

# 公众诉求与地方财政透明度 ——基于中国省级面板数据的经验分析

朱颖<sup>1</sup>, 赵颖博<sup>2</sup>, 邓淑莲<sup>2</sup>, 李奇璘<sup>3</sup>

(1. 上海立信会计金融学院 财税与公共管理学院, 上海 201620; 2. 上海财经大学 公共经济与管理学院, 上海 200433; 3. 上海财经大学 商学院, 上海 200433)

**摘要:** 财政透明是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要基础, 同时也是建立阳光政府、法治政府的前提条件。在地方政府缺乏足够的动力改善地方财政透明度的情况下, 是否可以通过“自下而上”的公众诉求来推动地方财政的透明度是一个值得研究的重大课题。随着2008年《政府信息公开条例》的正式实施, 财政信息的可获得性增强, 公众对财政透明问题的关注度也在逐渐提升。基于这些观察和思考, 文章采用2011—2015年中国31个省份的面板数据解析了公众诉求对地方财政透明度的影响机制。实证结果表明: 公众对“三公”消费问题的关注会推动地方总财政透明度、国有企业信息透明度和社保基金透明度的提升; 而公众对社会保障问题的关注则会推动地方总的财政透明度、国有企业信息透明度的提升, 但公众关注度对一般公共预算透明度的影响并不显著。与此同时, 在沿海地区和内陆地区, 公众诉求对地方财政透明度的影响存在显著的地区差异和地区特征。

**关键词:** 财政透明度; 公众关注度; “三公”消费

**中图分类号:** F810; F270.3   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1001-9952(2018)11-0090-17

**DOI:** 10.16538/j.cnki.jfe.2018.11.007

## 一、引言

近年来, 随着我国法治进程的不断完善, 财政信息公开透明已成为法治政府建设的关键环节(魏志华等, 2017)。财政透明意味着向公众公布政府的结构、职能、公共部门账户、财政预测信息等, 并确保这些信息是及时的、详细的、可靠的且可以理解的(邓淑莲、朱颖, 2017)。因此, 财政透明是公众知情权、监督权得以保障的前提, 同时也是建立阳光政府、责任政府的必然要求。自2008年《政府信息公开条例》实施以来, 中央政府一直致力于推动各级政府财政信息公开, 出台了一系列旨在提高各级政府财政透明度的政策指令。在中央政府层面, 向社会公开财政预算信息的中央部门从2010年的75个增加到2014年的91个, 财政预算信息公开的内容也在不断细化, 公开范围从支出功能分类项级科目的公开扩大到经济分类款级科目的公开。

尽管中央政府一直致力于推动地方财政透明度的建设, 但我国省级政府财政透明度的整体水平依然较低。据上海财经大学《中国财政透明度报告》评估结果显示, 2017年全国31省(自治

收稿日期: 2018-03-20

基金项目: 上海财经大学研究生创新基金项目(CXJJ-2017-408)

作者简介: 朱颖(1989—), 女, 四川广安人, 上海立信会计金融学院财税与公共管理学院讲师;

赵颖博(1987—), 男, 河南鹤壁人, 上海财经大学公共经济与管理学院博士研究生;

邓淑莲(1964—), 女, 山东威海人, 上海财经大学公共经济与管理学院教授, 博士生导师;

李奇璘(1985—), 女, 四川绵阳人, 上海财经大学商学院博士研究生。

区、直辖市)的财政透明度平均分为 48.26 分(满分为 100 分),这意味着一半以上的财政信息处于封闭、闲置状态,未被公众有效地监督、利用。实际上,地方官员缺乏足够的政治激励去提升财政透明度是我国省级政府财政透明度较低的重要原因之一。2016 年,财政部在《关于切实做好地方预决算公开工作的通知》中规定“各省、各地区可将预决算公开情况纳入地方官员的绩效考核体系中”。但是,相较于明确的、量化的 GDP 指标,模糊的、缺乏可操作性的财政透明度指标显然无法对地方官员产生足够有效的政治激励(董妍,2012;张蕊等,2016)。那么,除了依靠“自上而下”(中央的号召与压力)来推进地方财政信息公开之外,还有没有其他力量或因素能够对地方财政透明度的治理产生积极的作用呢?事实上,从发达国家的经验看,推动地方政府财政透明的最初力量源于社会公众。以日本为例,20 世纪 90 年代之后,日本开始大力推行地方自治,随着公众参与地方公共决策机会的增加,财政信息可获得性增强,公众对财政透明度问题的关注度与参与热情也逐渐提升。另一方面,公众在获取财政信息的同时,也积极为地方政府献计献策,使公众与地方政府形成了良好的互动关系。因此,地方政府也逐渐转变了被动公开的态度,开始积极主动地公开财政信息,地方政府的财政透明度不断提升。

近年来,在我国有越来越多的公众开始有意识、有组织地向政府表达希冀财政信息公开透明的强烈诉求。例如,2010 年 12 月,北京市民叶晓静通过向北京市财政局申请公开本市的公务车辆数目信息,直接促成了北京市财政局 2011 年 3 月 31 日在其门户网站上公开了全市公务车数量<sup>①</sup>等信息。无独有偶,2009 年 10 月,“公共预算观察志愿者”通过向各省财政厅递交财政信息公开申请,陆续促成了黑龙江、宁夏、青海、吉林等地方政府预决算信息公开。另外,2014 年 4 月,“众一行”公益组织也发布了《政府信息公开条例执行情况民间观察报告》,希冀通过此报告来“倒逼”地方政府财政信息公开。<sup>②</sup>

尽管上述案例取得了明显成效,国外的先例也使我们公众诉求的积极作用产生了良好预期。但是,我国每年的财政信息公开申请数量众多,这些成功的案例也许只是冰山一角,并不能够代表普遍情况。那么,在中国目前的社会制度环境下,公众诉求是否能够真正影响地方政府的财政透明度治理呢?探讨这个问题非常重要,如果公众诉求确实能够推动地方政府财政信息的公开,那么中央政府、学术界和媒体就应当考虑如何有效地利用这股力量,使其在地方财政透明度的治理过程中发挥更加积极的作用;如果公众诉求对地方财政信息公开的影响不显著,立法机构则应加强法制建设,在地方财政信息公开过程中不断引入公众参与机制,进一步畅通公众诉求的利益表达渠道,保障公众对财政信息的知情权、监督权和参与权。

本文试图利用百度搜索指数和省级财政透明度数据,来解析我国目前公众诉求对地方财政信息公开的推动作用。我们采用 2011—2015 年我国 31 个省份的面板数据,首先利用 Baidu 搜索功能构造度量不同省份在不同年份,社会公众对财政信息问题关注度的指标;其次,分别探讨公众关注度对地方总的财政透明度、一般公共预算透明度、国有企业信息透明度和社保基金透明度的影响效应,并在此基础上探讨了公众诉求影响财政透明度的地区差异和地区特征;最后,根据实证结果提出进一步推动地方财政透明的政策建议。研究表明,公众对“三公”消费问题、社保信息问题的关注的确能够推动地方的总财政透明度、国有企业信息透明度、社保基金透明度的提升,但并不能显著推动地方一般公共预算透明度的提升。

本文可能的贡献主要体现在三个方面,第一,相较于既有的研究公众与财政透明度的文献

①《新京报》,2010 年 12 月 24 日;《新京报》,2011 年 3 月 31 日。上海财经大学公共政策研究中心,2011《中国财政透明度报告》[M].上海财经大学出版社。

②上海财经大学公共政策研究中心,2015《中国财政透明度报告》[M].上海财经大学出版社。

(Piotrowski 和 Ryzin, 2007; Kim&Lee, 2012; 孙琳、方爱丽, 2013; 肖鹏等, 2013), 本文首次量化了公众的财政透明诉求, 运用百度搜索指数来探讨公众诉求对地方财政透明度的影响; 第二, 现有关于财政透明度的研究多集中在预算透明度方面, 而对其他财政信息透明度的研究甚少, 本文详细探讨了公众诉求对不同财政信息透明度的影响机理, 拓展了现有的研究领域。第三, 由于经济基础和发展理念的不同, 在沿海地区和内陆地区, 公众诉求对地方财政透明度的影响存在地区差异, 本文系统地分析了公众诉求影响财政透明度的地区差异和地区特征, 丰富了现有文献中关于两者关系的研究。

## 二、制度背景和现实基础

(一)《政府信息公开条例》和新《预算法》颁布, 保障了公众的知情权、参与权与监督权

为了适应政府信息公开这一国际趋势, 进一步提高地方政府的治理能力, 2007年4月, 国务院颁布了《政府信息公开条例》(以下简称《条例》), 并于2008年正式实施。《条例》作为全国首部关于政府信息公开的法规性文件, 标志着我国财政信息公开工作进入了有规则可依的空前发展时期。根据《条例》规定, 公众可以根据自身生活、生产、科研等需要, 向各级政府申请财政信息公开。<sup>①</sup>进一步地, 《条例》还赋予了公众依法行政复议和行政诉讼的权利, 保障了公众合法权益不受侵犯。<sup>②</sup>《条例》的颁布与实施, 引入了公众的监督与参与机制, 畅通了公众财政透明诉求的利益表达渠道。

2014年, 新《预算法》的颁布实现了我国财政信息公开从“向人大公开”到“向社会公开”的实质性转变。它首次将“财政预算信息公开”写入法律, 详细规定了财政预算公开的主体、时间和内容等, 并要求各级政府对公众所关注的“三公”消费等信息进行详细说明(杨丹芳、吕凯波和曾军平, 2015)。新《预算法》所规定的“全面实施公开透明的预算制度”为地方政府财政透明度的治理提供了坚实的法律基础(郭俊华和朱符洁, 2016)。在良好的制度环境的激励下, 各种推动地方财政信息公开的组织和个人出现, 并发挥着日益重要的作用。

(二)公众诉求与日俱增, 财政信息公开申请数量急剧上升

自2008年《政府信息公开条例》实施以来, 政府受理的财政信息公开申请数量不断增加。在中央政府层面, 2008—2014年, 财政部受理的信息公开申请从17件增加到了1362件。在2012年之前, 财政部受理的政府信息公开申请数量都在100件以内; 而在2013年后, 申请数量呈现急剧上升的趋势(见图1)。与此同时, 有关财政部信息公开的行政复议案件从2009年的1件增加到2014年的95件, 有关财政部信息公开的行政诉讼案件也从2012年的1件增加到2015年的13件(见图2)。

在地方政府层面, 全国省级财政厅受理的财政信息公开申请数量虽略有波动, 但大体呈现上升趋势。2008—2015年间, 省级财政厅受理的政府信息公开申请分别为149件、222件、912件、558件、834件、892件、880件和1616件(见图3)。进一步地, 与省级财政厅有关的政府信息公开行政复议和行政诉讼案件也急剧增加, 其中, 行政复议申请从2008年的2件上升为2014年的26件, 行政诉讼案件从2008年的0件上升为2014年的7件(见图4)。

<sup>①</sup>《政府信息公开条例》第十三条规定:“公民、法人或者其他组织还可以根据生产、生活、科研等特殊需要, 向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。”

<sup>②</sup>《政府信息公开条例》第三十三条规定:“公民、法人或者其他组织认为行政机关不依法履行政府信息公开义务的, 可以向上级行政机关、监察机关或者政府信息公开工作主管部门举报。收到举报的机关应当予以调查处理。公民、法人或者其他组织认为行政机关在政府信息公开工作中的具体行政行为侵犯合法权益的, 可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。”

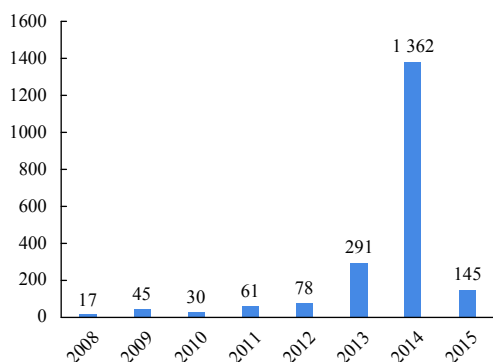


图1 2008—2015年财政部受理的信息公开申请数量

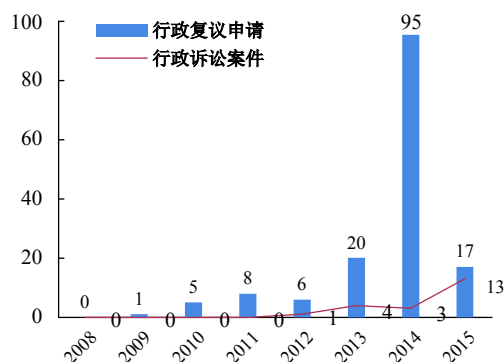


图2 2008—2015年有关财政部信息公开的行政复议、诉讼数量

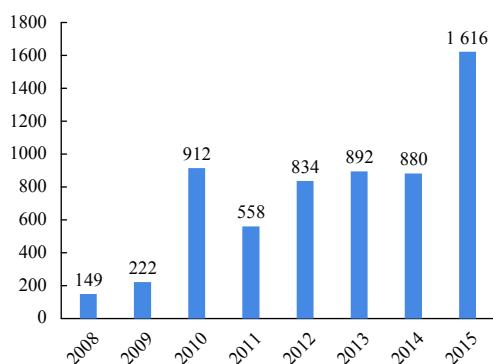


图3 2008—2015年省级财政厅受理的信息公开申请数量

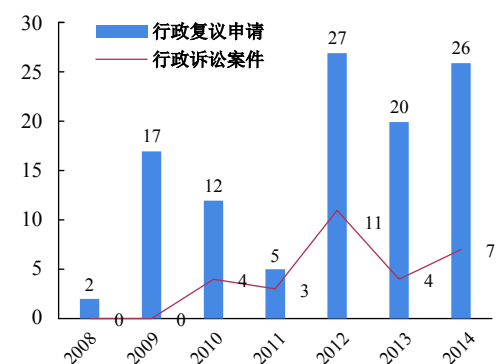


图4 2008—2014年有关省级财政厅信息公开的行政复议、诉讼数量

近年来,各省级财政厅受理的公众政府信息公开申请呈现出数量较多、内容繁杂等特点。公众向地方政府申请公开的财政信息涉及“三公”消费、社保信息、公共定价信息等多个方面,而申请的目的是为获取与自身利益相关的财政信息或为获取仲裁、诉讼的证据等。公众希冀财政信息透明的意愿与诉求直接给地方政府造成了压力,迫使地方政府进一步提升财政透明度。

### (三)我国省级政府财政透明度现状

近年来,我国省级政府财政透明度呈现不断上升的趋势(见图5)。根据上海财经大学《中国财政透明度报告》数据显示,2011—2015年,<sup>①</sup>全国31省(自治区、直辖市)财政透明度的平均分为依次为31.40、32.68、36.04、42.25和48.26。整体而言,我国省级政府的财政信息公开状况仍然较差,约50%以上的财政信息没有公开,处于封闭、闲置状态,未得到公众的有效监督、利用。

同时,不同财政信息的透明度存在很大差异。从各省一般公共预算透明度评估看,大类、笼统的项目透明度较高,如公共预算收支总额、公共预算收入类级科目等;而详细、具体的项目透明度较低,如公共预算支出经济类级科目等。从各省国有企业信息透明度的评估看,本级政府国有企业的总量信息<sup>②</sup>透明度最高,其次为国有企业资产负债表、利润表和现金流量表的透明度,而政府直属企业的信息透明度最差。从各省社会保险基金透明度的评估结果看,社保基金的收

<sup>①</sup> 上海财经大学《中国财政透明度报告》的评估数据为滞后两年数据,即2013—2017年的财政透明度评估的是2011—2015年的省级政府财政透明度状况。

<sup>②</sup> 在上海财经大学《中国财政透明度报告》中,本级政府国有企业的总量指标,包括国有企业的收入、费用、利润总额、资产、负债及所有者权益总额六项指标。

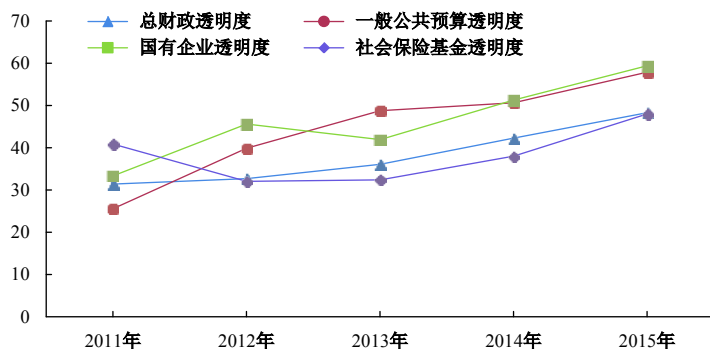


图 5 2011—2015 年省级政府财政透明度趋势

入、支出和结余透明度最高,其次为各项基金的资产负债透明度,而各省的养老基金未来 50 年收支精算报告的透明度最差。

### 三、文献回顾与研究假说

#### (一)文献回顾

由于公众与政府之间的信息不对称,政府总是掌握着更多的信息。一方面,在缺乏监督的情况下,存在代理人(政府)违背委托人(公众)意愿的机会主义倾向。地方政府只有在公众的监督下,才能有效地筹集、分配和使用公共资金。另一方面,公众的投资、消费和创业等个人决策也与地方财政的透明度紧密相关,地方政府财政透明度越高,公众越能够准确地理解和把握宏观经济政策,对经济运行环境形成理性的预期,从而作出最优的投资、消费和创业决策(邓淑莲和朱颖,2017)。因此,公众是地方政府财政信息公开透明最为重要的需求方之一(Wehner 和 Renzio, 2013)。

进一步地,公众诉求能否推动地方财政信息的公开透明,其基础在于是否存在有效的公众诉求表达渠道。在西方,政府官员为获取选民的信任,会倾向于公开财政信息,以此来增加竞选成功或连任的概率。公众则通过投票选举撤换不称职的政府官员来改善财政透明度,这会对政府官员造成巨大压力(魏志华等,2017)。那么,在我国是否也存在公众表达财政透明诉求的有效渠道呢?公众诉求能否真正地推动地方财政信息的公开透明呢?实际上,《条例》第十三条对公众的参与制度有所规定:“公民、法人或者其他组织还可以根据自身生产、生活、科研等特殊需要,向国务院部门、地方各级人民政府及县级以上地方人民政府部门申请获取相关政府信息。”因此,公众可通过递交信息公开申请、网络参政议政等方式向各级政府表达财政透明的意愿和诉求。

自《条例》实施以来,社会公众开始有意识地向地方政府表达财政透明的强烈诉求。图 6 绘制了 2011—2014 年各省财政信息公开申请数量和“三公”消费百度搜索指数的趋势对比图,可以看出,百度搜索指数与财政信息公开申请数量的趋势大体一致,虽略有波动,但基本呈现出小幅稳步上升的趋势。由此可以预见,公众诉求的增强将在地方财政透明度治理过程中发挥更加积极的作用。

#### (二)研究假说

现有文献研究表明,公众与地方政府互动越多,获取财政信息的需求越强烈,越能够促使地方政府提高财政透明度(Piotrowski 和 Ryzin, 2007)。公众对地方财政信息的关注度与参与热情是影响地方财政透明度的重要因素,甚至是推动地方财政透明的根本动力(Kim 和 Lee, 2012; 申亮, 2015)。在我国,地方官员是否具有足够的动机去提高地方财政透明度,很大程度上取决于官

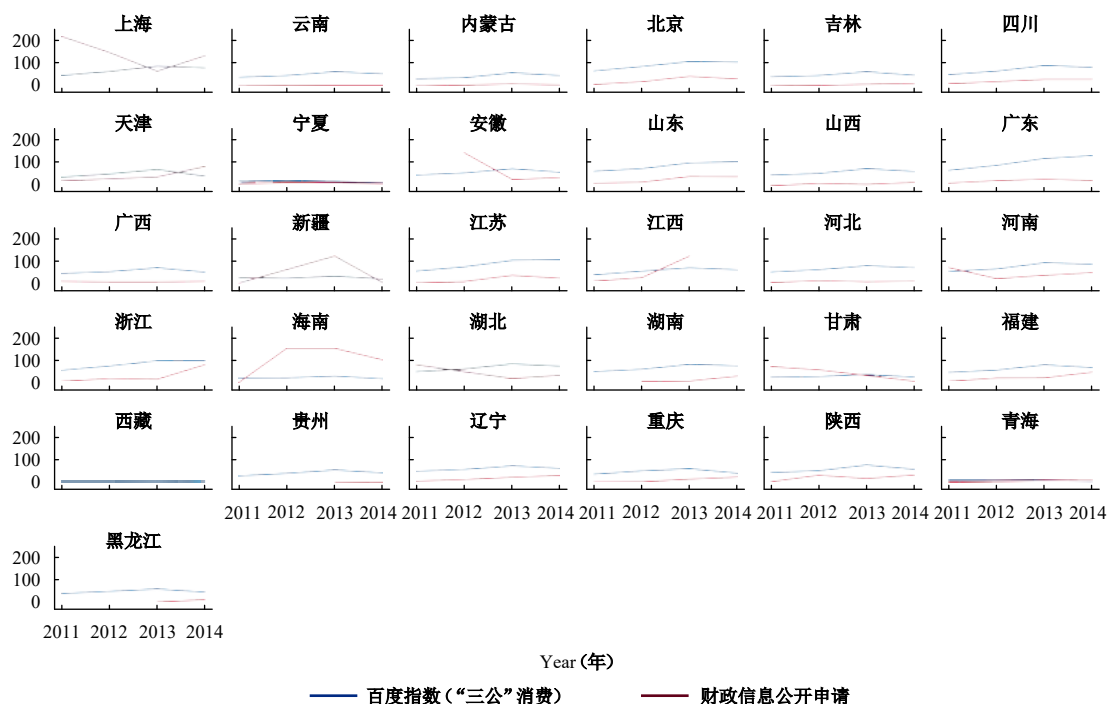


图 6 百度搜索指数与财政信息公开申请数量趋势对比

员所受的激励和压力。与明确的、可量化的 *GDP* 考核指标不同, 财政透明度指标往往是模糊的、缺乏可操作性的, 无法对地方官员产生足够的政治激励。进一步地, 由于中央与地方的信息不对称, 中央也无法对地方政府的财政信息公开状况进行有效地监督与考察, 而公众则具有地方财政信息公开透明的强烈诉求, 反映了地方政府财政透明度的治理状况, 缓解了中央与地方间的信息不对称, 暴露了公众对地方财政透明度现状的不满(曹正汉, 2011)。从某种程度上讲, 公众诉求有助于加强中央对地方财政信息公开的监督与考察。

综合现有文献和我国的现实情况, 不难发现, 公众诉求推动我国地方财政透明主要是通过公众与地方政府的有效互动实现的, 即公众通过递交信息公开申请、网络参政议政等途径来参与地方财政透明度治理的事务。一方面, “以人为本”的执政理念会促使地方政府积极回应辖区公众的财政透明诉求, 例如, 受理公众的政府信息公开申请等; 更为重要的是, 若公众适度、温和的财政透明诉求得不到地方政府的积极回应, 就有转变成过激的群体性事件的风险, 带来较大的经济社会损失和上级政府的严厉问责(于文超等, 2014), 不利于地方官员在激烈的晋升竞争中占据有利地位, 这会极大地促使地方官员提高财政透明度。

进一步地, 在沿海地区和内陆地区, 公众诉求影响地方财政透明度可能存在显著的地区差异。沿海地区拥有雄厚的经济基础和先进的发展理念, 当公众通过信息公开申请、网络参政议政等途径来表达自身意愿时, 地方政府更加注重公众的财政透明诉求, 更倾向于扩大财政信息公开的范围。相比之下, 内陆省份的地方政府受经济条件和落后治理理念的制约, 公众诉求并不能显著地影响地方的财政透明度。基于此, 本文提出如下研究假说:

假说 1: 公众的诉求会显著地推动地方财政透明度的治理, 即公众对地方政府财政透明的诉求越强烈, 地方政府越倾向于提升财政透明度;

假说 2: 在沿海地区和内陆地区, 公众诉求影响地方财政的透明度存在显著的地区差异。

## 四、实证检验

### (一)模型、变量和数据

#### 1. 数据来源

首先,本文需要合理地度量公众对财政信息问题的关注程度,才能进一步准确分析公众诉求对地方财政透明度治理的推动作用。本文借鉴了郑思齐等(2013)的方法,利用百度指数来构造度量公众对财政信息问题关注程度的指标。百度指数(*Baidu Index*)是以公众在百度引擎中搜索的某关键词作为统计依据,系统自动地计算出该关键词在特定时间、地区范围内搜索频次的加权和,该指数反映了公众对特定信息关注程度在时间和空间上的差异性。由于“三公”消费问题、社会保障问题是公众最为关注的财政信息问题,因此,本文构造了公众关注度指标 *Baidu\_Index1*,即在百度引擎中以“三公”消费为关键词进行搜索得到的分年分省份的公众关注度指数,以及 *Baidu\_Index2*,即在百度引擎中以“社会保障”为关键词进行搜索得到的分年分省份的公众关注度指数。

另外,本文所使用的财政透明度数据来源于上海财经大学 2013—2017 年《中国财政透明度报告》,该报告的数据是滞后两年的数据,即 2013—2017 年《中国财政透明度报告》实际评估的是各省(自治区、直辖市)2011—2015 年的财政信息公开状况。该报告主要包括财政透明度进程、各省总的财政透明度评估、一般公共预算透明度评估、国有企业信息透明度评估和社保基金透明度评估等部分。

#### 2. 模型构建与变量说明

公众作为地方政府财政信息披露最重要的需求方之一,其消费、投资和创业决策都与财政信息的公开透明紧密相关。自 2008 年《政府信息公开条例》实施以来,有越来越多的公众通过信息公开申请、网络参政议政以及行为艺术等方式向地方政府表达了自身意愿与诉求。为了探讨公众诉求对地方总的财政透明度的影响效应,本文构造了如下模型:

$$trans_{it} = \beta_0 + \beta_1 (Baidu\_index_{it})\_lag + \beta_2 C_{it} + province\ fixed\ effect + year\ fixed\ effect + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中:下标  $i$  表示第  $i$  个省, $t$  表示第  $t$  年。 $trans$  表示地方政府的总财政透明度,*Baidu\_Index1* 表示公众对“三公”消费问题的关注度,*Baidu\_Index2* 表示公众对社保信息问题的关注度。考虑到地方政府行为的滞后效应,同时为了缓解内生性问题,我们将两个公众关注度指数的滞后一期项(而非当前项)放入方程(1)。 $C$  表示一系列省级层面控制变量和官员层面的控制变量。同时,我们也控制了省份固定效应和年份固定效应。 $\varepsilon_{it}$  表示随机误差项。

进一步地,公众关注度对各细分财政透明度的影响是不同的。一般而言,社会公众更关心与其切身利益紧密相关的财政信息,愿意花更多的时间和精力向地方政府申请此类财政信息的公开,例如社会保障信息、“三公”消费信息等。在公众希冀财政信息公开透明的强烈诉求下,地方官员会基于自身利益和所受激励,对不同财政信息的公开范围、公开程度作出决策(张蕊和朱建军,2016)。因此,为检验公众关注度对不同财政信息的透明度是否具有不同的影响效应,本文建立如下模型:

$$soet_{it} = \beta_0 + \beta_1 (Baidu\_index_{it})\_lag + \beta_2 C_{it} + province\ fixed\ effect + year\ fixed\ effect + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

$$sift_{it} = \beta_0 + \beta_1 (Baidu\_index_{it})\_lag + \beta_2 C_{it} + province\ fixed\ effect + year\ fixed\ effect + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

$$gpbt_{it} = \beta_0 + \beta_1 (Baidu\_index_{it})\_lag + \beta_2 C_{it} + province\ fixed\ effect + year\ fixed\ effect + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

同样,下标  $i$  表示第  $i$  个省, $t$  表示第  $t$  年。 $soet$  表示国有企业的信息透明度, $sift$  表示社保基

金的透明度,  $gpbt$  表示一般公共预算的透明度。 $Baidu\_Index1$  表示公众对“三公”消费问题的关注度,  $Baidu\_Index2$  表示公众对社保信息问题的关注度。同样, 考虑到地方政府行为的滞后效应, 同时为了缓解内生性问题, 我们将两个公众关注度指数为滞后一期项(而非当前项)放入方程(2)、(3)、(4)。C 表示所有省级层面的控制变量和官员层面的控制变量。另外, 我们也控制了省份固定效应和年份固定效应。 $\varepsilon_{it}$  表示随机误差项。

需要指出的是, 本文的回归结果可能会受内生性问题的制约。因此, 我们采用了两个策略来缓解这种内生性问题: 首先, 我们在方程中加入了省份固定效应, 以此来控制省份层面不随时间变化的不可观测因素; 其次, 我们将两个公众关注度指数的滞后一期项(而非当前项)放入方程中, 这样能够在一定程度上缓解内生性问题。由于我们尚未找到完美的外生工具变量, 因此, 仍不能完全排除内生性问题, 需在今后的研究中进一步加以讨论。

此外, 本文还控制了地方官员的个人特征变量和省级层面可能会影响地方财政透明度的变量。由于一省的财政厅厅长负责该省的财政预决算公开工作, 对该省财政信息公开的程度和范围作出决策。因此, 本文所选择的官员层面的控制变量为省财政厅厅长的个人特征变量。从地方官员个人特征层面看, 地方官员的任期会影响其晋升的概率。因此, 地方官员会在不同任期选择其财政信息公开的程度和范围。地方官员年龄越大, 积累的治理经验越丰富, 越倾向于公开财政信息。地方官员的学历也会影响其任职省份的财政透明度, 由于地方官员的受教育程度越高, 治理能力和水平越高。因此, 受教育程度越高的地方官员越会公开财政信息, 愿意接受公众的监督。同样, 不同的地方官员对财政信息公开的范围和程度的选择不同, 因此, 是否发生官员更替也会影响地方的财政透明度。有鉴于此, 本文将地方官员(省财政厅厅长)的任期、年龄、学历、是否发生官员更替作为控制变量一并纳入模型。从省级层面看, 外商投资占比会影响地方财政的透明度, 相对于国内企业而言, 外国投资者要求更加法制化的经济环境, 会要求地方政府具有更高的透明度; 为吸引更多的外商投资, 地方政府也倾向于提升财政透明度。财政赤字率越高的省份, 地方政府越倾向于掩盖其财政信息, 降低财政透明度。一省资源租金的存在也会影响地方政府对公众税收的依赖和责任性, 从而影响地方政府的财政透明度(辛兵海等, 2014)。另外, 经济发展水平越高的省份, 公众的收入水平越高, 拥有更多的精力、金钱和时间参政议政, 该省的财政透明度就越高。因此, 本文将外商投资占比、财政赤字率、人均 GDP 和资源依赖程度一并作为省级层面的控制变量纳入上述模型。官员层面的数据来源于《中华人民共和国官员志》、新华网等; 省级层面的数据来源于各省的《财政年鉴》和《中国统计年鉴》。表 1 为主要变量的描述性统计。

由表 1 可以看出, 公众关注度  $Baidu\_Index2$  的平均值为 74.54194, 高于公众关注度  $Baidu\_Index1$  的平均值 48.4, 这表明, 社会公众对社保信息透明度的关注要高于“三公”消费。省级政府总财政透明度平均值为 38.0059, 这表明, 整体而言, 我们省级政府的财政透明度水平依然很低。从各细分透明度水平看, 国有企业透明度、社保基金透明度和一般公共预算透明度的平均值分别为 46.31584、38.25529 和 44.53419, 均未达到及格线水平。其中, 透明度最高的为国有企业信息, 这表明, 相比其他财政信息公开状况, 国有企业信息公开状况较好。平均而言, 各省的财政赤字率为 16.04%, 这说明我国绝大多数省份存在财政超支的情形。

表 1 主要变量的描述性统计

变量名	定义	样本量	均值	标准差
$Baidu\_Index1$	公众关注度 $Baidu\_Search$ 指数, 关键词: “三公”消费	155	48.4	26.45152
$Baidu\_Index2$	公众关注度 $Baidu\_Search$ 指数, 关键词: “社会保障”	155	74.54194	39.72262
$trans$	总财政透明度	155	38.0059	13.99944



续表 1 主要变量的描述性统计

变量名	定义	样本量	均值	标准差
<i>soet</i>	国有企业信息透明度	155	46.31584	25.31611
<i>sift</i>	社保基金信息透明度	155	38.25529	28.81736
<i>gpbt</i>	一般公共预算透明度	155	44.53419	20.24566
<i>tenure</i>	官员任期	151	3.741722	2.34266
<i>age</i>	官员年龄	149	53.61745	3.504047
<i>edu</i>	官员学历: 该指标有 4 个等级, 1 表示专科及以下, 2 表示本科, 3 表示研究生, 4 表示博士	151	2.847682	0.6191214
<i>turn</i>	官员是否发生更替: 发生更替为 1, 否则为 0	151	0.1854306	0.3899397
<i>forip</i>	外商投资占比: 外商投资占比=外商投资工业总产值 / 全部工业总产值	155	0.1142625	0.1040076
<i>deficit</i>	财政赤字率: 财政赤字比率=(财政支出-财政收入)/GDP	155	0.1604347	0.2084801
<i>Pgdp</i>	人均 GDP	155	45 927.61	21 311.27
<i>resource</i>	资源依赖程度: 资源依赖程度=采矿从业人员 / 全体就业人员	155	0.0421543	0.0431667

(二) 公众关注度是否会推动地方总财政透明度

表 2 给出了公众关注度与地方总财政透明度模型的回归结果。其中, 第(1)列和第(2)列的核心解释变量为公众关注度 *Baidu\_Index1*。表 2 第(1)列除了放入核心解释变量 *Baidu\_Index1* 之外, 仅控制了省级层面的控制变量外商投资占比(*forip*)、财政赤字率(*deficit*)、人均 GDP(*pgdp*)和资源依赖程度(*resource*)以及省份和年份的固定效应。第(2)列在进一步控制了官员层面的控制变量官员任期(*tenure*)、官员任期的平方项(*tenure2*)、官员年龄(*age*)、官员学历(*edu*)和官员更替(*turn*)以及省份和年份固定效应后, *Baidu\_Index1*(1 阶滞后)的系数在 1% 的水平上显著为正, 这表明, 公众对“三公”消费关注度越高的省份, 该省级政府下一期的总财政透明度越高。具体而言, 公众关注度指数提高 1 个单位, 省级政府总财政透明度会提高 0.38 个单位。此外, 从表 2 第(2)列的回归结果中可以看出, 官员任期与地方总财政透明度呈现显著的倒 U 形关系, 即随着地方官员任期的增加, 地方总财政透明度呈先增后减的趋势。这可能是因为, 由于财政透明度作为一创新指标, 具有模糊性、缺乏可操作性, 刚上任的地方官员不会贸然公布大量的财政信息。随着任期的增长, 为响应上级政府(领导)的号召, 为政治晋升加分, 地方官员会加大该省份财政信息的公开力度。而在任职晚期, 由于升迁几率下降, 地方官员逐渐失去了财政信息公开力度的积极性。因此, 财政透明度降低(张蕊等, 2016)。另外, 财政赤字率和地方总财政透明度在 5% 水平上显著负相关, 这表明, 财政赤字率越高, 该省级政府越倾向于掩盖财政信息, 降低财政透明度。而资源依赖程度也与地方总财政透明度在 5% 水平上显著负相关, 这表明, 由于大量资源租金的存在使地方政府对公众税收的依赖度降低, 进而导致地方政府财政透明度的降低(辛兵海和张志超, 2014)。

表 2 公众关注度与地方总财政透明度模型的回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Variables</i>	<i>trans</i>	<i>trans</i>	<i>trans</i>	<i>trans</i>
<i>Baidu_Index1</i> (1)	0.259** (0.128)	0.380*** (0.136)		
<i>Baidu_Index2</i> (lag1)			0.133 (0.0803)	0.178** (0.0818)
<i>tenure</i>		3.089* (1.753)		2.606 (1.788)

续表 2 公众关注度与地方总财政透明度模型的回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Variables</i>	<i>trans</i>	<i>trans</i>	<i>trans</i>	<i>trans</i>
<i>tenure</i> <sup>2</sup>		-0.386** (0.170)		-0.345** (0.173)
<i>age</i>		-0.144 (0.574)		-0.282 (0.580)
<i>edu</i>		-2.899 (4.422)		-2.380 (4.495)
<i>turn</i>		-2.019 (2.794)		-2.243 (2.855)
<i>forip</i>	32.59 (36.88)	45.85 (45.25)	20.71 (37.09)	29.15 (46.26)
<i>deficit</i>	-157.0* (90.89)	-183.1** (91.90)	-112.7 (91.00)	-132.0 (95.07)
<i>pgdp</i>	-0.000620 (0.000508)	-0.000800 (0.000526)	-0.000423 (0.000486)	-0.000470 (0.000502)
<i>resource</i>	-241.1 (146.4)	-329.5** (145.3)	-230.2 (147.6)	-300.3** (148.0)
<i>Constant</i>	99.00*** (31.96)	119.0** (46.43)	83.65*** (31.39)	105.6** (47.53)
省份固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
年份固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>Observations</i>	124	120	124	120
<i>R-squared</i>	0.443	0.521	0.434	0.502

注释：括号内为标准误。\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1。

在表 2 中,第(3)列和第(4)列的核心解释变量为公众关注度 *Baidu\_Index2*。表 2 第(3)列除了放入核心解释变量 *Baidu\_Index2* 之外,仅控制了省级层面的控制变量以及省份和年份的固定效应。第(4)列在进一步控制了官员层面的控制变量以及省份和年份的固定效应后,*Baidu\_Index2* (1 阶滞后)的系数在 5% 的水平上显著为正,这表明,在公众对社会保障信息关注度越高的省份,该省级政府下一期的总财政透明度会越高。具体来说,公众关注度指数每提高 1 个单位,省级政府的总财政透明度会提高 0.178 个单位。

综上所述,公众诉求能够在一定程度上推动地方总财政透明度的提升。事实上,在我国现阶段,制度障碍仍然是阻碍财政透明度治理的主要因素。新《预算法》并没有细化预算公开的内容,虽然对政府的预算编制提出了细化的要求,但没有规定这些细化的内容要全部公开,而《保密法》并未清晰地界定保密范围,并将定密权、涉密纠纷的裁定权都归于政府部门。因此,法律规定为地方政府官员留有较大的自由裁量权,公开什么财政信息、公开到什么程度完全由地方政府官员决定(邓淑莲, 2016)。进一步地,作为代理人的地方政府具有经济人的机会主义特征,在缺乏外部监督和压力时显然没有进一步主动公开财政信息的动机。因此,公众适度甚至过激地表达财政透明的诉求,能够对地方官员形成强有力的压力和动力。一方面,公众诉求越强烈,地方政府越会本着对公众负责的态度,公开公众所关注的财政信息;另一方面,公众过激的财政透明诉求会带来较大的经济社会损失和上级政府的严厉问责(于文超等, 2014),不利于地方官员在激

烈的晋升竞争中占据有利地位。因此,地方官员基于自身利益和政治激励,也会提升地方政府的财政透明度。

(三)公众关注度对不同财政信息透明度的影响

为进一步分析公众关注度对不同财政信息透明度的影响是否不同。本文首先检验了公众关注度 *Baidu\_Index1* 对不同财政信息透明度的影响效应。在表 3 回归 1 中,被解释变量为国有企业信息透明度(*soet*),核心解释变量为公众关注度(*Baidu\_Index1*),另外还控制了一系列省级层面的控制变量和一系列官员层面的控制变量以及省份和时间的固定效应。从表 3 回归 1 中可以看出,*Baidu\_Index1*(1 阶滞后)与国有企业透明度(*soet*)的回归系数在 10% 的水平上显著为正,这表明,公众对“三公”消费越关注,该省级政府越会提升国有企业的信息透明度。具体而言,公众关注度指数每提高 1 个单位,省级政府国有企业的信息透明度会提高 0.594 个单位。这可能是因为,公众对“三公”消费的关注,会给地方政府造成压力,使地方政府有提高国有企业信息透明度的动力,向公众披露国有企业信息,包括国有企业人员“三公”消费信息的披露。

表 3 公众关注度与不同财政信息透明度模型的回归结果

	(2)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Variables</i>	<i>soet</i>	<i>sift</i>	<i>gpbt</i>	<i>soet</i>	<i>sift</i>	<i>gpbt</i>
<i>Baidu_Index1(lag1)</i>	0.594* (0.303)	0.783** (0.355)	0.240 (0.213)			
<i>Baidu_Index2(lag1)</i>				0.647*** (0.168)	0.291 (0.214)	0.117 (0.126)
官员层面变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
城市层面变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
年份固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>Observations</i>	120	120	120	120	120	120
<i>R-squared</i>	0.355	0.281	0.358	0.433	0.253	0.355

注释:括号内为标准误。\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ 。

在表 3 回归 2 中,我们进一步检验了公众关注度 *Baidu\_Index1* 对社会保障基金的透明度(*sift*)的影响。除了核心解释变量公众关注度 *Baidu\_Index1* 外,我们控制了一系列省级层面的控制变量和官员层面的控制变量以及省份和时间的固定效应。从表 3 回归 2 中可以看出,*Baidu\_Index1*(1 阶滞后)与社保基金透明度的回归系数在 5% 的水平上显著为正,这表明,公众对“三公”消费关注度越高,该省级政府越倾向于提高下一期的社保基金透明度。具体而言,公众关注度指数每提高 1 个单位,省级政府社保基金的透明度就会提高 0.783 个单位。这是因为,地方政府在财政透明度治理过程中可能存在对公众的“偏好替代”,即地方政府在公众对“三公”消费关注的巨大压力下,反而倾向于提升公众所关注的另一热点问题—社保基金透明度,包括基本养老、基本医疗等信息的透明度,以缓解公众对“三公”消费的持续关注。

最后,表 3 回归 3 检验了公众关注度 *Baidu\_Index1* 对一般公共预算透明度(*gpbt*)的影响。除了核心解释变量公众关注度 *Baidu\_Index1* 外,我们控制了一系列省级层面的控制变量和官员层面的控制变量以及省份和时间的固定效应。从表 3 回归 3 中可以看出,公众关注度 *Baidu\_Index1* 对一般公共预算透明度的影响并不显著,即公众希冀财政信息透明的诉求并不能推动地方政府提高一般公共预算的透明度,这可能是因为,《政府信息公开条例》和新《预算法》等法律制度对

一般公共预算信息的公开范围和内容作了详细的界定,因此,公众诉求并不能显著地推动一般公共预算透明度的提升。

同时,我们还检验了公众关注度 *Baidu\_Index2* 对不同财政信息透明度的影响。在表 3 回归 4 中,被解释变量为国有企业的信息透明度(*soet*),核心解释变量为公众关注度(*Baidu\_Index2*),另外还控制了一系列省级层面的控制变量和官员层面的控制变量以及省份和时间的固定效应。从表 3 回归 4 中可看出,*Baidu\_Index2*(1 阶滞后)与国有企业透明度(*soet*)的回归系数在 1% 的水平上显著为正,这表明,在公众对社保信息关注度越高的省份,省级政府越会提升国有企业信息透明度。具体而言,公众关注度指数每提高 1 个单位,省级政府国有企业的信息透明度就会提高 0.647 个单位。这可能是因为,公众对社保信息的关注,尤其是国有企业中员工社保信息问题的关注,会给地方政府造成压力,从而使地方政府提高国有企业的信息透明度。

在表 3 回归 5 中,我们进一步检验了公众关注度 *Baidu\_Index2* 对社会保障基金透明度的影响。除了核心解释变量公众关注度 *Baidu\_Index2* 外,我们控制了一系列省级层面的控制变量和官员层面的控制变量以及省份和时间的固定效应。从表 3 回归 5 中可以看出,公众关注度 *Baidu\_Index2* (1 阶滞后)对社保基金透明度的影响并不显著,这可能是因为,由于养老保险基金曾发生过“被挪为他用”的现象,地方官员在公众关注“社保”问题的压力下,可能会认为提高社会保险基金的透明度会造成公众对缴费出现抵触心理,甚至造成社会恐慌。因此,公众对社会保障信息的关注并不会直接推动地方政府提高社保基金的透明度。最后,表 3 回归 6 检验了公众关注度 *Baidu\_Index2* 对一般公共预算透明度的影响。除了核心解释变量公众关注度 *Baidu\_Index2* 外,我们控制了一系列省级层面的控制变量和官员层面的控制变量以及省份和时间的固定效应。从表 3 回归 6 中可以看出,公众关注度 *Baidu\_Index2* 对一般公共预算透明度的影响并不显著,即公众希冀社保信息透明的诉求并不能推动地方一般公共预算透明度的提升,即地方政府公开一般公共预算信息的范围、程度是由《政府信息公开条例》、新《预算法》等法律制度规定的,地方官员拥有较小的自由裁量权。

综上所述,公众诉求对不同财政信息的透明度的影响是不尽相同的。公众对“三公”消费问题的关注,能够显著地推动地方国有企业的信息透明度、社保基金的信息透明度,对一般公共预算透明度的影响并不显著。而公众对社保问题的关注,能够显著地推动地方国有企业的信息透明度,但对地方社保基金的透明度、一般公共预算的透明度的影响并不显著,《政府信息公开条例》、新《预算法》等法律制度明确界定、细化了一般公共预算信息公开的范围和内容,使地方官员的自由裁量权较小。

#### (四)不同区域之间的比较

表 4 进一步检验了在沿海地区<sup>①</sup>和内陆地区之间,公众诉求影响地方总财政透明度的地区差异和地区特征。从表 4 的回归结果可以看出,在沿海地区,公众关注度 *Baidu\_Index1* 与总财政透明度的回归系数为 0.480,且在 1% 水平上显著为正,*Baidu\_Index2* 与地方总财政透明度的回归系数为 0.216,且在 5% 水平上显著为正。而在内陆地区,公众关注度 *Baidu\_Index1*、*Baidu\_Index2* 对地方总财政透明度的影响均不显著。这表明,在沿海地区,公众对“三公”消费问题的关注和社保信息的关注,都能够显著地推动地方总财政透明度;而在内陆地区,无论是对“三公”消费问题的关注或是对社保信息的关注,公众诉求并不能显著地影响地方的总财政透明度。这可能是因为,沿海地区拥有雄厚的经济基础和先进的发展理念,地方政府更加重视公众的财政透明

<sup>①</sup> 本文沿海地区包括北京、天津、辽宁、河北、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西、海南;内陆地区包括内蒙古、黑龙江、吉林、山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西、陕西、四川、重庆、云南、贵州、青海、宁夏、甘肃、新疆和西藏。

诉求,当公众通过递交信息公开申请、网络参政议政等途径来表达自身的意愿与诉求时,沿海省份的地方政府更愿意受理公开申请,扩大财政信息公开的程度和范围;相比之下,内陆省份的地方政府受经济条件和落后治理理念的制约,公众诉求并不能显著地影响地方的总财政透明度。

表 4 公众关注度与总财政透明度:不同区域的比较

	沿海地区		内陆地区	
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Baidu_Index1(lag1)</i>	0.480*** (0.159)		0.366 (0.286)	
<i>Baidu_Index2(lag1)</i>		0.216** (0.108)		0.181 (0.146)
官员层面控制变量	控制	控制	控制	控制
省级层面控制变量	控制	控制	控制	控制
省份固定效应	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES
<i>Observations</i>	47	47	73	73

注释:括号内为标准误。\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1。

表 5 进一步比较了公众关注度对不同财政信息透明度的影响在沿海地区和内陆地区是否存在显著差异。从表 5 的回归结果中可以看出,在国有企业信息透明度方面,在沿海省份,公众关注度 *Baidu\_Index1* 与国有企业信息透明度的回归系数为 0.906,且在 10% 水平上显著为正, *Baidu\_Index2* 与国有企业信息透明度的回归系数为 0.915,且在 1% 水平上显著为正。而在内陆地区, *Baidu\_Index2* 与国有企业信息透明度的回归系数为 0.703,且在 5% 水平上显著为正。这表明,无论是沿海省份的地方政府,还是内陆省份的地方政府,公众诉求均能显著推动地方国有企业信息透明度的提升。这可能是因为,近年来,国有企业信息是公众较为关注的财政信息之一,<sup>①</sup>但目前国资办等政府部门只愿意公开程序性等财政信息,拒绝公开财务状况等实质性内容,因此,社会公众的强烈关注与监督对地方官员能够形成强大压力,进而影响地方官员对国有企业信息透明度的治理决策,极大地推动地方国有企业信息透明度的提升。

表 5 公众关注度与不同财政信息透明度:不同区域的比较

<i>Variables</i>	沿海地区						内陆地区					
	<i>soet</i>	<i>sift</i>	<i>gpbt</i>	<i>soet</i>	<i>sift</i>	<i>gpbt</i>	<i>soet</i>	<i>sift</i>	<i>gpbt</i>	<i>soet</i>	<i>sift</i>	<i>gpbt</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
<i>Baidu_Index1</i>	0.906* (0.527)		0.333 (0.299)		0.396 (0.273)		0.427 (0.598)		1.195* (0.693)		0.505 (0.411)	
<i>Baidu_Index2</i>		0.915*** (0.291)		-0.0569 (0.191)		0.0194 (0.178)		0.703** (0.287)		0.549 (0.357)		0.131 (0.213)
官员层面变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省级层面变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
年份固定效应	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
<i>Observations</i>	47	47	47	47	47	47	73	73	73	73	73	73

注释:括号内为标准误。\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1。

①《法制日报》,2011 年 12 月 15 日,辽宁省人大代表王景晨向沈阳市大东区国资办申请公开企业产权转让信息,国资办向其公开了 5 个程序性文件但无实质内容,在与国资办多次交涉无果后,王景晨向大东区人民法院提起行政诉讼。

在社保基金透明度方面,在沿海省份,公众诉求并不能显著地推动社保基金信息的公开透明。相比之下,在内陆地区,公众关注度 *Baidu\_Index1* 与社保基金透明度的回归系数为 1.195,且在 10% 水平上显著为正,即公众对“三公”消费信息的关注能够显著地推动社保信息透明度的提升,这可能是因为,内陆省份的地方政府受落后治理理念的制约,在财政信息公开方面,更加存在对公众的“偏好替代”,即内陆省份的地方政府面对公众对“三公”消费关注的巨大压力,会倾向于提升公众所关注的另一热点问题—社保基金透明度,包括基本养老、基本医疗等信息的透明度,以缓解公众对“三公”消费的持续关注。在一般公共预算透明度方面,沿海地区和内陆地区并不存在显著差异,公众诉求均不能显著地推动一般公共预算透明度的提升,这可能是因为,一般公共预算信息公开的范围和程度是由《政府信息公开条例》、新《预算法》等法律制度规定的,地方官员拥有较小的自由裁量权。

#### (五)稳健性检验

为检验上述结论的稳健性,考虑到北京、上海直辖市的特殊性,北京作为全国的政治、文化中心,上海作为全国的经济、金融中心,在表 6 的回归中,本文去掉了北京和上海的样本。从表 6 回归结果可以看出,主要解释变量以及控制变量系数的符号、显著性均没有发生太大变化。基于上述分析,我们认为,本文的研究结果是较为稳健的。

表 6 稳健性检验

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>Variables</i>	<i>trans</i>	<i>trans</i>	<i>soet</i>	<i>soet</i>	<i>sift</i>	<i>sift</i>	<i>gpbt</i>	<i>gpbt</i>
<i>Baidu_Index1(lag1)</i>	0.380*** (0.141)		0.653** (0.311)		0.755** (0.371)		0.234 (0.219)	
<i>Baidu_Index2(lag1)</i>		0.212** (0.0848)		0.687*** (0.174)		0.325 (0.226)		0.1000 (0.132)
官员层面变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省级层面变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
省份固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
年份固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>Observations</i>	112	112	112	112	112	112	112	112
<i>R-squared</i>	0.524	0.517	0.356	0.441	0.280	0.260	0.337	0.331

注释: 括号内为标准误。\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ 。

## 五、结论与政策建议

公众对财政信息公开透明的强烈诉求是推动地方政府财政透明度提升的关键力量,其基础是存在有效的公众诉求表达渠道。在中国,随着 2008 年《政府信息公开条例》的正式实施,有越来越多的公众开始通过信息公开申请、网络参政议政等途径来表达财政透明的强烈诉求。这种“自下而上”的机制在国外虽然有效,但在我国是否同样有效是学术界十分关注的问题。本文以 2011—2015 年中国省级面板数据为样本,来探讨公众诉求对地方政府的财政透明度治理是否具有积极的推动作用。我们首先利用 Baidu 搜索功能构造度量不同省份在不同年份、公众对财政信息关注度的指标,然后分析了公众诉求对地方总财政透明度的影响,在此基础上,还进一步分析了公众诉求对国有企业信息透明度、社保基金透明度和一般公共预算透明度的推动作用。本文的实证结果发现:(1)公众对“三公”消费问题的关注,能够显著推动地方政府总财政透明度、国有企业信息透明度和社保基金透明度的提升,但对一般公共预算透明度的影响并不显著;(2)

公众对“社保”问题的关注,能够显著推动地方政府总财政透明度、国有企业信息透明度的提升,但是对社保基金透明度、一般公共预算透明度的影响并不显著;(3)在沿海地区和内陆地区,公众诉求影响地方政府的财政透明度存在显著的地区差异和地区特征。

本文的实证研究结果对理解我国公众参与地方政府的财政透明度治理具有重要的现实意义。中央政府、学术界、媒体需要考虑如何有效地利用这股愈发壮大的力量,更好地引导社会公众参与地方政府的财政透明度治理,使其在财政透明度治理过程中发挥更加积极的作用。据此,本文的政策建议是:(1)在财政信息公开过程中进一步引入公众参与机制,通过公众预算听证等方式不断提升公众的参与能力和参与程度,充分发挥公众在财政预决算中的监督作用,这是我国目前提高地方政府财政透明度的主要途径之一。(2)与明确的、量化的GDP指标相比,财政透明度指标具有模糊性、缺乏可操作性,并不能够对地方官员产生足够有效的政治激励。因此,建议将财政透明度指标规范化、具体化,使之成为对地方官员约束力强的“硬指标”。(3)正是由于制度的不合理,结果使地方官员的自由裁量权增加,因此,应进一步细化新《预算法》中财政信息公开的内容,修订《保密法》中不利于财政信息公开的条款。

最后,需要指出的是,由于数据等方面的限制,本研究尚存在一定的不足。除“三公”消费、社保信息外,公众对财政透明问题的关注还集中在政府性收费、公共定价等多个方面,但是由于此类信息的公众关注度指数、财政透明度指标难以获取,所以,本文未能探究公众不同诉求对不同财政信息透明度的具体影响效应。另外,地方政府的财政透明度是由主动公开和依申请公开两方面决定的,而公众诉求对两者的影响机制不尽相同,其内在逻辑尚需揭示,亟待后续研究的进一步深入。

#### 主要参考文献:

- [1]曹正汉.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究,2011,(1):1-40.
- [2]邓淑莲.财政公开透明:制度障碍及破阻之策——基于对我国省级财政透明度的7年调查和评估[J].探索,2016,(3):62-68.
- [3]邓淑莲,朱颖.财政透明度对企业产能过剩的影响研究——基于“主观”与“被动”投资偏误的视角[J].财经研究,2017,(5):4-17.
- [4]董妍.商业秘密保护与公众知情权冲突[J].商业研究,2012,(10):205-209.
- [5]郭俊华,朱符洁.我国公共部门预算透明度研究——以中央部门预算公开数据为例[J].财政研究,2016,(1):104-112.
- [6]申亮.财政透明度进程中的公众态度与行为研究[J].经济评论,2015,(4):70-81.
- [7]孙琳,方爱丽.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[J].财贸经济,2013,(6):22-32.
- [8]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.
- [9]肖鹏,阎川.中国财政透明度提升的驱动因素与路径选择研究——基于28个省份面板数据的实证分析[J].经济社会体制比较,2013,(4):199-206.
- [10]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.
- [11]杨丹芳,吕凯波,曾军平.中国财政透明度评估(2015)[J].上海财经大学学报,2015,(5):4-14.
- [12]于文超,高楠,龚强.公众诉求、官员激励与地区环境治理[J].浙江社会科学,2014,(5):23-35.
- [13]张蕊,朱建军.官员政治激励与地方财政透明度——基于中国省级面板数据的经验分析[J].当代财经,2016,(1):29-38.
- [14]郑思齐,万广华,孙伟增,等.公众诉求与城市环境治理[J].管理世界,2013,(6):72-84.
- [15]Kim S, Lee J. E - Participation, Transparency, and Trust in Local Government[J]. *Public Administration Review*, 2012,

72(6): 819–828.

[16]Piotrowski S J, Ryzin G G V. Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government[J]. *American Review of Public Administration*, 2007, 37(3): 306–323.

[17]Wehner J, Renzio P D. Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency[J]. *World Development*, 2013, 41(3): 96–108.

## Public Appeal and Local Fiscal Transparency: An Empirical Analysis based on Chinese Provincial Panel Data

Zhu Ying<sup>1</sup>, Zhao Yingbo<sup>2</sup>, Deng Shulian<sup>2</sup>, Li Qilin<sup>3</sup>

(1. *School of Finance, Taxation and Public Administration, Shanghai Lixin University of Accounting and Finance, Shanghai 201620, China*; 2. *School of Public Economics and Management, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China*; 3. *College of Business, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China*)

**Summary:** Fiscal transparency is not only the basic feature of the modern fiscal budget system, but also the inevitable requirement of establishing a sunshine and responsibility government. Fiscal transparency means disclosing to the public the structure, functions, public sector accounts, fiscal forecast information, etc., and ensuring that the information is timely, detailed, reliable and understandable. If local governments lack sufficient impetus to improve local financial transparency, it is clearly worth studying whether to improve local financial transparency through the bottom-up pathway. What is more, with the official implementation of the Regulation of Government Information Disclosure in 2008, public concern and enthusiasm for public information openness issues have gradually increased. At the central government level, the number of applications for information disclosure accepted by the ministry of finance increased from 17 to 1,362 in 2008-2014. At the local government level, the number of applications for fiscal information disclosure received by provincial departments of finance in China fluctuates slightly, but generally shows an upward trend. From 2008 to 2015, the provincial department of finance received 149, 222, 912, 558, 834, 892, 880 and 1616 government information disclosure applications respectively. The public's application to local governments for fiscal information disclosure involves the "three public consumptions", the "social security" information, the public pricing information and many other aspects. Based on these observations and reflections, this paper uses the panel data of 31 provinces in China from 2011 to 2015 to analyze the mechanism of public appeal for local fiscal transparency. We first use Baidu search function to structure the index which can measure the public attention on fiscal transparency problem index in different provinces and different years, then analyze the public demands for the influence of local total fiscal transparency. On this basis, we analyze the public demands for state-owned enterprise information transparency, the transparency of the social security fund and the general public budget transparency further. At the same time, there may be significant regional differences in the influence of public appeal on local fiscal transparency in coastal areas and inland areas. Therefore, we examine the regional differences between coastal areas and inland areas in which public appeal affects local fiscal transparency. Our empirical results show that the public's focus on the "three public consumption" issues will promote the

(下转第 124 页)



shown higher enthusiasm in taking individual environmental actions, and urban residents are more discontented with the government. Thirdly, the effects of environmental pollution on environmental concern have reflected ladder-like differences between people in different regions, that is, the residents in the mid-west area concern more about environmental problems and like to take active private environmental actions, while the residents in the eastern region like to take deeper public environmental actions. Further research shows that the better the economic situation is, the more the low income group concerns about environmental problems, but the better employment situation can ease the public dissatisfaction with the government.

Compared with the existing literature, the marginal contributions of this paper mainly reflect in the following aspects. Firstly, most existing studies focus on the social basis of environmental behavior from the fields of psychology and sociology, while ignoring the impact of macro environment and economic factors on individual environmental behaviors. Our work is helpful for us to understand the overall mechanism and the trend of public environmental decision-making. Secondly, this study compares the impact of environmental pollution on different types of environmental concern, ranging from shallow environmental concern to deep environmental actions. The heterogeneity of environmental concern in different social groups is also examined in our study. These give us more comprehensive interpretation of the relationship between environmental pollution and environmental concern. Thirdly, this paper sorts out the theoretical mechanism of environmental pollution affecting residents' environmental concern, and puts forward the personal decision-making mechanism from environmental attitudes to environmental actions, which provides a foundation for further theoretical analyses and interpretations.

The research of this paper has strong political implications. Environmental pollution causes public concern about the collective rationality of environmental problems, but such collective rationality is hard to form in practical actions. Therefore, the government should guide and support the public to participate in positive environmental protection, refine the market and institute system for public participation in positive environmental protection, reduce the cost of public participation in environmental protection, and improve the acquisition of public participation in environmental protection.

**Key words:** environmental pollution; environmental concern; environmental action

(责任编辑 许 柏)

~~~~~  
(上接第 105 页)

fiscal transparency of the local government, the transparency of state-owned enterprises and the transparency of the social security fund. The public's focus on "social security" will promote the fiscal transparency of local government and the transparency of state-owned enterprises. However, public attention will not promote the general public budget transparency. At the same time, in coastal areas, the public's attention to the "three public consumptions" and the "social security" information can significantly promote the total fiscal transparency of local governments. However, in inland areas, public appeal does not significantly affect local fiscal transparency, whether it concerns the "three public consumptions" or the "social security" information.

**Key words:** fiscal transparency; public appeal; three public consumptions

(责任编辑 许 柏)