

顶层设计、公众参与和地方政府 债务信息公开

刁伟涛¹, 任占尚¹, 朱军²

(1. 青岛理工大学 商学院, 山东 青岛 266520; 2. 南京财经大学 财政与税务学院, 江苏 南京 210023)

摘要: 地方债务信息公开是监督制约政府举债行为、提高财政治理水平的有效抓手, 因此如何推进地方债务信息公开具有重大的现实意义。文章以我国地方债券的36个省级发债主体为对象, 通过申请公开方式构造一次随机实验, 并进行后续跟踪研究, 利用双重差分法量化分析了顶层制度设计和公众主动参与对地方债务信息公开的影响。结论表明: 顶层设计和公众参与都会促进地方债务信息公开, 二者上下结合的作用力度则更为显著, 地方政府对债务信息公开制度的贯彻力度会因公众参与而显著加大, 贯彻及时性也明显提高; 同时, 公众参与对地方债务信息公开不仅具有即时的一次性影响, 也具有长期的持续性影响。因此, 应进一步强化并完善与地方债务信息公开相关的顶层制度设计, 同时引导和鼓励社会公众的积极参与, 通过信息公开推动对地方债务规范化的良性治理。

关键词: 信息公开; 公众参与; 地方债务; 随机实验

中图分类号: F812.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-0150(2020)02-0020-15

一、引言与文献综述

政府信息公开是提升国家治理能力、建设阳光法治政府的应有之义, 政府信息公开状况以及如何推进信息公开也一直被全社会所关注。随着规模庞大的地方政府债务被纳入预算, 社会公众、国内外的研究人员和市场机构等对地方债务信息公开的诉求也日益强烈。如何推进地方债务的信息公开, 不仅关系到监督制约政府举债行为、防范债务风险作用的有效发挥, 而且也对提升地方政府治理水平和治理能力具有重要的现实意义。

虽然有关我国政府信息公开的研究较多, 但对于地方债务信息公开的研究却并不充分。现有的相关研究主要集中在上海财经大学公共政策研究中心的地方财政透明度研究(蒋洪和刘小兵, 2009; 刘小兵等, 2010; 杨丹芳等, 2012; 郑春荣等, 2014; 温娇秀, 2015; 邓淑莲, 2016; 邓淑莲等, 2018), 这些研究将地方债务作为财政信息的组成部分, 采取科学系统的打分体系对我国各省份的财政透明度状况进行了评估, 在一定程度上涉及了地方债务信息公开问题。而随着新《预算法》的实施, 学者们对地方债务信息在预决算中的公开状况和在地方债券发行信息中的披露状况进行了评估(刁伟涛, 2017; 高艳和赵婉辰, 2018; 刁伟涛等, 2019)。同时, 对于政府信

收稿日期: 2019-11-14

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“新时代下地方政府债务风险的新特征与监管研究”(18ZDA097)。

作者简介: 刁伟涛(1980-), 男, 山东海阳人, 青岛理工大学商学院副教授, 经济学博士(通讯作者);

任占尚(1995-), 男, 山东德州人, 青岛理工大学商学院硕士研究生;

朱军(1980-), 男, 江苏建湖人, 南京财经大学财政与税务学院教授, 经济学博士。

息公开影响因素的研究也逐步深入(马亮, 2012; 黄艳茹等, 2017; 崔露方等, 2017; 吕凯波和司慧琳, 2018)。上述研究在一定程度上将衡量或反映公众参与的因素纳入考虑, 初步分析了不同方式的公众参与对政府信息公开的影响。

国外学者更多侧重于公众参与在政府决策和提供公共服务中的作用研究。早期的研究大多集中于对公众参与类型的划分和改善方面, Arnstein(1969)首次将公众参与的类型划分为“不参与”“表面参与”“强有力的参与”三种维度和八种方式; Connor(1988)对公众参与类型进一步细致划分, 并对特定的公众参与方式与适用情形进行了对应; King等(1998)认为公民和政府之间角色的相互转变, 以及公民自身由被动参与到主动参与转变, 能够有效促进公众参与的效果。国外对公众参与效果的评估同样存在一系列问题: 公众参与这一概念的模糊性与复杂性、认证标准和评估方法的缺失以及可靠测量工具的缺乏等(Rosener, 1981); 传统的评估模式往往流于形式而忽略了政策对被研究对象的实质影响, 或者由于方法本身的局限性导致难以进行有效的因果识别(Khagram和Thomas, 2010)。近年来, 利用实验方法研究公众参与问题的文献开始出现: 通过实地实验发现市政管理者可以通过电话邀请的方式来提高市民会议的出席率(Hock等, 2013); 通过实验方法研究了政府办事流程的复杂度对公众满意度的影响(Tummers等, 2015); 通过因子分析实验发现当政府未能满足公民的诉求时, 可以通过经济补偿的方式来弥补公民对政府的信任感(Thomassen等, 2017)。

结合已有的国内外研究, 本文认为, 推进政府信息公开可以总结为“两个渠道、一个结合”: 两个渠道分别为顶层设计下的政策制定与组织实施、公众参与下的社会推动和舆论监督; 而一个结合则是以上两个渠道的相互促进和协同作用。这是影响政府信息公开的两个框架性因素, 对这两个因素实际作用的研究基本是定性化或规范分析, 量化或实证研究并不多见, 更为重要的是, 受限于所使用的技术方法, 大部分的实证研究更多的只是揭示了相关关系而非因果关系, 也缺乏对因果关联和渠道机制的识别和分析(韩啸等, 2018)。

考虑到实验方法在进行因果关系识别和渠道机制分析上具有独特优势, 本文利用财政部颁布《地方政府债务信息公开办法(试行)》这一顶层设计的时机, 并及时抓住从政策颁布到落地实施这个短暂的窗口期, 构造了一次地方政府债务信息公开领域内的随机实验。实验以我国地方债券的36个省级发债主体为对象, 以债务信息申请公开作为具体的公众参与形式, 利用双重差分法量化评估了顶层设计、公众参与以及二者结合对地方政府债务信息公开的推动作用。另外, 本文也进行了随机实验的后续跟踪研究, 不仅评估了公众参与即时性的短期影响, 也评估了公众参与持续性的长期影响。

二、我国地方政府债务信息的公开历程与现状

长期以来, 中国地方政府债务信息一直是不公开、不透明的, 这一状况的主要原因在于地方政府没有举借债务的法定权利。2015年之后, 上述状况开始发生变化。直接起因可以追溯到2014年下半年, 主要体现在两个事件上: 一是《中华人民共和国预算法修正案》的表决通过, 省级政府通过发行债券举借融资的“前门”打开了, 与此相对应, 新《预算法》在第十四条中也明确规定, 财政部门应对“本级政府……举借债务的情况等重要事项作出说明”; 二是《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》的发布, 在意见中明确提出要完善地方政府债务公开制度, “建立地方政府性债务公开制度, 加强政府信用体系建设。各地区要定期向社会公开政府性债务及其项目建设情况, 自觉接受社会监督”。

实际上,将地方债务纳入预算后,地方债务自然成为预决算公开的一项重要内容,与此同时,省级政府在债券市场上发行政府债券自然也应进行相关的信息披露,对于上述两方面应该公开的地方债务具体内容,财政部在相关文件中陆续有一系列明确要求。从2015-2018年地方政府债务信息公开工作的推进和实施效果来看,整体而言,地方政府债务的公开有了很大的提高(刁伟涛等,2019),但是具体到两个事项,却一直没有得到明显提升:一是在预算执行报告或报表中公开上年末的债务余额,二是省级政府对于分地区债务信息(下辖地市和直管县政府)的公开。

对于上述这两个事项的公开,在2018年12月之前,财政部并没有做明确的要求。但是,2018年12月20日财政部下发了《关于印发〈地方政府债务信息公开办法(试行)〉的通知》,在第五条的预决算公开中明确要求:“县级以上地方各级财政部门……随同预算公开上一年度本地区、本级及所属地区地方政府债务限额及余额(或余额预计执行数)”;在第七条的新增一般债券发行公开中明确要求:“省级财政部门应当公开一般债务情况,包括本地区一般债务限额及余额、地区分布、期限结构等”;同时在第八条的新增专项债券发行公开中明确要求:“省级财政部门应当公开专项债务情况,包括本地区专项债务限额及余额、地区分布、期限结构等”。可以看出,这是对上述两个事项进行公开的明确要求,并明确自2019年1月1日起实施。

对于地方政府的预决算公开,我国各级地方政府的2018年预算执行和2019年预算情况,基本都是在2019年的1-2月提交本级人大审议并会主动公开,因此分析地方政府在2018年预算执行和2019年预算情况中对于2018年政府债务余额的公开状况,就可以大致评估财政部上述政策的贯彻实施效果,进而反映自上而下的政策制定与组织实施对政府信息公开的推动作用。如何评估自下而上的公众参与和社会监督对于地方债务信息在预决算中公开的推动作用,本文通过依申请公开这一方式来体现公众参与,同时考虑到因果效应的可识别,进一步构造了一次随机实验,即在目标地方政府样本中随机划分为一个实验组和一个对照组,并且只向实验组的样本提交依申请公开,通过观察实验组的结果并与对照组进行对照,从而评估公众参与和社会监督对政府信息公开的推动作用。我们还将顶层设计和公众参与两种方式进行综合考虑和评估,分析二者的相互促进和协同作用。

三、随机实验的分组、方法和时机选择

随机实验的基本思路是通过将样本进行随机分组,进行干预或施加影响的称之为实验组,不进行干预的称之为对照组。由于实验组和对照组在进行实验之前是没有统计性差别的,通过将进行干预之后的实验组结果与对照组进行比较,就可以识别出干预的实际效果(赵西亮,2017;范子英,2018)。同时,本文将影响政府信息公开的两种渠道或作用机制区分开来,将信息公开的提升区分为自上而下的顶层设计所施加的影响和自下而上的公众参与所施加的影响,并在此基础上进一步度量了二者叠加的效果,以对政府信息公开形成更为全面和精准的认识。另外,不仅及时观察了随机试验对预算执行中公开债务信息的即时性或一次性效果,还跟踪观察了其在半年之后对决算公开的持续性影响,形成了对顶层设计、公众参与和地方债务信息公开三者之间内在关系的精准识别。

(一)随机实验的样本选择和随机分组

虽然在财政部下发的《关于印发〈地方政府债务信息公开办法(试行)〉的通知》中,涉及的地方债务公开主体是县级以上地方各级财政部门,但是考虑到该通知是直接下发给36个省、自

治区、直辖市和计划单列市的财政部门^①，因此贯彻实施的直接主体是省级财政部门，省级以下财政部门对于该办法的贯彻实施可能还需要上级部门进一步下发文件，因此综合考虑，本文选择36个省级发债主体的财政部门为研究对象。

接下来对36个省级财政部门进行随机分组，即划分为实验组和对照组。为了尽量保证实验组和对照组的可比性，本文首先确定两个组的样本在36个省级政府中各占一半，均为18个。之后，理论上应在36个样本中随机抽样18个，但是本文认为这样不加控制地简单随机抽样，一次性抽样的误差可能会比较大，为了尽量避免这一问题，采取分层随机抽样。本文认为，地方债务信息的公开状况和水平，在东部、中部和西部地区以及南方和北方地区之间可能存在差异，但是在东部、中部和西部地区内部以及南方和北方地区内部可能并无显著差异，因此应该将样本抽样尽量在东部、中部和西部地区以及南方和北方地区平均分布。其次，在36个省级政府中存在省、自治区、直辖市和计划单列市四种类型，其债务信息公开状况可能也有所不同，因此要使随机抽样在上述四种类型的省级政府中也尽量平均分布。最后，考虑到在2017年的决算公开中，实际上已经有11个省级政府(见表1中黑体字)公开了分地区的债务余额信息，这11个省级政府与其余25个省级政府在2018年预算执行中是否会公开分地区的债务信息，也可能是存在差异的，因此也要尽量保证随机抽样在上述两类省级政府中平均分布。综合考虑后最终得到表1中的抽样结果。

表1 36个省级政府人为分组随机抽样表

	实验组(18个)			对照组(18个)		
	东部地区	中部地区	西部地区	东部地区	中部地区	西部地区
南方地区	浙江省	江西省	广西壮族自治区	江苏省	安徽省	贵州省
	厦门市	湖南省	云南省	福建省	湖北省	四川省
	广东省		西藏自治区	海南省		
			重庆市	上海市		
				宁波市		
				深圳市		
北方地区	北京市	山西省	陕西省	辽宁省	内蒙古自治区	甘肃省
	河北省	黑龙江省	青海省	山东省	吉林省	新疆维吾尔自治区
	大连市	河南省	宁夏回族自治区	天津市		
				青岛市		

由表1可知，在未公开2017年分地区债务余额的25个省级政府中，实验组与对照组之比为13:12，已公开的11个省级政府中，实验组与对照组之比为5:6。就地域分布来看，北方地区实验组与对照组之比为9:8，南方地区实验组与对照组之比为9:10。总体来看，36个省级政府中实验组与对照组之比为18:18。从实验组的抽取结果来看，本次分组在保证随机性的前提下，很好地实现了地域间的平衡。

(二) 随机实验的方法和时机选择

如何产生一次针对地方政府债务信息公开的自下而上公众参与和社会监督，本文选择依申请公开这一方式。依申请公开是除了主动公开之外的另外一种政府信息公开形式或渠道，通过向财政部门提交公开2018年分地区政府债务余额的申请，可以形成一次对地方政府债务信息公开的自下而上公众参与和社会监督。

实验方法确定之后，再进一步确定合适的实验时机。财政部下发《关于印发〈地方政府债

^① 对于新疆生产建设兵团财政局，本文暂时不予考虑。

务信息公开办法(试行)》的通知》的时间是2018年12月20日,并要求自2019年1月1日起实施。我国省级和计划单列市政府的2018年预算执行和2019年预算情况报告,基本都是在2019年的1月中下旬向人大提交审议,通过人大审议后按照要求在20个工作日内向社会公开,一般是在2月中下旬,因此这段时间无疑是进行实验并保证实验效果的窗口期,即随机实验要在2018年12月20日到2019年1月中下旬之间进行。本文确定统计2019年1月8日实验组中的18个样本的依申请公开提交和办理答复等情况(见表2)。

表2 实验组18个样本邮寄和答复等情况记录

	寄出时间 ^①	收悉时间 ^②	答复时间 ^③	答复核心内容	省级人代会召开时间 ^④	预算报告公开时间
浙江省	1月8日	1月9日	1月17日	在人大批准后的2019年预算中会主动公开	1月27日	2月14日
厦门市	1月8日	1月9日	1月21日	在人大批准后的2019年预算中会主动公开	1月9日	1月31日
广东省	1月8日	1月9日	1月21日	属于过程性信息,但在人大批准后的2019年预算中会主动公开	1月25日	2月3日
江西省	1月8日	1月9日	1月16日	电话沟通,会与相关科室沟通再联系,但是截至3月17日,没有沟通也没有答复	1月27日	2月18日
湖南省	1月8日	1月10日	1月30日/ 2月18日	不属于本机关公开事项,建议向相关财政局分别申请公开	1月22日	2月13日
广西壮族自治区	1月8日	1月9日	2月18日	通过电子邮件告知所申请数据	1月26日	2月3日
云南省	1月8日	1月9日	1月24日	不属于本机关公开事项,建议向相关财政局分别申请公开	1月27日	2月13日
西藏自治区	1月8日	1月12日	1月23日	通过电子邮件告知所申请数据	1月10日	2月1日
重庆市	1月8日	1月10日	1月31日/ 2月25日	告知所申请信息的公开网站、栏目、标题和网址	1月27日	2月15日
北京市	1月8日	1月9日	1月30日	属于过程性信息,但在人大批准后的2019年预算中会主动公开	1月15日	2月1日
河北省	1月8日	1月10日	1月28日/ 2月25日	不属于本机关公开事项,建议向相关财政局分别申请公开	1月14日	1月19日
大连市	1月8日	1月9日	1月21日	在人大批准后的2019年预算中会主动公开	1月9日	1月25日
山西省	1月8日	1月10日	1月24日	在人大批准后的2019年预算中会主动公开	1月25日	2月14日
黑龙江省	1月8日	1月9日	1月29日	通过电子邮件告知所申请数据	1月14日	2月1日
河南省	1月8日	1月9日	1月24日	在人大批准后的2019年预算中会主动公开	1月16日	1月29日
陕西省	1月8日	1月9日	1月26日	在人大批准后的2019年预算中会主动公开	1月22日	2月20日
青海省	1月8日	1月10日	1月28日	在人大批准后的2019年预算中会主动公开	1月27日	2月2日
宁夏回族自治区	1月8日	1月10日	1月10日	电话告知,会在人大批准后的2019年预算中会主动公开	1月27日	2月19日

数据来源:作者整理。

① 为了保证省级财政部门收到申请,在1月8日白天,通过顺丰快递向18个省级财政部门邮寄了纸质的公开申请,在1月8日晚上,通过互联网在线依申请公开系统又提交了11个申请(7个省级财政部门没有在线依申请公开系统)。

② 所有省级财政部门均收到了申请(在线提交或纸质邮寄或者两种途径都收到),以两种途径中较早收到的时间为准,同时,如果在申请答复中没有明确说明收悉申请的日期,则默认为:通过在线申请系统提交,会在第二天收到;通过顺丰快递邮寄,一般是第二天到达收发室或传达室并在第三日送达办公室或相关科室,西藏比较偏远,比一般省份要多花两天。

③ 答复时间如果有两个,前一个是告知延期答复的时间,后一个是最终答复的时间。

④ 收到申请都是在召开人代会之前,只有西藏自治区、大连市和厦门市例外,但是都在2018年预算执行和2019年预算报告向全社会公开之前。

四、模型设计与数据说明

上文提到,虽然我国地方政府债务信息的公开在2016–2018年已经得到显著提升,但是具体到两个事项却一直没有得到改观或提升:一是在预算执行报告或报表中公开上年末的债务余额,二是省级政府对下辖地市和直管县政府债务信息的公开。截至2018年的实际状况是,大多数省级政府要等到在决算中公开年末的政府债务余额,但是年度决算的完成并公开一般是在7月份之后甚至更晚,从信息公开的及时性来说还远远不够。而实际上,债务余额在当年的12月31日就已经确定了,1月初就可以基本统计汇总完成,并可以在年度预算中公开,但是大部分地方政府并没有这么做,主要原因可能在于财政部并没有明确要求。另外,1月份统计汇总的上年债务余额数据可能并不完全准确,往往是预计执行数,可能是出于谨慎的考虑,很大比例的地方政府不会在预算执行报告或报表中公开上年末的债务余额。而对于公开下辖地市政府和省直管县级政府的债务信息,多数地方政府更是没有去做。究其原因,可能是地方政府对“一级政府、一级预算”和“谁制作、谁公开”这两个原则的理解不够准确,而更重要的原因可能是财政部没有明确要求。

但是在《地方政府债务信息公开办法(试行)》中,财政部就上述两个问题实际上已经提出了明确的要求:“县级以上地方各级财政部门……随同预算公开上一年度本地区、本级及所属地区地方政府债务限额及余额(或余额预计执行数)。”上述两个事项在2019年的公开应该会有较大提升,当然这个论断还需要实际情况或数据来印证;同时,向实验组内的省级财政部门的依申请公开也指向这两个事项,以准确识别和全面分析顶层设计、公众参与以及二者结合对上述两个事项公开的影响。

另外,需要说明的是,《地方政府债务信息公开办法(试行)》对分地区的地方债务余额在决算中的公开也做了明确要求:“县级以上地方各级财政部门……随同决算公开上年末本地区、本级及所属地区地方政府债务限额、余额决算数等。”由此带来的问题是,地方债务余额在决算中的公开是否也会明显提高呢?更为重要的是,考虑到进行随机实验的时间与决算公开的时间间隔较长,是否可以通过跟踪观察地方债务信息在决算中公开的状况来评估公众参与的持续性长期影响,而不仅仅观察预算执行中公开的即时性短期影响。

(一) 指标选择和构造

考虑地方政府债务信息公开办法的相关条款和内容,本文选择分地区的债务余额作为核心指标,并且明确包括一般债务和专项债务两个事项。评分标准采取0/1分制,若省级政府公开分地区债务余额,包括一般债务余额和专项债务余额,评为1分;若只公开了分地区的债务余额,但未进一步细分一般债务和专项债务,则评为0.6分;若没有公开分地区债务余额,则设为0分。评分指标的数据来源主要是各省级政府财政部门在官网上发布的相应年份预算执行和预算报告及其附表。

为了分别评估公民参与对地方债务信息在预算执行中公开的影响,以及在决算中公开的影响,本文分别观测并记录了36个省级政府2015–2018年分地区债务信息在当年预算执行中和决算中的公开得分。表3列示了分地区债务信息在当年预算执行中的公开得分,表4列示了分地区债务信息在当年决算中的公开得分。

从分地区债务信息在预算执行中的公开情况来看,得分较低,三年的得分总和分别为0分、3分和3分(见表5),而2018年有很大的提升,36个省级政府中有23个做到了分地区债务信息的

表3 36个省级政府2015-2018年分地区债务信息公开得分(预算执行)

省级政府	2015年	2016年	2017年	2018年
北京市	0	0	0	1
天津市	0	0	0	1
河北省	0	0	0	0
山西省	0	0	0	1
内蒙古自治区	0	0	0	0
辽宁省(不含大连市)	0	0	0	1
大连市	0	0	0	1
吉林省	0	0	0	0
黑龙江省	0	0	0	1
上海市	0	0	0	0
江苏省	0	0	0	1
浙江省(不含宁波市)	0	0	0	1
宁波市	0	0	0	0
安徽省	0	0	0	0
福建省(不含厦门市)	0	0	0	0
厦门市	0	0	0	1
江西省	0	0	0	0
山东省(不含青岛市)	0	1	1	1
青岛市	0	1	1	1
河南省	0	0	0	1
湖北省	0	0	0	1
湖南省	0	0	0	1
广东省(不含深圳市)	0	0	0	1
深圳市	0	0	0	1
广西壮族自治区	0	0	0	1
海南省	0	0	0	0
重庆市	0	1	1	1
四川省	0	0	0	1
贵州省	0	0	0	0
云南省	0	0	0	0
西藏自治区	0	0	0	1
陕西省	0	0	0	1
甘肃省	0	0	0	0
青海省	0	0	0	1
宁夏回族自治区	0	0	0	-1
新疆维吾尔自治区	0	0	0	0

数据来源:各省级政府或其财政部门网站发布的相应年份预算执行报告及其附表。

表4 36个省级政府2015-2018年分地区债务信息公开得分(决算)

省级政府	2015年	2016年	2017年	2018年
北京市	0	0	0	1
天津市	0	0	1	1
河北省	0	0	0	1
山西省	0	0	0	1
内蒙古自治区	0	0	0	1
辽宁省(不含大连市)	0	0	0	1
大连市	0	0	1	1
吉林省	0	0	0	0
黑龙江省	0	0	0	1
上海市	0	0	0	1
江苏省	0	0	0	1
浙江省(不含宁波市)	0	0	0	1
宁波市	0	0	0	1
安徽省	0	0	0	1
福建省(不含厦门市)	0	0	0	0
厦门市	0	0	0	1
江西省	0	0	0	0
山东省(不含青岛市)	1	1	1	1
青岛市	0	1	1	1
河南省	0	0	0	1
湖北省	0	0	1	1
湖南省	0	0	0	1
广东省(不含深圳市)	0	0	1	1
深圳市	0	0.6	0.6	1
广西壮族自治区	0	0	0	1
海南省	0	0	0	0
重庆市	0.6	1	1	1
四川省	0	0	1	1
贵州省	0	0	0	1
云南省	0	0	0	1
西藏自治区	0	0	1	1
陕西省	0	0	0	1
甘肃省	0	0	0	0
青海省	0	0	0	1
宁夏回族自治区	0	1	1	1
新疆维吾尔自治区	0	0	0	0

数据来源:各省级政府或其财政部门网站发布的相应年份决算报告及其附表。

公开,说明财政部关于地方政府债务信息公开的试行办法与公民的依申请公开确实对政府债务信息主动公开有一定的促进作用。进一步区分为对照组和实验组来看,2018年对照组中有8个样本主动公开了分地区债务信息,而实验组的提升更为明显,有15个做到了分地区债务信息的公开,提升效果比对照组大约高了一倍。因为对照组只受到财政部政策的影响,而实验组则同时受到财政部的公开要求和公民依申请公开的影响,因此可以初步推测出,财政部的公开要求和公民依申请公开对政府债务信息的主动公开均具有一定的促进作用。

从分地区债务信息在决算中的公开情况来看,得分有所提升但也不是很高,三年的得分总和分别为1.6分、4.6分和10.6分(见表6),而2018年有很大的提升,36个省级政府中有30个做到了分地区债务信息的公开,比2018年的预算执行公开也进一步提高。其中,对照组中有12个样本主动公开了分地区债务信息,比2017年提升了一倍,而实验组的提升更为明显,大概提升了两倍。因为对照组只受到财政部政策的影响,而实验组则同时受到财政部政策和公民依申请公开的影响,考虑到依申请公开的公众参与和决算公开大概相距半年左右,由此可以初步推测公民参与对政府债务信息主动公开的影响是具有一定持续性的。

表5 2015-2018年政府分地区主动公开得分
(预算执行)汇总

组别	样本数	2015年	2016年	2017年	2018年
总体	144	0	3	3	23
实验组	72	0	1	1	15
对照组	72	0	2	2	8

表6 2015-2018年政府分地区主动公开得分
(决算)汇总

组别	样本数	2015年	2016年	2017年	2018年
总体	144	1.6	4.6	10.6	30
实验组	72	0.6	2	5	18
对照组	72	1	2.6	5.6	12

数据来源:本文计算得到。

(二) 双重差分模型设计

本文采用了双重差分法来识别省级政府主动公开信息时受到依申请公开的影响,双重差分法能够在评估政策效果时具有独特的优点,通过双重差分,可以剔除财政部政策以及时间效应对省级政府分地区债务信息主动公开的影响。我们构建双重差分模型如下:

$$score = \beta_0 + \beta_1 treated + \beta_2 t + \beta_3 did + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中,政府主动公开信息的得分情况用因变量score来表示;分组变量treated表示各省级政府是否属于实验组(1代表实验组,0代表对照组);时间变量t表示政府主动公开得分的年份,2018年(受到依申请公开影响)为1,2015-2017年(未受依申请公开影响)为0,为了识别依申请公开的净影响作用,设置了分组变量与时间变量的交互项did(did=treated×t)。在双重差分模型中, β_1 表示实验组与对照组在实验之前的差异, β_2 表示对照组在实验前后的变化, β_3 则表示剔除组间个体差异和时间影响后依申请公开对主动公开的净影响。需要进一步说明的是,因为实验组与对照组的选取是完全随机的,可以看做一项随机实验,实验组与对照组样本的选取要比准实验或自然实验更能满足随机性,因此模型中不再引入其他控制变量。

五、识别条件检验

在利用双重差分评估施加干预的效果之前,需要满足两个前提条件:一是要满足实验组的选取具有随机性,样本的选取过程不能受到其他因素干扰;二是要保证实验组和对照组在受到依申请公开申请之前具有相似特征,即应该具有平行趋势,因此在进行双重差分之前要先检验是否满足这两个识别条件(王立勇和高玉胭,2018)。

(一) 随机性检验

前文从分组结果的地域分布初步论证了分组结果具有随机性,为了进一步从实证角度验证分组结果是随机的,我们借助中国省级财政透明度指数^①(上海财经大学公共政策研究中心,2018;见表7),运用t检验来衡量本文的实验组和对照组是否具有显著的差异性,若实验组和对照组之间差异不显著,则认为我们的分组具有随机性;反之,则随机性条件不满足。由于中国省级财政透明度指数仅包括31个省、自治区和直辖市政府,不包括5个计划单列市政府,因此纳入本文分析的实验组有17个样本,对照组有14个样本。

表8给出t检验的结果,可以看出,无论是单侧检验还是双侧检验,结果均不显著,即不能拒绝实验组和对照组的财政透明度指数没有显著性差异的原假设,这也从实证角度进一步印证了分组是随机的,即满足识别条件一。

(二) 平行趋势检验

1. 在预算执行中公开得分的平行趋势检验

图1描绘了实验组与对照组2015-2018年的政府分地区债务信息在预算执行中主动公开得分的走势。从图1可以直观看出,2015-2017年两组之间的走势基本一致,但是2017年之后走势明显分化,并且实验组比对照组的的增长趋势更加剧烈,初步的原因分析是实验组受到了依申请公开的额外影响。

进一步,我们从实证角度进行平行趋势检验,参照王立勇和高玉胭(2018),利用2015-2017年的子样本,其中2015年 $t=1$,2016年 $t=2$,2017年 $t=3$,对模型进行回归,若did系数不显著,则说明实验组与对照组的平行趋势假设成立。回归结果显示, $did=-0.033$, P值为0.498,估计系数不显著,平行趋势条件成立,即满足识别条件二。

2. 在决算中公开得分的平行趋势检验

图2描绘了实验组与对照组2015-2018年的政府分地区债务信息在决算中主动公开得分的走势。从图2可以直观看出,2015-2017年两组之

表7 中国省级财政透明度指数(2018)

省份	省级财政透明度指数	组别(0代表对照组,1代表实验组)
江苏省	28.08	0
浙江省	57.14	1
福建省	63.02	0
海南省	66.65	0
安徽省	65.32	0
江西省	26.98	1
湖南省	66.69	1
广西壮族自治区	51.75	1
贵州省	35.17	0
云南省	28.91	1
河北省	59.69	1
辽宁省	50.20	0
山西省	67.61	1
内蒙古自治区	44.87	1
吉林省	59.93	0
黑龙江省	46.02	1
河南省	54.38	1
陕西省	57.85	1
甘肃省	63.92	0
青海省	48.26	1
新疆维吾尔自治区	35.16	0
北京市	43.07	1
上海市	53.88	0
广东省	69.38	1
湖北省	67.61	0
四川省	68.61	0
西藏自治区	54.41	1
山东省	66.17	0
宁夏回族自治区	48.02	1
重庆市	53.18	1
天津市	56.28	0

数据来源:上海财经大学公共政策研究中心,《2018中国财政透明度报告:省级财政信息公开状况评估》。

表8 t检验结果

组别	样本数量	均值	标准误差	标准差
实验组	17	51.659	2.875	11.852
对照组	14	55.714	3.639	13.615
左侧检验		双侧检验		右侧检验
P=0.809		P=0.383		P=0.191

数据来源:本文计算得到。

^① 该指数描述了我国各省(自治区、直辖市)2016年度的财政信息向公众公开的程度,该打分体系科学系统,可以借助该指标来衡量分组的随机性。虽然缺少5个计划单列市的财政透明度指数,但影响基本不大。

间的走势基本一致,但是2017年之后走势明显分化,并且实验组比对照组的的增长趋势更加显著,初步分析是由于实验组受到了依申请公开的额外影响。

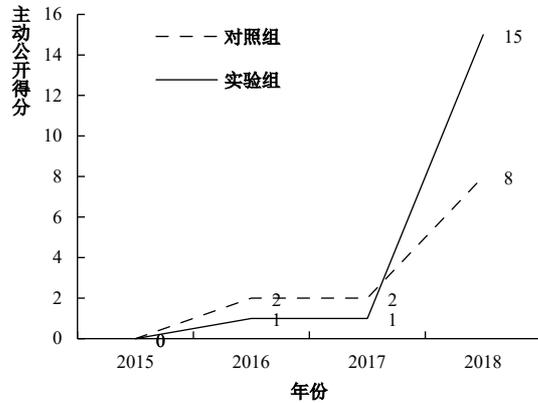


图1 实验组与对照组分地区债务信息主动公开得分（预算执行）变化趋势

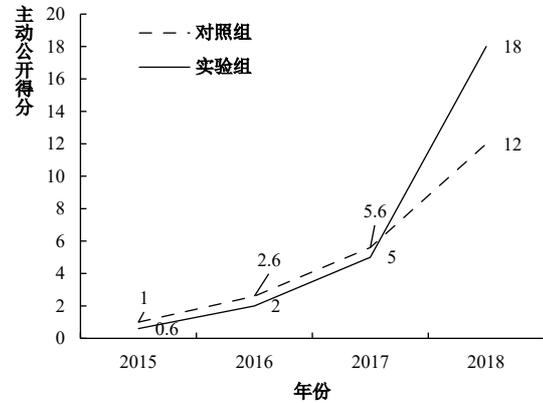


图2 实验组与对照组分地区债务信息主动公开得分（决算）变化趋势

进一步采用与上文相同的方法进行平行趋势检验, $did=-0.020$, P 值为0.815, 不显著, 通过平行趋势检验, 仍然满足识别条件二。

六、实证结果与稳健性检验

（一）实证结果

1. 地方债务信息在预算执行中公开的实证结果

对双重差分模型进行估计, 结果如表9所示。其中, 第(1)列是对36个省级政府进行的回归。为了进一步体现公民申请对之前未主动公开省级政府的效果, 又分别对2017年决算中没有公开分地区债务余额的21个省级政府与4个直辖市和计划单列市(如第(2)列所示), 以及2017年决算中没有公开分地区债务余额的21个省级政府(如第(3)列所示)分别进行了回归。回归结果显示, 第(1)、(3)列的 did 系数在5%的水平上显著为正, 第(2)列的 did 系数更是在1%水平上为正, 说明依申请公开能够有效促进政府信息的主动公开。

表9 预算执行中地方债务信息公开状况的实证结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
样本数量	144	100	84	52	68	56	76
did	0.362 ^{**} (0.161)	0.532 ^{***} (0.171)	0.444 ^{**} (0.199)	0.483(0.293)	0.419 [*] (0.249)	0.286(0.263)	0.304(0.220)
P值	0.027	0.002	0.028	0.105	0.097	0.282	0.171
R ²	0.438	0.575	0.521	0.451	0.465	0.542	0.461

注: 括号内为稳健标准误, ^{***}、^{**}、^{*}分别表示在1%、5%、10%的水平上显著, 下同。

本文又进一步分地域研究了依申请公开对政府分地区主动公开的影响。其中, 第(4)列对北方13个省级政府进行了回归, 第(5)列对北方13个省级政府和4个直辖市与计划单列市进行回归, 第(6)列对南方14个省级政府进行回归, 第(7)列对南方14个省级政府、5个直辖市和计划单列市进行回归。回归结果显示, 第(5)列的 did 系数在10%的水平上显著为正, 第(4)列的 did 系数接近在10%的水平上显著为正; 而第(6)、(7)列的 did 系数却不显著, 体现了依申请公开对北

方地区省级政府的影响效果要优于南方地区。

2. 地方债务信息在决算中公开的实证结果

上文对2015–2017年省级政府对分地区债务信息的公开评估是基于预算执行的,考虑到部分省级政府是在决算中公开分地区的债务信息的,因此在决算中的公开也反映了部分公开状况,且依申请公开活动可能对某些省份的影响具有时滞,即虽然可能不会立即对政府的预算执行报告公开产生影响,但有可能对其后续的决算报告的公开产生影响,因此对决算公开的跟踪结果进一步进行实证研究。

表10列示了我们后续跟踪研究的实证结果,其中第(1)–(7)列所代表的样本与前文一致。第(1)–(3)列的did系数依然显著,说明结论是稳健的。第(4)、(5)列以北方样本回归的did系数显著为正,而第(6)、(7)列以南方样本回归的did系数均不显著,表明确实存在依申请公开对北方地区省级政府的影响效果要优于南方地区的现象。

表 10 决算中地方债务信息公开状况的实证结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
样本数量	144	100	84	52	68	56	76
did	0.289 ^{**} (0.142)	0.383 ^{**} (0.169)	0.472 ^{**} (0.188)	0.717 ^{***} (0.259)	0.614 ^{***} (0.225)	0.149(0.243)	0.025(0.191)
P值	0.044	0.025	0.014	0.008	0.008	0.559	0.1895
R ²	0.421	0.761	0.745	0.491	0.428	0.462	0.460

数据来源:本文计算得到。

(二) 稳健性检验

1. 更换政府主动公开得分衡量指标

本文进一步将政府地方债务余额分地区主动公开得分替换为省级(包括全省和省本级)债务余额主动公开得分(score),在申请公开分地区债务余额的同时,实际上对省级政府债务余额的公开也提出了申请,因此可以基于同样的方法进行分析。省级政府债务余额主动公开得分(score)包括全省债务余额主动公开得分(score1)和省本级政府债务余额主动公开得分(score2),其中score=score1+score2。评分标准与分地区主动公开得分标准一致,且主要研究2017年和2018年的公开情况,本节不再详细列出每个省份的具体得分数据,而是给出描述性统计和实证结果(见表11)。

表 11 2017–2018年省级政府主动公开得分汇总

年份	组别	样本数量	score	score1	score2
2017(t=0)	实验组	36	17.2	8.6	8.6
	对照组	36	24.2	12.6	11.6
2018(t=1)	实验组	36	35.6	18	17.6
	对照组	36	32	17	15

数据来源:本文计算得到。

表12的稳健性检验结果表明,省级主动公开得分的did系数均为正,虽然P值大于0.1,但还是与0.1比较接近,表明在接近10%的水平上显著,即对省级债务信息的依申请公开也可以促进其主动公开。需要说明的是,其显著性要明显小于分地区的债务信息公开,这一点实际上也有客观原因,即省级政府对全省和省本级债务余额信息的公开在2018年之前是比较好的,因此已经没有多大的上升空间,这也反映出政府信息的自上而下要求与自下而上申请只有相向而行、

上下合力才能达到更好效果。

2.安慰剂检验:假设提前依申请公开发生年份

为了证明政府债务信息主动公开的提升不是由其他非观测性因素造成的,下面对主要模型,即对36个省级政府分地区公开的样本进行安慰剂检验。假设我们的依申请公开活动发生在实际年份2019年之前:(1)假设提前1年发生,则2015年 $t=0$,2016年 $t=0$,2017年 $t=1$,2018年 $t=1$;(2)假设提前2年发生,则2015年 $t=0$,2016-2018年 $t=1$ 。若did系数依然显著,则说明没有依申请公开活动,政府信息的主动公开情况也会好转;若不显著,则说明依申请公开确实能够促进政府信息的主动公开。表13的安慰剂检验结果表明,提前依申请公开的时间之后,did系数均不再显著,说明依申请公开是造成实验组得分高于对照组得分的唯一原因,因此结论是稳健的。

表 12 稳健性检验结果

	score	score1	score2
样本数量	72	72	72
did	0.510(0.338)	0.236(0.164)	0.274(0.188)
P值	0.136	0.155	0.150
R ²	0.252	0.288	0.197

数据来源:本文计算。

表 13 安慰剂检验

	样本数量	did	p	R ²
提前1年	144	0.159(0.123)	0.199	0.172
提前2年	144	0.063(0.086)	0.466	0.089

数据来源:本文计算得到。

(三)对实验结论的诠释

通过上述对实验结果的实证分析和稳健性检验可以发现,顶层设计和公众参与对于地方债务信息公开都具有明确的促进作用,并且二者结合的效果更为明显,这一论断与直观印象和判断也是吻合的,相应的作用机制也是明晰的。顶层设计对地方政府公开债务信息提出了具有强制力的明确要求,也是公开的政策依据和具体操作的指引。公众参与则向地方政府债务信息公开进一步施加了压力,这种压力主要体现在社会舆论监督上,也加大了信息公开的动力,公众的诉求增强了对信息公开工作意义的理解和价值认同。同时,顶层设计更多的是原则要求或指引规范,往往不会涉及具体细节,而不特定公众诉求更多的是具体的、细节的,因此公众参与也往往会弥补具体工作中可能存在的不及时、不到位或相对薄弱的环节。因此,只要公众参与的具体诉求与顶层设计的标准要求是方向一致的,就可以形成相互叠加的合力,共同推动地方债务信息公开。

七、结论及政策建议

本文通过随机实验方法,量化评估了顶层设计下的政策实施、公众参与下的公众监督以及二者共同作用下对地方政府债务信息公开的推动作用,并进行了跨度在半年以上的跟踪研究。评估结果显示:(1)顶层设计和公众参与对信息公开都具有明显的推动作用,虽然作用程度和具体机制有所差异,但是二者结合的效果更为显著。(2)地方政府对债务信息公开制度的贯彻力度会因公众参与而显著加大,贯彻及时性也明显提高。(3)公众参与对地方债务信息的主动公开不仅具有即时短暂的一次性影响,从决算公开来看,也具有持续性的影响,并且这种持续有可能是长期性的。需要说明的是,推进地方债务信息公开并不是为了公开而公开,公开不是根本目的,而是促进地方债务规范治理和良性发展的必要手段和重要途径。同时,本文的结论也不仅适用于地方债务信息公开,对于更为一般性的政府信息公开也具有一定的借鉴和启示,因此,综合而言,应从地方政府治理水平和治理能力这个更高的层面考虑信息公开问题。

基于本文的主要结论和上述考虑,提出如下政策建议:首先,要进一步强化在政府信息公开方面的顶层制度设计,当前的《政府信息公开条例》虽然对信息公开进行了制度设计和全面

要求,但是立法层级较低,法律效力低于《保密法》和《档案法》等,在实践中可能存在与相关法律产生冲突或者受到制约的问题,同时存在于立法机关和司法机关等的信息也基本没有被纳入公开范围。因此,应该在《政府信息公开条例》的基础上,总结实践经验,深化公开领域,扩展公开内容,尽快制定《信息公开法》。

其次,在政府信息公开的公众参与上,一方面,要加强依申请公开的渠道建设和办理效率,搭建集约化的网上在线提交公开申请平台,由专门部门负责查看、转交、沟通和告知等,提高申请平台或系统的使用率,同时加强答复的规范性、专业性和服务性,具体受理的部门要与相关业务科室积极沟通对接。另一方面,完善公众对不履行信息公开义务部门的投诉举报途径,加强网络在线举报的渠道建设,切实保障公众的合法监督权。

再次,要进一步强化公众参与过程中的申请权、行政复议权、行政诉讼权等,对目前的行政复议权和行政诉讼权进行更完善的制度和机制设计,从而上下合力、相互叠加地贯彻信息公开制度的实施。要进一步增加公众表达诉求的平台和渠道,做好行政复议、仲裁调解和网络问政等方式与行政诉讼的协调衔接,同时将政府信息公开与政府数据开放等统筹推进、有机融合,有效提升政府信息公开的水平以及服务社会的能力。

最后,应加强和完善政府信息公开的社会治理导向,提升地方政府的公信力和社会治理水平,实现社会公正和社会稳定。信息公开也是公民积极有效地参与地方治理中的前提保障,及时充分的信息公开可以促进政府、市场和社会等不同利益主体之间的理性化交流和合作性互动。尤其是对涉及民生安全和社会稳定的重大或突发事件,要做到及时公开相关信息以保障社会公众的知情权,不应动用行政公权力简单粗暴地对各种信息,尤其是专业人士的言论认定为谣言,要用更为准确全面的信息公开来消除各种不准确、不全面的信息及其不良影响,也由此争取社会公众对采取果断紧急措施的理解、支持与配合,这样才能够有效地应对各种风险,从而实现良好的社会治理。

主要参考文献:

- [1] 崔露方,朱晓峰,赵柳榕.大数据时代的上下级政府信息公开行为研究[J].图书馆,2017,(10).
- [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).
- [3] 邓淑莲,曾军平,郑春荣,等.中国省级财政透明度评估(2017)[J].上海财经大学学报,2018,(3).
- [4] 刁伟涛,傅巾益,曹梓珞.中国地方政府债务透明度:2014-2017[M].上海:上海财经大学出版社,2019.
- [5] 刁伟涛.中国地方政府债务透明度评估:2014-2015[J].上海财经大学学报,2017,(5).
- [6] 范子英.如何科学评估经济政策的效应?[J].财经智库,2018,(3).
- [7] 高艳,赵婉辰.地方政府债券信息公开现状与改进路径——基于省级财政网站信息查询分析[J].地方财政研究,2018,(8).
- [8] 韩啸,郭雨晖,汤志伟.中国政府信息公开研究文献的系统性分析:2007-2017年[J].现代情报,2018,(5).
- [9] 黄艳茹,孟凡蓉,陈子韬,等.政府环境信息公开的影响因素——基于中国城市PITI指数的实证研究[J].情报杂志,2017,(7).
- [10] 蒋洪,刘小兵.中国省级财政透明度评估[J].上海财经大学学报,2009,(2).
- [11] 刘小兵,邓淑莲,温娇秀.中国省级财政透明度评估(2010)[J].上海财经大学学报,2010,(3).
- [12] 吕凯波,司慧琳.税务部门政府信息公开申请回应性省际差异及影响因素[J].地方财政研究,2018,(2).
- [13] 马亮.政府信息公开的影响因素:中国地级市的实证研究[J].情报杂志,2012,(9).
- [14] 上海财经大学公共政策研究中心.2018中国财政透明度报告:省级财政信息公开状况评估[M].上海:上海财经大学出版社,2018.

- [15] 王立勇,高玉胭. 财政分权与产业结构升级——来自“省直管县”准自然实验的经验证据[J]. 财贸经济, 2018, (11).
- [16] 温娇秀. 中国省级财政透明度:变化趋势与提升路径——基于2009-2013年省级政府财政透明度的调查和评估[J]. 上海财经大学学报, 2015, (5).
- [17] 杨丹芳,曾军平,温娇秀. 中国财政透明度评估(2012)[J]. 上海财经大学学报, 2012, (4).
- [18] 赵西亮. 基本有用的计量经济学[M]. 北京:北京大学出版社, 2017.
- [19] 郑春荣,蒋洪,彭军. 中国财政透明度评估(2014)[J]. 上海财经大学学报, 2014, (6).
- [20] Arnstein S R. A ladder of citizen participation[J]. *Journal of the American Institute of Planners*, 1969, 35(3): 216–224.
- [21] Connor D M. A new ladder of citizen participation[J]. *National Civic Review*, 1988, 77(3): 249–257.
- [22] Hock S, Anderson S, Potoski M. Invitation phone calls increase attendance at civic meetings: Evidence from a field experiment[J]. *Public Administration Review*, 2013, 73(2): 221–228.
- [23] Khagram S, Thomas C W. Toward a platinum standard for evidence-based assessment by 2020[J]. *Public Administration Review*, 2010, 70(S1): S100–S106.
- [24] King C S, Kathryn F, Susel B O. The question of participation: Toward authentic public participation in public administration[J]. *Public Administration Review*, 1998, 58(4): 317–326.
- [25] Rosener J B. User-oriented evaluation: A new way to view citizen participation[J]. *The Journal of Applied Behavioural Science*, 1981, 17(4): 583–596.
- [26] Thomassen J P, Leliveld M C, Van De Walle S, et al. Compensating citizens for poor service delivery: Experimental research in public and private settings[J]. *Public Administration*, 2017, 95(4): 895–911.
- [27] Tummers L, Weske U, Bouwman R, et al. The impact of red tape on citizen satisfaction: An experimental study[J]. *International Public Management Journal*, 2015, 19(3): 320–341.

Top-level Design, Public Participation and Disclosure of Local Government Debt Information: A Follow-up Study on the Random Application

Diao Weitao¹, Ren Zhanshang¹, Zhu Jun²

(1. *Business School, Qingdao University of Technology, Shandong Qingdao 266520, China*; 2. *School of Finance and Taxation, Nanjing University of Finance & Economics, Jiangsu Nanjing 210023, China*)

Summary: The disclosure of local government debt information is an effective way to supervise and restrict the government's borrowing behavior and improve the level of financial governance, so it is of great practical significance to promote the disclosure of local government debt information. This paper takes 36 provincial issuers of local bonds in China as the object, takes the disclosure of local debt balance data in 2018 as the starting point, uses the top-level design opportunity of “measures for the disclosure of local government debt information (for Trial Implementation)” issued by the Ministry of Finance, seizes the short window period from the policy promulgation to the implementation in time, and constructs a random experiment by application of disclosure. This paper not only observes the one-time and immediate impact on the disclosure of local debts in budget implementation, but also tracks and observes the continuous impact on the disclosure of final accounts, and quantitatively analyzes the impact of top-level

system design and public active participation on the disclosure of local debt information by using differences-in-differences method. The results show that: (1) Both top-level design and public participation can promote the disclosure of local debt information, and the combination of the two is more significant. (2) The implementation of the debt information disclosure system by local governments will be significantly enhanced due to public participation, and the implementation timeliness will also be significantly improved. (3) At the same time, public participation has not only an immediate one-time impact on the disclosure of local debt information, but also a long-term sustainable impact. From the perspective of the disclosure of final accounts, its impact still exists six months later. Therefore, first of all, we should further strengthen and improve the top-level system design related to the disclosure of local debt information, and improve the legislative level and legal effect of relevant laws and regulations. In addition, we should guide and encourage the active participation of the public, strengthen the channel construction and handling efficiency according to the application for publicity, strengthen and improve the complaint and reporting channels of the public for the departments that do not fulfill the obligation of information publicity, especially strengthen the channel construction of online reporting, effectively guarantee the legitimate supervision right of the public, and promote the standardized and benign governance of local debts through information publicity. Finally, in order to further strengthen the application right, administrative reconsideration right and administrative litigation right in the process of public participation, we should pay more attention to and design the system in the current administrative reconsideration right and administrative litigation right, so as to implement the implementation of the system with the joint efforts of the upper and lower levels and the superposition of each other.

Key words: information disclosure; public participation; local government debt; random experiment

(责任编辑: 王西民)