金捉襟见肘。如果预算透明能改善这种状况,无疑可能会使财政资金的成本节约、效率提升。

1. 基础回归

基础回归中,被解释变量为一般公共服务支出占政府预算内收入的比重<sup>①</sup>。表12中,第(1)列、第(3)列为不控制时间效应的FE和动态面板模型的回归结果,第(2)列、第(4)列为控制了时间效应后的FE和动态面板模型的回归结果。应注意,第(3)列中有关扰动项序列相关的检验AR(2)未能通过。考虑内生性因素后的动态面板模型回归结果(4)表明,预算透明度没有显著地减少财政收入中用于行政管理支出的比重。可能的原因有二,一是预算内收入所安排的行政管理费具有高度的惯性,即遵循增量预算,这使预算透明制约政府的作用不能得到充分发挥。我们注意到,第(4)列因变量滞后1期的系数高达0.845,这说明公共财政预算收入中用于政府行政管理支出的部分具有高度的正向依赖。这可能正是预算透明提高不能显著约束地方政府财政收入中用于行政管理支出比重的原因。另外一个可能的原因是,现行财政信息的公开少有充分公布人员状况、人头经费、公务经费信息的,这也会削弱预算透明对政府行政管理费的约束作用。考虑到转移支付对政府规模与行政管理费的重要影响,我们接下来重点关注预算透明在其中所能起的调节作用。

2. 转移支付、预算透明与政府行政管理支出

(1)模型中加入转移支付依赖作为控制变量

回归结果见表13。第(1)列是FE的回归结果,第(2)和第(3)列分别是不控制年份和控制年份的差分GMM回归结果。由于第(3)列中因变量滞后1期的系数不显著,为将内生性因素考虑在内,我们首先将解释变量全部滞后1期做固定效应回归得到第(4)列。然后在第(4)列的基础上控制了滞后1期的因变量,得到第(5)列的结果。表13绝大部分回归结果表明,预算透明度对政府行政支出占预算内收入的比重是负向影响,但在统计上不显著。所有回归结果表明,转移支付依赖增加了预算内收入中用于政府行政管理支出的比重,这一结果与宋小宁等相符<sup>[17-18]</sup>。

(2)模型中加入转移支付依赖以及转移支付依赖与预算透明度的交乘项

结果如表14所示。第(1)列为控制时间效应的FE回归,第(2)列和第(3)列分别为不控制和控制时间效应的差分GMM回归。由于在第(3)列中滞后1期的因变量的系数不显著,我们将所有解释变量滞后1期得到第(4)列的固定效应模型回归结果,而第(5)列是在第(4)列的基础上进一步控制因变量的滞后1期的回归结果。结果发现,尽管预算透明度的系数普遍不显著,但绝大部分情况下,预算透明度与转移支付依赖的交乘项的系数显著为负,说明在转移支付依赖地区如果加强预算透明度,会显著约束政府预算内本级收入中用于行政管理支出的比重,即减弱转移支付的粘蝇纸后果。假说3得到验证。

表12 预算透明度对政府行政管理支出的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)
	FE	FE	GMM	GMM
预算透明	0.015 (0.02)	0.017 (0.02)	0.025 (0.03)	0.032 (0.04)
<i>L.bizhon~r</i>			0.796*** (0.04)	0.845*** (0.04)
年份	no	yes	no	yes
样本容量	248	248	186	186
R <sup>2</sup>	0.484	0.510		
AR(1)			0.173	0.089
AR(2)			0.022	0.692
Hansen Test			0.995	1.000

注:括号内数值为稳健标准误。\*、\*\*、\*\*\*分别表示10%、5%和1%的显著性水平。AR(1)、AR(2)以及Hansen Test给出的是相应检验的p值。*L.bizhon~r*为被解释变量的滞后1期。

表13 预算透明度对政府行政管理支出的影响:考虑转移支付I

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	FE	GMM	GMM	FE	FE
预算透明	-0.007 (0.02)	-0.016 (0.02)	-0.008 (0.02)	-0.013 (0.02)	-0.009 (0.01)
转移支付	0.118*** (0.03)	0.138** (0.07)	0.096* (0.05)	0.084*** (0.02)	0.028*** (0.01)
<i>L.bizhon~r</i>		0.118 (0.32)	0.382 (0.34)		0.661*** (0.04)
<i>L2.bizhon~r</i>		-0.184* (0.11)			
年份	yes	no	yes	yes	yes
样本容量	248	155	186	217	217
R <sup>2</sup>	0.704			0.585	0.733
AR(1)		0.083	0.185		
AR(2)		0.120	0.214		
Hansen Test		0.999	1.000		

注:括号内数值为稳健标准误。\*、\*\*、\*\*\*分别表示10%、5%和1%的显著性水平。AR(1)、AR(2)以及Hansen Test给出的是相应检验的p值。

<sup>①</sup>为验证本实证中第四部分的结论,我们还将被解释变量换成一般公共服务支出与公共安全支出之和占预算内收入的比重重新回归,实证结果非常稳健。因篇幅所限,结果不再在正文呈现。

## 六、结论与政策启示

财政透明作为约束政府行为的重要财政制度,是否能有效地约束政府收支行为呢?本文从政府行政管理支出角度,考察了财政透明的有效性及影响财政透明效果的主要因素。实证研究结果表明,预算透明有助于降低政府行政管理支出在公共财政支出中的比重,即有助于降低政府的维持性支出。自然资源依赖度提高会削弱预算透明对政府行政管理支出的约束作用,但转移支付不影响预算透明与政府行政管理支出的关系。进一步研究发现,预算透明无法有效约束政府本级预算内收入中用于政府行政管理支出的比重。但对于转移支付越高,预算内收入当中的政府行政管理支出也相应提高的政府规模膨胀现象,提高预算透明可以有效减弱这种后果。

本文的研究表明即使缺乏明确的有关财政透明工作的问责机制,财政透明依然发挥了对政府的约束作用,该研究结论与多数文献相符<sup>[5-6]</sup>。为了充分发挥财政透明对政府行政管理支出的约束作用,我们还应在以下方面做出努力。

(1)继续推进预算透明度进程,使社会各界得以监督政府资金的来龙去脉,规范政府收支行为,提高财政资金的使用效率。目前我国地方政府的财政透明度整体水平依然很低,这会大大制约财政信息公开有效约束政府行为的程度。

(2)加强对自然资源依赖地区与自然资源有关的财政收支信息公开,有助于优化政府的支出结构,降低行政管理支出占总支出的比重。应继续推进资源依赖地区的经济结构调整,构建有利于财政透明作用发挥的宏观经济环境。

(3)2002年所得税分享改革以来,中央加大了对中西部地区的转移支付,这对推进公共服务均等化、缩小地区福利差距起了重要作用。然而也应当注意,由于“粘蝇纸”效应的存在,转移支付增加往往伴随着逐渐膨胀的政府规模和逐渐增加的行政管理费。为了提高转移支付依赖地区转移支付资金的使用效率,削弱地方政府的无效支出倾向,应提高转移支付依赖地区的预算透明度,重点披露与转移支付资金有关的财政收支信息。

综上,为了使财政透明约束政府收支的作用得到充分发挥,我们不仅要继续推进预算透明工作的及时性、规范性,更要突出财政透明的实质性和有效性,加强财政透明的问责机制,构建有利于财政透明作用发挥的宏观经济环境。

本文初步探索了影响财政透明有效性的主要因素——自然资源依赖和转移支付依赖。未来还可以继续深入探讨预算透明有效性的其他作用机制,如不同类型的财政信息披露的影响等。此外,本文论证了财政透明的首要功能是约束政府。至于财政透明能否激励政府改善收支结构、提高资金配置效率等问题还可做进一步深入研究。

### 参考文献:

[1] Gollwitzer, Sophia. Budget institutions and fiscal performance in Africa [J]. Journal of African Economies, 2011(1): 111 - 152.  
 [2] Heald D. Fiscal transparency: concepts, measurement and UK [J]. Public Administration, 2003, 4(81): 723 - 759.  
 [3] Kolstad I, Wiig A. Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries? [J]. World Development, 2009, 37(3): 521 - 532.  
 [4] 黄寿峰, 郑国梁. 财政透明度对腐败的影响研究——来自中国的证据 [J]. 财贸经济, 2015(3): 30 - 42.  
 [5] 李春根, 徐建斌. 中国财政预算透明与地区官员腐败关系研究 [J]. 当代财经, 2016(1): 19 - 28.  
 [6] 潘俊, 杨兴龙, 王亚星. 财政分权、财政透明度与地方政府债务融资 [J]. 山西财经大学学报, 2016(12): 52 - 63.

表 14 预算透明度对政府行政支出的影响: 考虑转移支付 II

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	FE	GMM	GMM	FE	FE
预算透明	0.004 (0.02)	-0.016 (0.02)	-0.015 (0.02)	0.003 (0.02)	-0.001 (0.01)
转移支付	0.103*** (0.03)	0.129** (0.06)	0.087* (0.04)	0.066** (0.02)	0.022*** (0.01)
预算透明× 转移支付	-0.017** (0.01)	-0.005 (0.00)	0.003 (0.01)	-0.019*** (0.00)	-0.009*** (0.00)
<i>L.bizho~r</i>		0.080 (0.33)	0.450 (0.32)		0.631*** (0.04)
<i>L2.bizho~r</i>		-0.179* (0.10)			
年份	yes	no	yes	yes	yes
样本容量	248	155	186	217	217
R <sup>2</sup>	0.719			0.610	0.739
AR(1)		0.074	0.092		
AR(2)		0.211	0.202		
Hansen Test		1.000	1.000		

注: 括号内数值为稳健标准误。\*、\*\*、\*\*\*分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平。AR(1)、AR(2) 以及 Hansen Test 给出的是相应检验的 p 值。

- [7] 肖鹏,刘炳辰,王刚.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[J].中央财经大学学报,2015(8):18-26.
- [8] 李丹,裴育.财政透明度对财政资金配置效率的影响研究[J].财经研究,2016(2):40-49.
- [9] 余华义.城市化、大城市化与中国地方政府规模的变动[J].经济研究,2015(10):104-118.
- [10] 胡兵,陈少林,乔晶.贸易开放对地方政府支出规模影响的实证研究[J].国际贸易问题,2013(8):38-50.
- [11] 高翔,黄建忠.贸易开放、要素禀赋与中国省际政府规模:1997-2013[J].国际贸易问题,2016(5):164-176.
- [12] 王莹,范琦,冯经纶.增值税与政府规模扩张的实证分析[J].财贸经济,2014(11):23-30.
- [13] 范子英,张军.粘纸效应:对地方政府规模膨胀的一种解释[J].中国工业经济,2010(12):5-15.
- [14] 范子英,张军.转移支付、公共品供给与政府规模的膨胀[J].世界经济文汇,2013(2):1-19.
- [15] 庄玉乙,张光.“利维坦”假说、财政分权与政府规模扩张:基于1997—2009年的省级面板数据分析[J].公共行政评论,2012(4):5-26.
- [16] 文雁兵.政府规模扩张、福利效应与政策矫正-基于门槛效应模型的经验研究[J].经济理论与经济管理,2016(9):25-39.
- [17] 宋小宁,陈斌,梁琦.区位优势和县域行政管理费增长[J].经济研究,2015(3):32-46.
- [18] 宋小宁,葛锐,苑德宇.县级行政管理费增长与财政转移支付依赖[J].中国行政管理,2015(1):119-125.
- [19] 辛兵海,张志超.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[J].财贸经济,2014(8):24-37.
- [20] 辛兵海,尚晓贺,陶江.资源依赖是否降低了地方政府信息透明度[J].山西财经大学学报,2014(9):23-30.
- [21] 范子英.转移支付、基础设施投资与腐败[J].经济社会体制比较,2013(2):179-192.
- [22] Rosen H S, Gayer T. Public Finance[M].北京:清华大学出版社,2015.
- [23] 付文林,沈坤荣.均等化转移支付与地方财政支出结构[J].经济研究,2012(5):45-57.
- [24] 上海财经大学公共政策研究中心.中国财政透明度报告[M].上海:上海财经大学出版社,2009-2016.
- [25] 杨斌.财政学[M].大连:东北财经大学出版社,2014.
- [26] Arellano M, Bond S. Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations[J]. Review of Economic Studies, 1991, 58: 277-97.
- [27] 谢宇.回归分析[M].北京:社会科学文献出版社,2013.

[责任编辑:高婷]

## Could Fiscal Transparency Restrict Government Behavior? Research on the Perspective of Public Administrative Spending

LIU Shengwang, CHEN Xin

(School of Public Finance & Economics, Shanxi University of Finance and Economics, Taiyuan 030006)

**Abstract:** Whether fiscal transparency is effective and how the fiscal transparency can be effective is directly related to the process of budget transparency in China. Fiscal transparency could control and restrain government actions by putting fiscal information in the sun. Based on the angle of the public administrative spending, we find that public administrative spending ratio can be effectively curbed through the budget transparency, but the increasing natural resources dependency could weaken this effect. Fiscal grant usually leads to higher proportion of public administrative spending in fiscal revenue, but budget transparency could weaken this consequence. In order to give full play to the role of fiscal transparency in the government's revenue and expenditure, we should continue to promote the fiscal transparency work of the governments at all levels; different areas should disclose their respective key fiscal information; and a macroeconomic environment that is conducive to the fiscal transparency should be built.

**Key Words:** fiscal transparency; effectiveness; influence factors; public administrative spending; government revenue and expenditure; budget transparency; government information publicity