

# 财政透明能有效遏制腐败吗？

杜亚斌

(中国人民大学公共管理学院,北京 100872)

**摘要:** 尽管已有大多数研究认为财政透明对遏制腐败具有重要且积极的作用,但鲜有研究关注这种作用在不同条件和情境下存在的差异。本文基于委托代理理论,首先分析了财政透明遏制腐败的机制,进而详细阐释了影响财政透明发挥反腐功效的影响因素,最后采用2006~2016年中国省级面板数据,运用系统GMM分析方法,对此进行了实证检验。分析结果表明,财政透明确实有助于减少腐败,并且在互联网普及率越高、社会团体数量越多、审计问责力度越大时,财政透明对腐败的遏制作用越强。只有当公众能真正获取和理解政府信息,并能通过一定渠道对政府部门形成强有力的问责压力时,财政透明才能对腐败滥权行为产生有效遏制作用。

**关键词:** 财政透明;腐败;委托代理理论;审计问责;调节效应

**中图分类号:** F810.2    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1003-5230(2020)05-0082-10

## 一、引言

腐败是世界范围内的治理难题,腐败的发生会阻碍经济发展,损害社会公平,降低政府信任,进而威胁政权合法性<sup>[1](P28-36)</sup>。正因腐败的巨大危害,各国政府都在努力寻找遏制腐败的有力工具,而政府透明近年来日益被视为实现这一目标的重要政策工具<sup>[2]</sup>。党的十九大报告指出,要健全党和国家监督体系,加强对权力运行的制约和监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子。党的十九届四中全会进一步指出,要坚持权责透明,推动用权公开,完善党务、政务、司法和各领域办事公开制度。同时,由于财政预算在政府运作中的关键地位,财政透明在政府透明中又尤为受到关注。党的十九大和十九届四中全会均指出,要建立和完善规范透明、标准科学、约束有力的预算制度。由此可见,中央力图通过提升预算透明度,强化财政资金使用绩效,进而减少资金滥用和腐败现象发生。

尽管“阳光是最好的防腐剂”的信条被理论界和实务界普遍奉为基本准则,但相关实证研究却表明财政透明对腐败的影响并不确定。一些实证研究发现财政透明对于遏制腐败大有裨益<sup>[3][4]</sup>,但也有研究表明财政透明并非根治腐败顽疾的灵丹妙药<sup>[5][6]</sup>。学者们的结论之所以各不相同,很大程度上源于其所关注情境的差异。Fox在分析透明对问责的影响时指出,学者们所应探讨的问题不是透明“是否”(whether)能促进问责,而是透明“在什么情况下”(under what conditions)可以促进问责<sup>[7]</sup>。

收稿日期:2020-02-22

基金项目:中国人民大学中央高校建设世界一流大学(学科)和特色发展引导专项资金(2020053)

作者简介:杜亚斌(1995—),男,山西乡宁人,中国人民大学公共管理学院博士生。

Cucciniello 等通过对 25 年来有关政府透明的研究进行系统综述发现,政府透明对问责、廉洁、合法性、政府信任等的影响具有高度的情境特征,在一定的情境下政府透明能够带来积极的影响,而在一定的情境下则不能,因此透明的作用很大程度上是情境的产物<sup>[8]</sup>。

本文在已有研究的基础上,首先从理论视角出发,深入考察财政透明遏制腐败的机制,进而探究可能影响这一机制发挥作用的条件因素。在此基础上,本文采用 2006~2016 年中国省级面板数据,运用系统 GMM 分析技术,实证检验了在不同条件和情境下财政透明影响腐败的差异。本文期待从以下两个方面对已有研究有所贡献:一是对已有关于财政透明与腐败关系的理论有所拓展,将情境因素纳入已有讨论之中;二是能对上述理论拓展进行实证检验,探讨其在实践中的适用性。

## 二、文献综述

腐败的影响因素十分复杂,为了厘清这些因素,学者们尝试对腐败的影响因素进行归纳。尹音频和闫胜利采用中国省级面板数据,从“不能腐、不敢腐、不想腐”三个方面探究腐败治理成效的影响因素<sup>[9]</sup>。根据影响因素所属领域的不同,万广华和吴一平将腐败的影响因素分为经济因素、制度因素和人口因素<sup>[10]</sup>,而徐国冲和朱江华峰则将腐败的影响因素分为经济因素、政治因素、社会因素和媒体因素<sup>[11]</sup>。

财政透明作为重要的制度因素,在腐败研究中历来受到关注。从跨国研究来看,Haque 和 Neanidis 采用跨国截面数据,以国际预算伙伴关系的开放预算指数衡量财政透明度,进而分析其对透明国际腐败感知指数的影响,结果表明财政透明能够显著遏制腐败<sup>[12]</sup>。张培培和温明月采用相同的透明与腐败指标,但使用 4 期的面板数据进行分析,结果表明财政透明与政府廉洁之间存在 U 型关系<sup>[13]</sup>。而 Chen 和 Neshkova 采用 5 期面板数据的研究则发现,开放预算指数能够显著降低腐败感知,并且预算执行和审计结果的透明比预算制定的透明更为重要<sup>[3]</sup>。此外,Bauhr 等采用 2006~2015 年欧洲国家的政府采购数据分析发现,政府采购过程的透明能够显著降低腐败风险,并且招标信息的透明比中标信息的透明更为重要<sup>[14]</sup>。

从国内研究来看,黄寿峰和郑国梁基于 2006~2009 年中国省级面板数据,以上海财经大学《中国财政透明度报告》的数据衡量财政透明度,分析其对腐败立案数的影响,结果表明财政透明对腐败不存在显著影响<sup>[6]</sup>。李春根和徐建斌、李敬涛分别将时间跨度拓展到 2011 年和 2012 年,此时发现财政透明能显著降低腐败立案数<sup>[4][15]</sup>。此外,郑小荣和程子逸采用中国省级面板数据的研究发现,政府审计结果公开能够降低腐败立案数<sup>[16]</sup>。

与已有研究相比,本研究的创新性主要体现在以下两个方面。首先,虽然已有一些国内研究考察了财政透明对腐败的影响,但其所采用的数据时间跨度较短,特别是未能将十八大以来的数据包含在内。考虑到十八大以来我国在反腐败斗争和透明建设方面所取得的成就,本文将综合采用十八大前后共计 11 年的数据,进一步考察财政透明对腐败影响的长期效应。其次,现有研究只考察了财政透明影响腐败的平均效应,未能考虑财政透明在不同条件和情境下对腐败影响的差异。正如前文所指出的,财政透明不是根治腐败顽疾的灵丹妙药,其作用的发挥受所处情境的影响,只有相关条件具备时,透明的积极影响才能充分显现。因此,本文将在已有研究的基础上进一步探究影响财政透明发挥反腐功效的影响因素。

## 三、理论分析与研究假设

### (一)财政透明与腐败

从委托代理理论的视角出发,腐败被普遍定义为“滥用授权牟取私利”(the misuse of entrusted authority for private gain)<sup>[1](P7)</sup>,这里的“授权”(entrusted authority)即表明了一种委托—代理关系,因此腐败问题也常常被视为委托—代理问题,即政府官员(代理人)为谋求个人私利而做出背离公众

(委托人)利益的行为<sup>[17]</sup>。这一问题的产生存在两方面的原因,一是政府官员(代理人)拥有比公众(委托人)更多的信息,即存在信息不对称的问题;二是政府官员(代理人)与公众(委托人)的利益存在冲突,即存在激励不兼容的问题<sup>[18]</sup>。因此,要解决腐败问题,一方面是要通过加强事前的监督,缓解信息不对称的问题,另一方面则是要通过强化事后的问责,使官员利益与公众趋于一致<sup>[19]</sup>,而财政透明度的提升则同时有利于两方面目标的实现。一方面,通过提升财政透明度可以降低公众与政府之间的信息不对称问题,使公众能更好地监督政府财政资金的使用情况,压缩财政滥权行为的空间,从而减少腐败行为的发生<sup>[20](P10-11)</sup>。另一方面,通过提升财政透明度可以使全体公众都成为“腐败监察员”,从而使腐败分子无处遁形,得到应有的惩罚,强化了问责机制,最终有利于遏制腐败<sup>[21]</sup>。据此,本文提出如下研究假设:

H1:财政透明度越高,政府腐败程度越低。

## (二)财政透明遏制腐败的条件

上述对财政透明与腐败关系的解释缺乏具体过程和环节的分析,因而其本身可能蕴含着一些未经证实的潜在假设。通过提升财政透明度遏制腐败,至少需要经过以下几个环节:(1)财政信息被公布或披露出来;(2)财政信息达及公众手中,并被其理解、分析和使用;(3)对于财政信息中所暴露出来的可能存在的腐败问题,公众通过正式或非正式的渠道向政府发起问责;(4)政府对公众进行回应,并对查实的腐败问题进行惩治<sup>[22]</sup>。在上述四个环节中,财政透明本身仅与第一个环节相关,而无法保证其他几个环节的实现,因而若要有效遏制腐败,仅靠透明是不够的,还必须进一步考虑透明发挥作用的条件。具体而言,财政透明若要有效遏制腐败至少还需满足两方面的条件:其一,财政信息不仅被公布出来,而且确实能为公众所获取和理解,这一点可以称之为公开化(publicity)要件。其二,公众能够对政府形成切实的问责压力,并使被曝光的腐败问题得到惩治,这一点可以称之为问责(accountability)要件<sup>[23]</sup>。下面将分别对这两方面的要件进行分析,进而提出研究假设。

1.公开要件。信息的全部价值就在于使用,如果信息仅仅被公布出来,但却没有被公众所获取或理解,那么政府与公众之间的信息不对称问题仍然没有得到解决<sup>[24]</sup>。影响公众获取和利用信息的首要因素就是公众的意愿,如果公众没有动机去获取政府信息,则政府信息很难发挥作用。公众获取信息的动机与其能否从中获得的利益密切相关,由于获取政府信息存在一定的成本,往往需要耗费一定的时间和精力,如果公众认为获取政府信息的收益无法弥补其所付出的成本,就可能会放弃信息的获取<sup>[25]</sup>。

影响公众获取和利用信息的第二个重要因素是公众的能力。即使公众获取信息的意愿很强,但如果其缺乏理解和分析信息的基本能力,这些信息也很难发挥应有的作用。事实上,政府透明很多时候只是 Heald 所说的名义透明(nominal transparency)而非有效透明(effective transparency),即公众虽然能够获取关于政府的很多信息,但却无法理解和使用这些信息,这也就是所谓信息过载(information overload)的问题<sup>[26](P25-43)</sup>。而要解决信息过载问题,一方面需要政府以用户友好型的方式呈现有用信息,另一方面也有赖于公众自身认知能力的提升。受教育程度是衡量公众认知能力与知识水平的基本指标,公众的受教育程度越高,越有能力理解和使用政府的财政信息,财政信息公开的作用也就越可能得到发挥。据此,本文提出如下研究假设:

H2:公众受教育程度越高,财政透明对腐败的遏制作用越强。

影响公众获取和利用信息的第三个重要因素是信息中介。由于很多时候公众缺乏直接获取和使用政府信息的意愿和能力,因此信息中介(info-mediaries)就成为公众获取政府信息的重要途径<sup>[27]</sup>。信息中介是连接公众与政府信息的桥梁,其通过对原始信息进行处理加工,从而使政府信息易于公众理解,并降低公众获取信息的成本,信息中介包括新闻媒体、社会组织或其他为公众提供信息支持和服务的主体<sup>[28]</sup>。近年来,随着信息通信技术的发展,互联网越来越成为公众获取信息的主要渠道,公众既可以通过政府网站直接搜寻相关信息,也可以通过网络新闻媒体平台、网络论坛、微博、微信等其

他渠道获取政府信息。但由于数字鸿沟(digital divide)的存在,并非所有公众都能通过网络媒介轻松获取政府信息,因此信息通信技术,尤其是互联网的普及和发展程度就成为影响和制约公众获取政府信息的重要因素<sup>[29]</sup>。据此,本文提出如下研究假设:

H3:互联网普及率越高,财政透明对腐败的遏制作用越强。

2.问责要件。要对腐败行为产生威慑,公众仅仅了解政府的所作所为还不足够,还必须能够对政府进行有效的问责,从而使腐败行为得到应有的惩罚。透明是问责的必要前提,但透明的提升并不一定能保证问责的实现<sup>[30]</sup>。透明仅仅意味着公众能够看见(see)政府的所作所为,而要真正对政府进行问责,公众还必须发声表达(speak)对政府的意见<sup>[31]</sup>。因此,来自普通公众、新闻媒体和社会组织的社会监督对于强化自下而上的问责十分重要,近年来兴起的网络问政<sup>[32]</sup>、人民监督员制度<sup>[33](P11-12)</sup>等都体现出社会监督在反腐败斗争中的积极作用。社会组织是公众参与社会管理活动的重要载体<sup>[9]</sup>,跨国研究也经常采用社会组织数量衡量社会监督或问责的水平<sup>[34]</sup>。因此,本文也借鉴这一做法,采用社会组织数量衡量社会监督的水平,并提出如下研究假设:

H4:社会组织数量越多,财政透明对腐败的遏制作用越强。

社会监督本质上只是一种不具强制力的舆论监督,并不必然能对腐败分子产生威慑,也不一定会使腐败行为被查处可能性提升<sup>[35]</sup>,透明对腐败的遏制作用很大程度还依赖于对腐败行为具有实质效力的政府正式问责制度的有效性。Fox(2007)区分了软问责(soft accountability)和硬问责(hard accountability),其中软问责是指政府仅仅对公众的诉求或质疑进行回应(answerability),而硬问责则是指回应加惩罚的可能性(answerability plus the possibility of sanctions),即如果公众反映的问题属实,政府还会进一步追究责任<sup>[7]</sup>,硬问责对实现透明的反腐价值至关重要。从政府官员的角度来看,仅仅依靠透明的曝光效应产生的羞耻震慑(the power of shame)并不足以削弱其腐败动机,如果腐败行为并不会带来严重的惩罚,腐败分子还是会有恃无恐<sup>[36]</sup>;从社会公众的角度来看,如果透明仅仅是将腐败行为曝光出来,但却不能使腐败分子受到惩罚,公众参与反腐的积极性会受到打击,并且公众可能会合理化腐败行为,从而造成腐败行为的进一步加剧<sup>[21]</sup>。

国家审计是国家权力制约与监督机制的重要组成部分,是落实政府经济责任的重要保障,有效的审计问责对治理腐败大有裨益<sup>[37]</sup>。国家审计发挥问责功能的一个重要途径是,审计机关在审计活动中发现腐败违法犯罪行为线索后,可以将相关案件移送司法机关、纪检监察机关和有关部门,由这些部门进一步调查取证、认定及惩治腐败,这有利于对财政滥权行为产生威慑,减少腐败的发生<sup>[38]</sup>。同时,政府审计问责的力度越强,被曝光的财政滥权行为受到惩治的可能性就越大,财政透明对腐败的威慑力也就越强;反之,政府审计问责的力度越弱,被曝光的财政滥权行为受到惩治的可能性就越小,财政透明对腐败的威慑力也就越弱。据此,本文提出如下研究假设:

H5:政府审计问责的力度越大,财政透明对腐败的遏制作用越强。

#### 四、研究设计

##### (一)模型设定

本文采用2006~2016年中国31个省、直辖市和自治区(不含港澳台地区)的面板数据<sup>①</sup>,以地方政府腐败程度为因变量,以财政透明度为自变量,在控制其他诸多宏观变量的情况下,构建多元回归模型,实证检验财政透明对腐败的影响以及相关因素对两者关系的调节效应。为此,本文设定如下回归方程:

$$\text{Corruption}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Corruption}_{i,t-1} + \beta_2 \text{FT}_{it} + \beta_3 \text{CV}_{it} + \alpha X_{it} + \mu_i + \epsilon_{it} \quad (1)$$

$$\text{Corruption}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Corruption}_{i,t-1} + \beta_2 \text{FT}_{it} + \beta_3 \text{CV}_{it} + \beta_4 \text{FT}_{it} \times \text{CV}_{it} + \alpha X_{it} + \mu_i + \epsilon_{it} \quad (2)$$

式(1)和式(2)中,下标*i*表示省份,下标*t*表示年份,Corruption表示衡量因变量腐败程度的指标,FT表示衡量自变量财政透明度的指标,CV表示调节变量,包括衡量居民受教育程度、互联网普

及率、社会组织数量、政府审计问责力度的相关指标,  $FT \times CV$  表示财政透明度与调节变量的交互项,  $X$  表示其他所有的控制变量,  $\mu_i$  表示不可观测的省份效应,  $\epsilon_{it}$  表示随机扰动项。此外, 考虑到腐败的顽固性和传播性, 本文在方程中加入了因变量的一阶滞后项, 此时的面板数据构成动态面板数据。方程(1)用于检验财政透明对腐败的影响, 即本文的研究假设 H1, 如果假设成立, 系数  $\beta_2$  应显著为负。方程(2)用于检验相关因素对财政透明与腐败关系的调节效应, 即本文的研究假设 H2~H5, 如果假设成立, 系数  $\beta_i$  应显著为负。

## (二) 变量测量与数据来源

1. 因变量。本文的因变量是政府腐败程度。尽管腐败被普遍理解为以权谋私, 但关于腐败的操作化概念和测量方式学者们则分歧较大。参照已有多数研究的做法, 本文以各省检察机关各年份的职务犯罪立案人数比当年该省的公职人员总数, 即每万名公职人员中的职务犯罪立案数(单位: 人/万人)来衡量各省的腐败程度。同时, 为提高研究结论的稳健性, 本文还将以各省检察机关各年份的职务犯罪立案人数比当年该省的人口总数, 即每百万人中的职务犯罪立案数(单位: 人/百万人)来衡量各省的腐败程度, 进一步检验实证分析结果的稳健性。在数据来源方面, 各省职务犯罪立案数据来自历年的《中国检察年鉴》, 各省公职人员数、人口总数相关数据来自历年的《中国统计年鉴》, 其中各省公职人员数以公共管理、社会保障和社会组织就业人数计。

2. 自变量。本文的核心自变量是财政透明度。国际货币基金组织将财政透明定义为政府对过去、现在和未来的财政状况进行完整、清晰、可靠、及时披露的程度<sup>[39]</sup>, 这一定义涵盖了财政透明的主要方面。上海财经大学公共政策研究中心发布的《中国财政透明度报告》是国内较早开展、较为权威的财政透明度评估, 该报告以我国 31 个省级行政区作为调查对象, 采用信息公开申请、网络检索、文献搜集等多种方式, 从一般公共预算、政府性基金预算、财政专户管理资金预算、国有资本经营预算、政府资产负债、部门预算、社会保险基金预算、国有企业、被调查者的态度和责任心等 9 个方面考察省级财政信息的公开程度, 并计算出省级财政透明度指数。该指数的取值区间为 0~100, 取值越大, 表示政府的财政透明度越高, 本文采用历年《中国财政透明度报告》中的财政透明度指数衡量各省的财政透明度<sup>②</sup>。

3. 调节变量。本文的第一个调节变量是居民受教育程度。本文以各省拥有大专及以上学历的人口占总人口的比重(单位: %)衡量各省的居民受教育程度, 相关数据来自《中国统计年鉴》。本文的第二个调节变量是互联网普及率。本文以各省互联网使用人数占总人口的比重(单位: %)衡量各省的互联网普及率, 相关数据来自国家统计局官网和 CEIC 数据库。本文的第三个调节变量是社会组织数量。本文以各省的人均社会团体数, 即每万人中的社会团体数(单位: 个/万人)衡量各省的社会组织数量, 相关数据来自国家统计局官网和《中国民政统计年鉴》。本文的第四个调节变量是审计问责力度。问责的关键在于惩罚的可能性, 因此本文借鉴已有研究的做法<sup>[40][41]</sup>, 采用各省审计机关移送司法机关、纪检监察机关和有关部门处理的案件数量加 1 的自然对数衡量各省审计问责的力度<sup>③</sup>, 相关数据来自《中国审计年鉴》。

4. 控制变量。在借鉴已有研究的基础上, 本文将以下变量作为控制变量纳入分析: (1) 经济发展水平。本文对各省的人均 GDP 取对数, 用以衡量各省的经济发展水平。(2) 经济开放程度。本文采用进出口总额占 GDP 的比重(单位: %)衡量各省的经济开放程度。(3) 政府规模。本文以政府预算内财政支出占 GDP 的比重(单位: %)衡量各省的政府规模。(4) 公职人员工资水平。本文以公共管理、社会保障和社会组织就业人员平均工资与城镇单位就业人员总体平均工资之比衡量各省公职人员工资水平。上述变量的相关数据均来自《中国统计年鉴》。此外, 上述 4 个调节变量同时也作为控制变量纳入分析。

本文所有变量的描述性统计分析结果如表 1 所示。此外, 本文还对所有解释变量进行了多重共线性诊断, 诊断结果表明包括自变量、调节变量和其他控制变量在内的所有变量的 VIF 值均小于 10, 这表明变量间不存在严重的多重共线性问题。

表 1

变量描述性统计

变量	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
因变量					
腐败(每万名公职人员腐败立案数)	341	30.297	10.457	2.952	69.498
腐败(每百万人口腐败立案数)	341	35.012	12.344	9.932	88.622
自变量					
财政透明	341	33.140	14.977	11.520	77.700
调节变量					
居民受教育程度	341	10.544	6.609	1.059	45.462
互联网普及率	341	36.322	17.686	3.800	77.800
人均社会团体数	341	2.120	0.945	0.882	7.049
审计问责力度	341	4.314	1.299	0.000	7.049
控制变量					
经济发展水平	341	10.382	0.588	8.663	11.680
经济开放程度	341	30.941	37.901	3.215	174.968
政府规模	341	24.852	19.014	8.305	137.920
公职人员工资水平	341	1.088	0.160	0.739	1.685

## 五、实证分析

### (一)估计方法

如前所述,考虑到腐败的延续性特征,本文将因变量的一阶滞后项纳入了回归方程,这有利于控制所有不随时间变化的结构性因素,以及其他可能影响因变量的历史性因素,从而缓解因遗漏变量引起的内生性问题。但由于方程中包含因变量的一阶滞后项,此时普通最小二乘法和固定效应模型的估计结果都是不一致和有偏的<sup>[42](P289-299)</sup>。此外,财政透明和腐败之间可能存在反向因果关系,即可能并非是财政透明遏制了腐败,而是越廉洁的政府越无惧于公开财政信息<sup>[43]</sup>,这也会带来内生性问题。

为缓解潜在的内生性问题,本文采用广义矩估计(GMM估计)进行分析,GMM估计通过将内生变量的滞后项作为工具变量,从而有利于解决潜在的内生性问题,提升估计结果的有效性和一致性。GMM又有差分GMM和系统GMM之分,同时两者又都有一步和两步之分。系统GMM有利于解决差分GMM存在的弱工具变量问题,估计更为有效,因而本文采用系统GMM进行估计。考虑到有限样本条件下,采用两步法GMM会低估参数的标准误<sup>[44]</sup>,故本文最终采用一步系统GMM进行估计。同时,参照已有研究的做法<sup>[45]</sup>,本文在分析中将因变量的一阶滞后项和财政透明视为内生变量,而将其他解释变量视为外生变量,并仅使用内生变量的二至三阶滞后项作为工具变量,以防止滞后期数过多带来的弱工具变量问题。此外,本文还将使用Windermeijer稳健性标准误控制异方差带来的不利影响。

### (二)分析结果

表2展示了本文实证分析的结果。Arellano-Bond模型序列相关检验结果表明,表中所有模型的扰动项虽然存在一阶序列相关,但不存在二阶序列相关,因此可以使用系统GMM方法进行估计。同时,Hansen检验结果表明,所有模型选择的工具变量均是合理有效的,不存在过度识别的问题。

模型1分析了在控制其他变量时财政透明对腐败的影响。分析结果表明,财政透明在1%的水平上显著减少了腐败,财政透明度每提高1分,每万名公职人员中的腐败立案人数平均会下降约0.1个,本文的研究假设H1得到了支持。这与李春根和徐建斌、李敬涛的研究发现基本一致<sup>[4][15]</sup>,略为不同的是,两者的研究均表明财政透明对腐败的影响较为微弱,仅在10%的水平上显著,而本文采用更长时间跨度的数据则发现财政透明对腐败的影响十分显著。这表明财政透明建设是一项长期工程和系统工程,其制度功效的发挥也需要一定的时间和过程,但从长期来看其仍然是遏制腐败重要的制度“笼子”。

在其他控制变量方面,经济发展水平显著提高了腐败,而经济开放程度、政府规模、公职人员工资水平、居民受教育程度、审计问责力度均显著降低了腐败,这些与已有研究的发现基本一致。此外,互联网普及率和人均社会团体数对腐败的影响为正,但并不显著。

	因变量:每万名公职人员腐败立案数				
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5
因变量一阶滞后项	0.706 *** (0.063)	0.745 *** (0.056)	0.737 *** (0.059)	0.731 *** (0.065)	0.742 *** (0.054)
财政透明	-0.099 *** (0.027)	-0.089 *** (0.024)	-0.048 * (0.025)	-0.063 ** (0.031)	-0.073 *** (0.025)
财政透明×居民受教育程度		-0.003 (0.003)			
财政透明×互联网普及率			-0.003 *** (0.001)		
财政透明×人均社会团体数				-0.049 *** (0.013)	
财政透明×审计问责力度					-0.028 ** (0.014)
经济发展水平	2.998 * (1.608)	2.525 (1.559)	1.944 (1.740)	2.113 (1.609)	2.635 * (1.490)
经济开放程度	-0.027 *** (0.010)	-0.024 ** (0.010)	-0.021 ** (0.010)	-0.020 ** (0.009)	-0.023 *** (0.009)
政府规模	-0.103 *** (0.025)	-0.094 *** (0.025)	-0.100 *** (0.026)	-0.099 *** (0.027)	-0.096 *** (0.024)
公职人员工资水平	-8.502 *** (2.368)	-7.888 *** (2.184)	-7.618 *** (2.253)	-7.523 *** (2.132)	-7.664 *** (2.126)
居民受教育程度	-0.372 *** (0.064)	-0.326 *** (0.073)	-0.321 *** (0.067)	-0.351 *** (0.061)	-0.345 *** (0.062)
互联网普及率	0.052 (0.044)	0.047 (0.045)	0.044 (0.048)	0.049 (0.045)	0.044 (0.044)
人均社会团体数	0.831 (0.522)	0.763 (0.509)	0.809 (0.551)	0.938 *** (0.352)	0.795 (0.494)
审计问责力度	-0.388 * (0.206)	-0.409 ** (0.186)	-0.448 ** (0.194)	-0.435 ** (0.211)	-0.456 ** (0.187)
常数项	-4.696 (13.609)	-8.834 (13.447)	2.814 (16.412)	1.068 (14.227)	-7.971 (12.528)
N	310	310	310	310	310
AR(1)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
AR(2)	0.510	0.403	0.317	0.400	0.238
Hansen test	0.983	0.971	0.974	0.989	0.976

注:(1)\*\*\*、\*\*和\*分别表示在1%、5%和10%的水平上显著;(2)括号内为异方差稳健标准误;(3)AR(1)、AR(2)及Hansen Test展示的是相应检验的p值,下表同。

模型2在模型1的基础上加入了财政透明与居民受教育程度的交互项,旨在检验居民受教育程度对财政透明与腐败关系的调节效应<sup>④</sup>。分析结果表明,财政透明与居民受教育程度的交互项不显著,这表明居民受教育程度对财政透明与腐败的关系不存在显著的影响,本文的研究假设H2没有得到支持。

模型3在模型1的基础上加入了财政透明与互联网普及率的交互项,旨在检验互联网普及率对财政透明与腐败关系的调节效应。分析结果表明,财政透明与互联网普及率的交互项在1%的水平上显著为负,这表明互联网普及率显著增强了财政透明对腐败的负向影响,互联网普及率越高,财政透明对腐败的遏制作用越强,本文的研究假设H3得到了支持。

模型4在模型1的基础上加入了财政透明与人均社会团体数的交互项,旨在检验社会团体数量对财政透明与腐败关系的调节效应。由分析结果可知,财政透明与人均社会团体数的交互项在1%的水平上显著为负,这表明人均社会团体数显著增强了财政透明对腐败的负向影响,人均社会团体数越多,财政透明对腐败的遏制作用越强,本文的研究假设H4得到了支持。

模型5在模型1的基础上加入了财政透明与审计问责力度的交互项,旨在检验审计问责力度对

财政透明与腐败关系的调节效应。分析结果表明,财政透明与审计问责力度的交互项在 5% 的水平上显著为负,这表明审计问责力度显著增强了财政透明对腐败的负向影响,审计问责力度越大,财政透明对腐败的遏制作用越强,本文的研究假设 H5 得到了支持。

### (三) 稳健性检验

为检验估计结果的稳健性,本文以每百万人口中的腐败立案数代替原有的腐败指标,对表 2 中的 5 个模型重新进行估计,估计结果如表 3 所示。表 3 中各个模型的估计结果与表 2 基本一致,略为不同的是,在表 3 模型 7 中,财政透明与居民受教育程度的交互项在 10% 的水平上显著为负,这表明居民受教育程度增强了财政透明对腐败的遏制作用,这一定程度上支持了本文的研究假设 H2。但由于交互项的显著性水平较低,且与表 2 模型 2 的估计结果不一致,这表明居民受教育程度对财政透明与腐败关系的调节效应不够稳健。

表 3 稳健性检验

	因变量:每百万人口腐败立案数				
	模型 6	模型 7	模型 8	模型 9	模型 10
因变量一阶滞后项	0.766*** (0.065)	0.781*** (0.068)	0.776*** (0.069)	0.783*** (0.072)	0.790*** (0.066)
财政透明	-0.126*** (0.030)	-0.101*** (0.028)	-0.053* (0.031)	-0.071** (0.036)	-0.085*** (0.029)
财政透明×居民受教育程度		-0.006* (0.003)			
财政透明×互联网普及率			-0.004*** (0.001)		
财政透明×人均社会团体数				-0.060*** (0.010)	
财政透明×审计问责力度					-0.034** (0.015)
控制变量	是	是	是	是	是
N	310	310	310	310	310
AR(1)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
AR(2)	0.293	0.178	0.123	0.126	0.104
Hansen test	0.986	0.987	0.985	0.983	0.984

## 六、结论与政策建议

本文在已有关于财政透明与腐败关系研究的基础之上,实证研究了财政透明遏制腐败的机制,以及可能影响财政透明发挥反腐功效的条件和情境因素,进而采用中国省级面板数据对本文的理论假设进行了实证检验。实证分析结果表明,财政透明能够显著降低腐败立案数,这表明财政透明作为一种反腐败制度安排是有效的。同时,分析结果还表明,财政透明对腐败的影响还受到互联网普及率、人均社会团体数和审计问责力度的调节。互联网普及率越高,财政透明对腐败的遏制作用越强,这是因为互联网普及率的提升使财政信息更易为公众所获取,从而也使得财政透明能真正起到作用。人均社会团体数量越多,财政透明对腐败的遏制作用越强,这是因为社会活跃度越高,社会监督往往也更有力量,从而有利于约束政府财政行为。审计问责力度越大,财政透明对腐败的遏制作用越强,这是因为只有当财政滥权行为可能受到惩罚时,公众对政府的财政监督才能发挥实质性作用。

综合本文的理论分析和经验证据,可以得出这样的结论:财政透明确实有助于遏制腐败,但这一作用只在一定条件和情境下才成立,这对政府政策具有一定的启发意义。

第一,要进一步加大财政透明建设力度,提升财政信息公开的广度和深度。2019 年新修订的《中华人民共和国政府信息公开条例》明确指出,政府信息公开应遵循以公开为常态、不公开为例外的原则。因此,为了更好地保障人民群众的知情权和监督权,有必要进一步完善新《预算法》和其他相关法律法规的规定,细化财政信息公开的范围、标准、程序和时间等,实现全口径财政信息公开。

第二,要充分利用现代信息技术,借助政府网站和社交媒体平台,使财政信息更易为公众获知。党的十九届四中全会指出,要建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则,推进数字政府建设,加强数据有序共享。因此,各级政府和相关工作人员要善于运用互联网技术和信息化手段推进财政透明建设,可以考虑在政府网站设置财政信息公开专栏,为公众提供用户友好型的财政信息。同时,也可以借助微博微信等新媒体平台,为公众推送简洁、及时的财政信息。

第三,要进一步提升社会公众的预算监督意识,拓宽公众参与和表达渠道。财政透明作用的发挥离不开社会的监督和参与。因此,政府应积极开展预算知识的普及工作,提升公众对财政信息的理解能力和监督政府的意识,使财政信息真正被使用起来。同时,政府还应结合当前全面实施预算绩效管理的要求,搭建社会公众参与绩效管理的平台,注意倾听公众的声音,使公众监督落到实处。

第四,要进一步健全和完善国家审计的反腐败功能,从而实现社会监督和官方问责相得益彰。具体来说,要通过制度创新和组织创新等方式提升国家审计机关的地位,确保审计工作的独立性和权威性;要拓展国家审计的监督范围,将使用财政资金的各类部门和各个环节都纳入监督范围,实现审计全覆盖;要建立健全审计机关与纪检监察、司法等相关部门的协同合作机制,形成监督合力,从而切实对腐败行为产生震慑力。

#### 注释:

①之所以采用这一时间区间是因为这是本文核心自变量财政透明度指标目前所覆盖的所有年份。

②2009~2012年的《中国财政透明度报告》反映的是各省2006~2009年的财政透明度,2013~2018年的《中国财政透明度报告》反映的是各省2011~2016年的财政透明度。为保证数据的连续性,参照已有研究的做法,本文取各省2009和2011年财政透明度的均值作为2010年的财政透明度。

③审计问责震慑作用的发挥具有滞后性,因而已有研究大多采用滞后一期的政府审计指标,本文也采用同样的方式。

④为避免多重共线性问题,本文对所有参与构造交互项的变量均进行了中心化处理,下同。

#### 参考文献:

- [1] Rose-Ackerman, S., Palifka, B. J. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* [M]. New York: Cambridge University Press, 2016.
- [2] 魏志华, 林亚清, 周雄. 财政透明度问题研究进展[J]. 经济学动态, 2017, (3): 136—149.
- [3] Chen, C., Nesh-kova, M. I. The Effect of Fiscal Transparency on Corruption: A Panel Cross-Country Analysis [EB/OL]. (2019-06-18) [2020-06-19]. doi.org/10.1111/padm.12620.
- [4] 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.
- [5] Öge, K. Which Transparency Matters? Compliance with Anti-Corruption Efforts in Extractive Industries[J]. Resources Policy, 2016, (49): 41—50.
- [6] 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.
- [7] Fox, J. A. The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability[J]. Development in Practice, 2007, 17(4—5): 663—671.
- [8] Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., Grimmelikhuijsen, S. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions[J]. Public Administration Review, 2017, 77(1): 32—44.
- [9] 尹音频, 闫胜利. 反腐败长效机制与从源治理腐败——基于国家治理现代化视角的分析[J]. 经济社会体制比较, 2019, (1): 105—115.
- [10] 万广华, 吴一平. 制度建设与反腐败成效: 基于跨期腐败程度变化的研究[J]. 管理世界, 2012, (4): 60—69.
- [11] 徐国冲, 朱江华峰. 腐败的测量方式与影响因素: 一个文献综述[J]. 公共管理与政策评论, 2019, 8(3): 85—96.
- [12] Haque, M. E., Neanidis, K. C. Fiscal Transparency and Corruption[Z]. Centre for Growth & Business Cycle Research Discussion Paper Series, 2009.
- [13] 张培培, 温明月. 预算透明能够提高政府廉洁程度吗——基于跨国面板数据的实证分析[J]. 甘肃行政学院学报, 2016, (1): 13—22.
- [14] Bauhr, M., Czibik, Á., De Fine Licht, J., et al. Lights on the Shadows of Public Procurement: Transparency as an Antidote to Corruption[EB/OL]. (2019-08-13) [2020-06-19]. doi.org/10.1111/gove.12432.
- [15] 李敬涛. 财政分权、信息公开与官员腐败——基于宏微观制度环境的双重考察[J]. 会计与经济研究, 2016, 30(3): 25—44.
- [16] 郑小荣, 程子逸. 政府审计结果公开与官员腐败——基于认知心理学的理论分析[J]. 中国行政管理, 2018, (11): 121—126.

- [17] Klitgaard, R. Political Corruption: Strategies for Reform[J]. *Journal of Democracy*, 1991, 2(4): 86—100.
- [18] Persson, A., Rothstein, B., Teorell, J. Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem[J]. *Governance*, 2013, 26(3): 449—471.
- [19] Silitonga, M. S., Van Duijn, M., Heyse, L., et al. Setting a Good Example? The Effect of Leader and Peer Behavior on Corruption among Indonesian Senior Civil Servants[J]. *Public Administration Review*, 2019, 79(4): 565—579.
- [20] 俞乔等. 2019年中国市级政府财政透明度研究报告[R]. 北京: 清华大学公共管理学院, 2019.
- [21] Bauhr, M., Grimes, M. Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability[J]. *Governance*, 2014, 27(2): 291—320.
- [22] Peixoto, T. The Uncertain Relationship between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's The New Ambiguity of Open Government[J]. *UCLA Law Review Discourse*, 2012, (60): 202—213.
- [23] Lindstedt, C., Naurin, D. Transparency is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption[J]. *International Political Science Review*, 2010, 31(3): 301—322.
- [24] Ofori, J. J. Y., Lujala, P. Illusionary Transparency? Oil Revenues, Information Disclosure, and Transparency[J]. *Society & Natural Resources*, 2015, 28(11): 1187—1202.
- [25] Etzioni, A. The Limits of Transparency[J]. *Public Administration Review*, 2014, 74(6): 687—688.
- [26] Hood, C., Heald, D. *Transparency: The Key to Better Governance?* [M]. Oxford: Oxford University Press for the British Academy, 2006.
- [27] Georgiadou, Y., Lungo, J. H., Richter, C. Citizen Sensors or Extreme Publics? Transparency and Accountability Interventions on the Mobile Geoweb[J]. *International Journal of Digital Earth*, 2014, 7(7): 516—533.
- [28] McGee, R. Aid Transparency and Accountability: Build It and They'll Come? [J]. *Development Policy Review*, 2013, (31): s107—s124.
- [29] 郝龙. 互联网会是挽救“公众参与衰落”的有效力量吗? ——20世纪90年代以来的争议与分歧[J]. *电子政务*, 2020, (6): 107—120.
- [30] Hood, C. Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? [J]. *West European Politics*, 2010, 33(5): 989—1009.
- [31] Meijer, A., Curtin, D., Hillebrandt, M. Open Government: Connecting Vision and Voice[J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2012, 78(1): 10—29.
- [32] 李莉, 孟天广. 公众网络反腐败参与研究——以全国网络问政平台的大数据分析为例[J]. *中国行政管理*, 2019, (1): 45—52.
- [33] 王京清, 孙壮志, 蒋来用. 反腐倡廉蓝皮书: 中国反腐倡廉建设报告 No.9 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2020.
- [34] Grimes, M. The Contingencies of Societal Accountability: Examining the Link between Civil Society and Good Government[J]. *Studies in Comparative International Development*, 2013, 48(4): 380—402.
- [35] 文宏, 黄之珩. 网络反腐事件中的政府回应及其影响因素——基于170个网络反腐案例的实证分析[J]. *公共管理学报*, 2016, 13(1): 21—30.
- [36] Ananny, M., Crawford, K. Seeing without Knowing: Limitations of the Transparency Ideal and Its Application to Algorithmic Accountability[J]. *New Media & Society*, 2018, 20(3): 973—989.
- [37] 刘家义. 论国家治理与国家审计[J]. *中国社会科学*, 2012, (6): 60—72.
- [38] 李明辉. 政府审计在反腐败中的作用: 理论分析与政策建议[J]. *马克思主义研究*, 2014, (4): 106—115.
- [39] De Renzio, P., Wehner, J. The Impacts of Fiscal Openness[J]. *The World Bank Research Observer*, 2017, 32(2): 185—210.
- [40] 郭芮佳, 池国华, 程龙. 公众参与对政府审计腐败治理效果的影响研究——基于国家治理视角的实证分析[J]. *审计与经济研究*, 2018, 33(2): 19—28.
- [41] 张龙平, 李苗苗, 陈丽红. 国家审计会影响低碳发展吗? ——基于中国省级面板数据的实证研究[J]. *审计与经济研究*, 2019, 34(5): 9—21.
- [42] 陈强. *高级计量经济学及Stata应用* [M]. 北京: 高等教育出版社, 2014.
- [43] García-Tabuyo, M., Sáez-Martín, A., Caba-Pérez, M. D. C. Mandatory versus Voluntary Disclosures: Drivers of Proactive Information Provision by Local Governments in Central America[J]. *Information Development*, 2016, 32(4): 1199—1215.
- [44] 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, 47(5): 45—57.
- [45] 刘生旺, 陈鑫. 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[J]. *审计与经济研究*, 2019, 34(4): 116—127.

(责任编辑: 肖加元)