

# 财政透明、公共支出结构与地方政府治理能力

刘俸奇 储德银 姜春娜

**摘要：**财政透明不仅有利于直接回应新时代人民日益增长的美好生活需求，亦可通过加快政府职能转变不断推进国家治理体系和治理能力现代化。首先，本文理论诠释财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力的多维作用机制和影响效应。其次，通过构建地方政府治理能力综合指标体系对我国除西藏、内蒙古和港澳台之外的 29 个省份 2009-2017 年间地方政府治理能力进行测度，研究发现我国地方政府治理能力相对偏低且提升缓慢，同时存在较为明显的地区异质性。然后，通过构建面板联立方程模型和采用三阶段最小二乘法，分别从全国和分地区两个层面实证考察财政透明与公共支出结构变动对地方政府治理能力的影响，结果发现：一是在全国层面财政透明能够直接和通过优化公共支出结构间接提高地方政府治理能力；二是在发达地区财政透明影响地方政府治理能力的间接效应不成立。在这之后通过对面板联立方程模型进行标准化处理，进一步考察财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力的作用机制和传导效应，发现相对于发达地区财政透明提升欠发达地区地方政府治理能力的效果更为明显。最后，即使考虑了财政透明和地方政府治理能力之间内生性以及政策时滞效应，本文的研究结论仍然成立。

**关键词：**财政透明 地方政府治理能力 公共支出结构 面板联立方程模型

中图分类号：F812.2 D630.1 JEL：H11 H83

## 一、引言

党的十八届三中全会指出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。党的十九届四中全会则进一步系统阐述在中国特色社会主义制度下应如何实现国家治理体系和治理能力现代化，认为实现国家治理体系和治理能力现代化的根本目的是提高人民群众的幸福感和获得感。相较总揽全局的中央政府，地方政府在国家治理体系和治理能力现代化进程中起到承上启下作用。一方面，地方政府作为国家政策的执行者，对贯彻落实中央政府方针政策举足轻重；另一方面，地方政府直接面向社会、市场和人民群众，能够最先感知经济社会变迁和人民日益增长的需求变化。然而立足中国式分权改革这一制度前提，地方政府在“经济锦标赛”和“晋升锦标赛”双重激励下

---

\* 刘俸奇，厦门大学邹至庄经济研究中心，邮政编码：361005，电子邮箱：fengqiliucr@163.com；储德银、姜春娜，安徽财经大学财政与公共管理学院，邮政编码：233030，电子邮箱：anhuicdy@163.com，1315043036@qq.com。本文受国家社科基金项目“财政体制纵向失衡与转移支付激励机制重构问题研究”（19FJB035）和安徽省人文社会科学规划重点项目“财政透明、支出结构优化与地方政府治理”（AHSKZ2019D016）资助。感谢匿名审稿专家的评审意见，文责自负。

过度追求经济增长，从长期导致公共支出结构具有明显的生产性偏向，即过度重视基础设施等生产性支出而相对忽视教育和医疗等民生性服务供给（范柏乃、金洁，2016）。正因如此，如何充分发挥地方政府信息优势，形成科学合理的公共选择机制与效率更高的公共服务供给机制已成为推进政府治理体系现代化与治理能力提升的关键。

财政透明主要指政府公布收入来源、支出去向和公共资产管理等信息的程度，是提升地方政府治理能力的有效途径。根据上海财经大学公共政策研究中心每年发布的《中国财政透明度报告》，我国省级政府财政透明度得分呈逐年增长态势，其平均得分从2009年的21.71分增长至2017年的53.52分。与之对应，地方政府治理能力也稳步提高。根据本文测算结果，地方政府治理能力全国平均值由2009年的0.303上升至2017年的0.502<sup>①</sup>。然而财政透明能否提升地方政府治理能力以及如何提升，从理论与实证两个维度都有待深入考察。正因如此，财政透明近年来成为国内外学者研究的聚焦所在，但相较国外学者围绕财政透明的经济社会效应展开深入探究不同（储德银、左芯，2019），国内学者主要是围绕省级财政信息公开质量展开（郭俊华、朱符洁，2016），相对较少文献涉及财政透明的经济社会效应。针对地方政府治理能力这一研究主题，国内外学者主要从政府债务和政府规模两个维度对财政透明与地方政府治理能力之间关系展开研究。

虽然地方政府债务治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容（郭玉清、毛捷，2019），但国内外学者围绕财政透明与地方政府债务之间关系的研究结论迥然各异。一方面，财政透明能够强化地方政府的自我约束，Alt & Lassen（2006）和马文涛、张朋（2020）分别从理论和实证两个层面验证财政透明能够显著降低政府债务规模，类似的文献还有Gavazza & Lizzeri（2008）和向辉、俞乔（2020）；另一方面，伴随财政透明度提升，政府为获得更多收入，此时作为预算外融资手段的地方债反而会增加（徐红、汪峰，2019）。除此之外，还有学者认为财政透明与地方政府债务之间呈现“U”型关系，肖鹏、樊蓉（2021）认为财政透明与地方政府债务之间为倒“U”型关系。然而与上述研究不同的是，刘昊、陈工（2019）认为财政透明度差异不能解释地方政府融资规模的区别。

除此之外，现有文献还从政府规模视角探讨财政透明与地方政府治理能力之间关系。一般而言，庞大的政府规模不仅意味着政府官员行政效率低下，还说明公共部门占有的社会公共资源比重过高。这不仅会挤出私人投资以及对整个社会资源配置造成不利影响，从长期还会抑制地方政府治理能力提升。然而财政透明通过激励社会公众对政府加大监督，能显著降低政府规模。Persson et al（2000）和 Benito & Bastida（2009）研究发现发现财政透明可以强化社会监督，增强社会公众严控公共预算支出的意愿，从而降低政府规模。而与之相反，Graaf（2007）认为在缺乏财政透明的制度环境下，政治激励机制难以发挥作用，地方政府官员会扩大自身规模，丧失满足居民公共福利的动力。此外，Zhang（2016）研究发现中国财政透明度与地方政府规模呈“U”型关系。

伴随我国全面深化改革的不断纵深推进，财政透明已成为实现国家治理体系和治理能力现代化的重要政策工具，但鲜有学者将财政透明、公共支出结构与地方政府治理能力置于同一理论分析框架，深入探究三者之间可能存在的多维作用机制。正因如此，本文与已有文献

---

① 具体测算方法，请参见本文第三部分“地方政府治理能力指标体系构建与测度结果分析”。

相比或有创新主要体现在以下三个方面：一是从理论层面将财政透明、公共支出结构和地方政府治理能力置于同一理论分析框架，系统诠释财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力的多重作用机制，并提出研究假设；二是构建地方政府治理能力综合指标体系对我国除西藏、内蒙古和港澳台之外 29 个省份 2009-2017 年地方政府治理能力进行全面测度，并在此基础上分析地方政府治理能力的演变趋势与动态特征；三是通过构建面板联立方程模型与采用三阶段最小二乘法实证考察财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力的影响效应与作用机制。为此，本文随后部分的结构安排为：第二部分是理论机制与研究假设；第三部分是地方政府治理能力指标体系构建与测度结果分析；第四部分是变量定义、数据来源与统计特征；第五部分是财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的实证分析；第六部分是财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的机制识别；第七部分是财政透明对地方政府治理能力影响的稳健性检验；最后是本文的研究结论与政策建议。

## 二、理论机制与研究假设

### （一）财政透明对地方政府治理能力的直接作用机制

从理论上，财政透明对地方政府治理能力具有正向促进与负向阻抑两种直接作用机制。

#### 1. 财政透明对地方政府治理能力的正向促进作用

一方面，较强的治理能力需要政府职能从全能型向服务型转变，而正确划分政府与市场的边界是构建服务型政府的关键所在。其中，财政透明可以促进信息在市场和政府之间双向流动，促使地方政府充分了解社会公众的公共服务需求及其需求偏好，从而有利于科学界定地方政府职能范围和边界，构建成服务型政府，进而提升地方政府治理能力。另一方面，与较高财政透明度相伴随的，往往是公众参与社会治理意愿的增强。财政透明是社会公众参与治理的前提，因为只有当社会公众具有较强参与治理意愿时，政府对市场和社会公共事务的治理效果才能得到及时反馈，从而有效改善政策制定的单向化，不仅能降低政府治理成本和有效监督政府行为，从长期还能提升地方政府治理能力。

#### 1. 财政透明对地方政府治理能力的负向阻抑作用

一方面，如果贸然将地方政府财政信息公开，尤其是部分敏感信息，会对政府公信力产生负面影响。政府公信力是社会公众相信政府决策正确科学的关键，是政府执行与落实各项政策的基础，因而此时进一步提高财政透明度，会加剧社会公众对政府的不信任，导致地方政府治理的无效或低效（Heald, 2003）。另一方面，伴随财政透明度提高，政府公开的信息更加复杂繁多，社会公众往往难以从巨量公开项目中捕获有效信息，从而也会阻抑地方政府治理能力的提升。与之同时，地方财政信息公开的关键在于是否具有有效性，因为这意味着社会公众能够理解相关信息的内涵和外延，但是财政透明并不总是与有效公开正相关。譬如在我国，自 2008 年地方政府陆续公开财政信息，社会公众关注的焦点始终集中于“三公经费”，虽然当前“三公经费”的比例已降至较低水平，但迫于舆论压力地方政府必须继续压缩“三公经费”支出，进而造成政府行为扭曲，对地方政府治理能力产生负面影响。

综上所述，已有理论关于财政透明对地方政府治理能力的直接影响存在一定争议，因而本文认为财政透明对地方政府治理能力的影响效应大小和方向取决于两种正负两种效应的对比，

进而提出以下研究假设：

**研究假设 1：** 财政透明对地方政府治理能力同时存在正向促进和负向抑制两种直接作用机制，因而其对地方政府治理能力的影响效应大小和方向取决于正负两种效应的对比。

## （二）财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力的联合作用机制

财政透明除了直接作用于地方政府治理能力之外，还可以通过影响公共支出结构对地方政府治理能力产生间接影响。

### 1. 财政透明对公共支出结构的作用机制

一是基于委托—代理理论，面对财政资源有限这一约束前提地方政府作为社会公众的代理人，必须通过优化公共支出结构提高公共产品供给效率，即决定公共服务供给的优先次序是实现辖区资源有效配置的制度前提，进而才能提升社会公众的满意度。财政透明能够降低政府与社会公众之间的信息不对称，通过激励和约束双向机制促使公共支出结构不断优化。其中在激励机制作用下，地方政府官员为获得政治晋升或连任，会充分利用地方政府的信息优势，在了解居民公共需求的优先顺序后积极作出响应，进而促使地方政府公共支出结构不断优化。同时在约束机制作用下，社会公众根据地方财政信息公开的内容，掌握财政收入的实际使用情况，监督政府行为，倒逼政府减少寻租，进而促进公共支出结构优化。虽然我国地方政府直接面向社会公众，但其本身却是向上对中央政府负责，因而这种外部监督机制相对有限。另一方面，在中国式分权体制下，中央政府拥有对地方政府官员的任免权，以实现对外部监督机制的监督和问责，但这种政府内部监督机制并不能很好的发挥作用。譬如，中央政府难以全面掌握地方政府行为信息。然而，财政透明可以通过减少央地政府间的信息不对称，一方面发挥问题识别机制，提高中央政府监督效率，优化政府内部监督机制<sup>①</sup>；另一方面，财政透明还能促进外部监督机制有效运转，社会公众可以向中央政府反馈地方政府治理效果。正因如此，财政透明是外部和内部监督机制有效发挥作用的制度前提。

二是基于财政幻觉<sup>②</sup>理论，财政透明可以有效抑制财政幻觉的产生，社会公众可以客观了解政府提供公共服务的真实成本，进而不再一味要求地方政府提供超出边际报酬的公共服务。这不仅可以减轻地方政府财政压力，还可以避免公共物品闲置，实现资源在公共部门和私人部门之间有效配置，进而促进公共支出结构优化。因为在财政幻觉理论下，社会公众不了解公共服务供给的真实成本且可能存在低估的倾向，进而对地方政府提出更高的希望或诉求，而地方政府此时可能会有增加支出以扩大政府规模的冲动。在外在压力和内在冲动的双重作用下，地方政府不惜以债务规模膨胀为代价扩大支出，这不仅会导致公共资源浪费，还会造成有限资源在公共部门与私人部门之间错配。这些都是政府公共支出结构背离政府职能的表现。囿于我国财税体制长期以来以间接税为主，而间接税主要是通过消费者购买商品转嫁给消费者的，相较于直接税其税收负担难以被纳税人感知。因此，这种以间接税为主的财税体制一方面会影响个人对税负的直接感知，进而强化社会公众的财政幻觉；另一方面，还

---

① 中央政府的内部监督机制是一种间接机制，财政透明通过影响社会公众继而实现中央政府对地方政府的监督，比如社会公众通过财政透明获得地方政府不合规的信息后，可以通过中央各个部委的门户网站等方式进行检举，更有利于实现中央政府对地方政府的内部监督。换句话说，中央政府改革地方政府财政透明度，是以社会公众为媒介实现内部监督的。

② 财政幻觉指的是经济主体认为政府提供的公共产品价值高于其税收负担。

会导致公众对地方政府财政资金使用的监督意识淡薄。在我国，地方政府不仅长期存在预算约束问题，而且来自中央政府的转移支付和地方政府的预算外资金，也会在一定程度上强化社会公众的财政幻觉。综上所述，本文提出以下研究假设：

**研究假设 2：**通过降低地方政府与社会公共之间的信息不对称和抑制社会公众产生财政幻觉，财政透明可以促进公共支出结构不断优化。

## 2. 公共支出结构对地方政府治理能力的作用机制

一是优化地方政府公共支出结构的过程亦是地方政府积极回应社会公共需求的过程。虽然我国经济自改革开放以来实现了 40 多年的高速增长，但是以医疗卫生、科技教育和社会保障为代表的民生性公共服务需求依然没有得到有效满足。发达地区财政支出结构长期生产性偏向助推经济快速增长，而欠发达地区财政收入维持“运行财政”都存在一定困难，从而在全国导致民生性支出严重不足。立足中国式分权体制之下的央地政府职能划分，地方政府主要负责辖区公共事务管理和经济社会发展，因而公共支出结构优化不仅意味着地方政府积极履行社会公众委托的经济社会发展责任，同时表明地方政府治理能力不断提高。

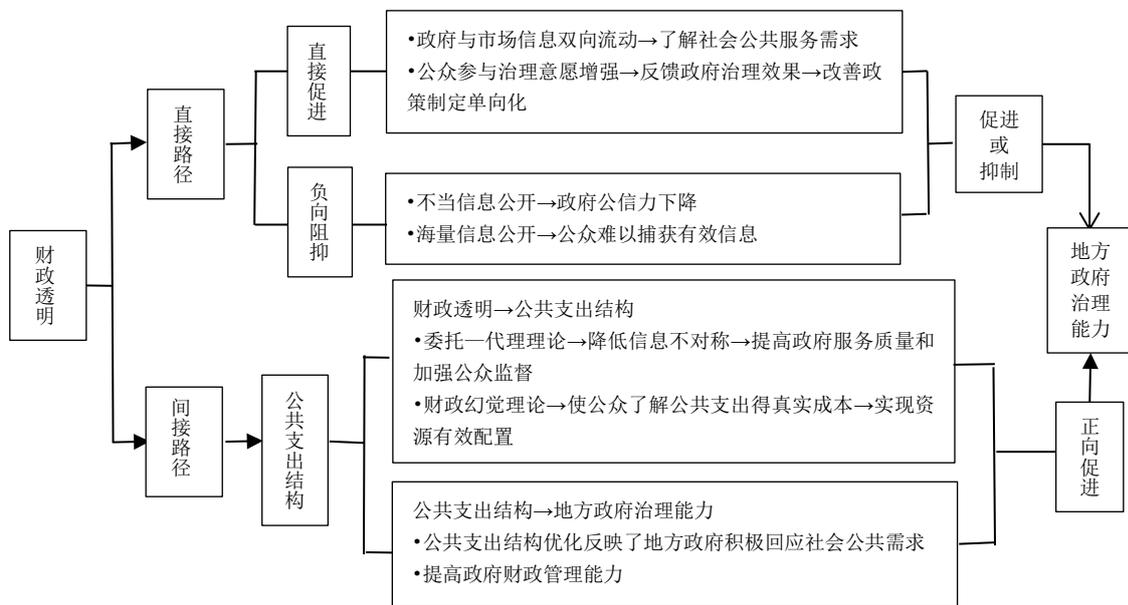


图 1 财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力的作用机制

二是地方政府公共支出结构优化意味政府财政管理能力增强，而这也是地方政府治理能力不断提升的主要方面。一方面，地方政府公共支出结构优化表明地方政府能够按照社会公共需求的轻重缓急高效配置资源，使得公共支出效益达到最大化，进而促进地方政府效率得以提高。另一方面，地方公共支出结构长期偏向生产性支出会阻碍地方政府治理能力提升。自 1994 年分税制改革以来，地方政府长期面临资金短缺，即自有财政收入难以满足大量的公共事务支出，为寻求财政收入增长以满足公共支出需要，地方政府通过土地财政等方式为生产性支出筹集资金，这同时也导致了地方政府债务规模不断增加和收支风险加大。正因如此，地方政府优化公共支出结构不仅可以在很大程度规避上述现象发生，从长期还可以提升地方政府财政管理能力与防范化解系统性金融风险能力。综上所述，本文提出以下研究假设：

**研究假设 3：**地方政府公共支出结构优化可以直接促进地方政府治理能力提升。

结合图 1 可知，一方面，财政透明可以通过降低地方政府与社会公共之间信息不对称和

抑制社会公众产生财政幻觉促进公共支出结构不断优化；另一方面，地方政府优化公共支出结构也可以通过更加高效满足社会公共需求和提高财政管理能力促进地方政府治理能力提升。因而在综合研究假设 2 和研究假设 3 的基础上，本文进一步提出以下研究假设：

**研究假设 4：** 财政透明能够通过优化公共支出结构间接提高地方政府治理能力，即“财政透明↑→公共支出结构优化↑→地方政府治理能力↑”。

### 三、地方政府治理能力指标体系构建与测度结果分析

#### （一）地方政府治理能力指标体系构建

提升地方政府治理能力不仅是推进国家治理体系现代化的重要基础，也是实现经济高质量发展的制度前提。学术界就如何评价地方政府治理能力尚未建立统一标准，目前国内外学者采用的测度方法大致分为以下两类：一类是单一指标测度法，直接采用代表政府治理能力的单个指标，例如选取某一类财政支出占总支出的比重度量地方政府治理能力（陈诗一、陈登科，2018）；另一类是多指标或综合指标测度法，主要围绕地方政府职能发挥和社会公共事务治理展开。比如，Collier & Esteban（1999）提出政府治理能力指标应包含政府效率、公共物品供给和社会公众政治自由。基于上述理念，国内文献构建的治理能力指标主要包含了经济、政治、社会、文化和生态等方面（孙亚忠，2005）。为了能够全面刻画地方政府治理能力，本文将按照以下原则选取指标：一是考虑地方政府在社会治理过程中产生的整体性影响，指标涉及国家和地方政府制定社会发展战略的规划性；二是聚焦地方政府在社会治理过程中的效率，确保地方政府履行职能的高效性；三是兼顾地方政府治理能力的全面性，指标既要反映当前的治理状况，又能对未来治理能力的发展趋势作出预测；四是为充分反映地方政府治理的效果，指标体现当地经济发展质量和人民生活水平。

本文从政府绩效、法治水平、监管质量、经济发展和民生保障五个维度选取测度指标，并通过主成分回归合成地方政府治理能力综合指标。本文构建的地方政府治理能力综合指标不仅更为全面客观，而且该指标很好地将法治建设纳入到测度指标体系。众所周知，法治建设不仅是新时代我国政府构建法治社会的迫切需求，而且是最能体现政府治理能力的核心要素（石佑启、杨治坤，2018）。

表 1 地方政府治理能力综合指标体系

	一级指标	二级指标	计算公式
地方政府治理能力	政府绩效	政府相对规模	公共管理、社会保障和社会组织 就业人数/各省总人口
		行政效率	1-行政管理费/财政收入
	法治建设	法治水平	中介组织发育和法律得分
	监管质量	环境监管	工业治理投资金额/总产出
		公共安全监管	交通事故伤亡人数/发生数
	经济发展	人均产出	人均 GDP
		教育水平	各省不同受教育阶段的人口×不 同教育年限/各省总人口
		发明专利	专利授权数/各省总人口

	民生保障	可支配收入	人均可支配收入
		养老保险	基本养老保险人数/各省总人口

依据表 1 可知，本文构建的地方政府治理能力综合指标体系具体包含：一是针对政府履职的服务水平，选取代表政府绩效的指标为政府相对规模和行政效率，具体为各地区公共管理、社会保障、社会组织就业人数占年末总人口数的比重和  $1-\text{行政管理费}/\text{财政收入}$ 。二是针对地方政府社会治理的整体性，考虑法制建设、环境和公共安全监管三个方面，分别选取法治水平、环境监管、突发事件监管等指标，其中中介组织发育和法律得分反映了地区律师等市场组织服务条件以及政府对消费者权益、生产者权益和知识产权的保护程度，因此可以作为法治建设指标的代表。三是为了全面反映地方政府治理的效果，本文选取了反映地区经济发展水平指标人均产出和经济发展质量指标教育水平和发明专利，并且本文还用人均可支配收入和养老保险指标刻画当地的民生状况。因为以上选取的指标单位各不相同，在利用该指标体系评价和测度地方政府治理能力时，需要对数据进行标准化处理。此外，还要考虑是否存在正逆指标的问题：正指标与治理能力的评分正相关，其值越大意味着政府治理能力越强，而逆指标与之相反。其中，代表政府绩效方面的政府相对规模指标和反映监管质量方面的公共安全监管指标均为逆指标，其标准化计算公式为  $V_{min}-V_i/V_{max}-V_{min}$ ；其它所有指标均为正指标，标准化计算公式为  $V_i-V_{min}/V_{max}-V_{min}$ 。最后，为了便于分析地方政府治理能力的变动趋势，本文也将主成分回归合成的地方政府能力通过上述公式进行标准化处理。

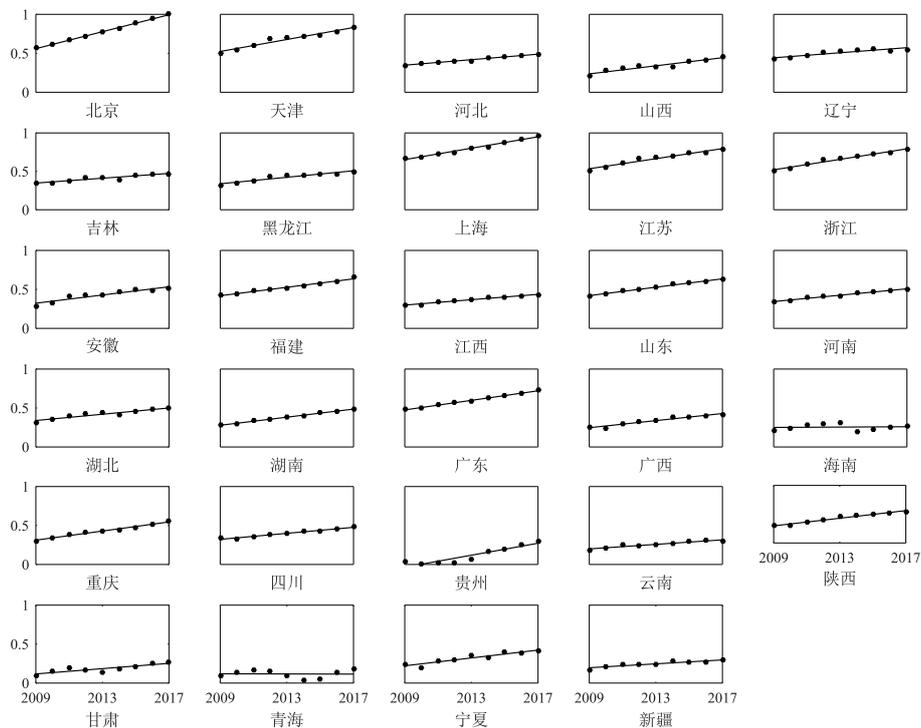


图 2 我国除西藏、内蒙古和港澳台以外 29 个省份 2009-2017 年地方政府治理能力  
注：图中横坐标轴表示年份，纵坐标轴表示地方政府治理能力。

本文测度地方政府治理能力所涉及的原始数据来自 Wind 数据库、《中国检察年鉴》、《中国人口与就业年鉴》、《中国统计年鉴》以及各省份统计年鉴。同时受限数据的可得性，

本文仅能测度我国除西藏、内蒙古和港澳台以外 29 个省份 2009-2017 年的地方政府治理能力综合指标。

## （二）地方政府治理能力测度结果和趋势分析

根据上述方法，本文对我国除西藏、内蒙古和港澳台以外 29 个省份 2009-2017 年的地方政府治理能力进行测度，具体测度结果如图 2 和图 3 所示。

一是地方政府治理能力绝对水平偏低。根据测算，2017 年北京市地方政府治理能力最强，取值为 1。以此为基准，我国地方政府治理能力在 2009-2017 年的平均水平仅为 0.405，处于及格线以下。如图 2 所示，地方政府治理能力年均最高的是上海市（0.820），且仅有上海、北京、浙江、天津和江苏五个省份处于及格线以上。这表明随着地方经济高速增长，地方政府治理能力未能实现同步提升，始终徘徊在较低水平。面对中国式分权体制下的“政治晋升锦标赛”和“经济增长锦标赛”双重激励，地方政府相对忽视了自身治理能力建设。

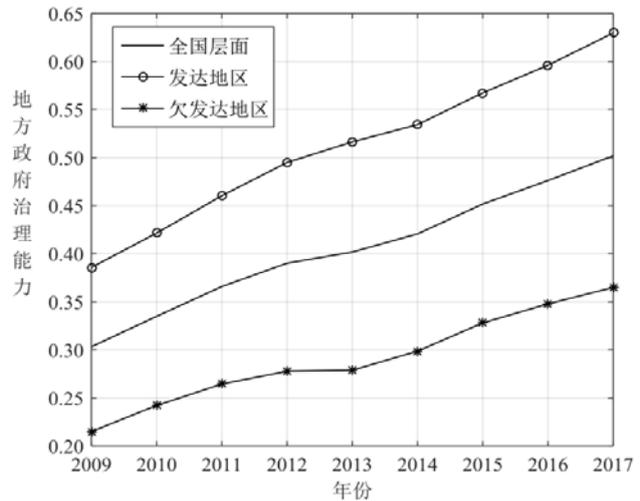


图 3 2009-2017 年分地区地方政府治理能力

二是地方政府治理能力提升缓慢。如图 3 所示，我国地方政府治理能力在 2009-2017 年虽然有所上升，但增长幅度较小。全国平均水平从 2009 年的 0.303 增加到 2017 年的 0.502，年均增幅仅为 0.022，尚未突破及格线。其中，青海省的增幅最小，始终徘徊于低水平区间。本文认为导致这一现象的根本原因在于，“财权上收、事权下解”的非对称收支分权导致地方政府始终面对较大的财政收支缺口，有限自有收入与较大支出责任的现实困境限制了地方政府在经济增长质量方面的投入。而且，在以 GDP 为主要指标的绩效考评机制下，地方政府治理能力也难以有较大幅度提升。

三是地方政府治理能力具有显著的地区差异性，经济发展水平与政府治理能力呈现正相关：经济发达地区的地方政府治理能力普遍较高，而经济欠发达地区的相对较低<sup>①</sup>。具体而言，我国 29 个省份在 2009-2017 年的地方政府治理能力均值为 0.405，其中发达地区均值为 0.512，欠发达地区仅为 0.291。而且这种差异呈逐年扩大的态势，由 2009 年的 0.171 扩大到 2017 年的 0.265。本文认为产生这一现象的原因在于：发达地区因经济发展水平较高，为促进地方经济社会全面发展，有着更强烈的意愿提升治理能力（魏志华等，2017）。反之在欠发达地区，经济发展依然是首要任务，从而导致地方政府没有足够的动力和主观意愿提升地方政府治理能力。另外，发达地区地方政府治理能力提升反过来也能促进地区经济发展，因为良好的地方政府治理能力有利于提升公众对地区经济发展预期，从而吸引高素质人才流入

① 本文按照中位数划分原则，以人均GDP为依据，将29个省份划分为15个发达地区和14个欠发达地区，其中发达地区包括北京、天津、上海、江苏、浙江、安徽、福建、山东、湖北、湖南、广东、海南、重庆、四川和陕西，其余省份为欠发达地区。

与高质量企业入驻,进一步促进地区经济较快发展。由此可见,地方政府治理能力与经济发展水平之间相互影响。根据“马太效应原理”,发达地区与欠发达地区之间的地方政府治理能力和经济发展水平的差距不降反升。

## 四、变量定义、数据来源与统计特征

### (一) 核心变量

1. 财政透明 ( $Tr_{it}$ )。在本文中省级财政透明度数据来自上海财经大学公共政策研究中心每年发布的《中国财政透明度报告》,其中涵盖了政府一般预算基金、政府性基金、社会保险基金以及国有企业基金的公开情况。

2. 公共支出结构 ( $Pes_{it}$ )。伴随我国进入经济高质量发展的民生新时代,坚持以人民为中心不断满足人民日益增长的美好生活需求是各级政府的基本职责。本文通过借鉴储德银和邵娇(2018)的经验做法,选择地方政府民生性支出与一般公共预算支出的比值测度地方政府公共支出结构,且该值越大表示公共支出结构越合理,即地方政府行为越符合中央政府的执政目标。其中,民生性支出包括一般公共服务支出、公共安全支出、科教文卫支出、社会保障、就业支出和住房保障支出。

### (二) 控制变量

1. 经济发展水平 ( $Pgdp_{it}$ )。该指标采用人均 GDP 测度,鉴于 GDP 数据波动较大,本文以 2009 年为基期,用 GDP 平减指数进行处理,然后取自然对数。

2. 产业结构 ( $Cyjg_{it}$ )。该指标选取第三产业产值占 GDP 的比重进行度量。

3. 人均财政支出 ( $Pfe_{it}$ )。该指标是地方政府一般公共预算支出除以总人口数,再利用 2009 年为基期的商品零售价格指数进行平减,最后取自然对数得到。

4. 人均受教育年限 ( $Ped_{it}$ )。该指标反映了本地在人才培养上的重视程度,具体计算公式为:各省不同受教育阶段的人口×不同教育年限/各省总人口。

5. 城镇化率 ( $Urban_{it}$ )。该指标采取各省城镇人口占总人口数的比重计算得到。

6. 财政支出分权 ( $Fqex_{it}$ )。本文对中国式支出分权进行测度,具体由以下公式计算得到:

$$Fqex_{it} = (BE_{it}/POP_{it}) / (BE_{it}/POP_{it} + BE_{ct}/POP_{Nt}) \times (1 - Gdp_{it}/Gdp_{Nt}) \quad (1)$$

其中,  $BE_{it}$  为第  $i$  省一般公共预算支出,  $BE_{ct}$  是中央政府一般公共预算支出;  $POP_{it}$  和  $POP_{Nt}$  分别是第  $i$  省人口规模和全国人口规模;  $Gdp_{it}$  和  $Gdp_{Nt}$  分别是第  $i$  省国内生产总值和全国国内生产总值。

### (三) 数据来源与统计特征

除财政透明度指标之外,本文其他所有变量计算的原始数据均来自《中国统计年鉴》(2010-2018)、《中国环境年鉴》(2010-2018)、EPS 全球统计数据库以及各省历年统计年鉴。有鉴上海财经大学公共政策研究中心 2010 年开始发布《中国财政透明度报告》,因而本文实证样本的时期跨度确定为 2009-2017 年。另外,经计算后各变量的统计特征如表 2 所示。

表 2 变量统计特征

变量名称	<i>N</i>	平均值	标准差	最小值	最大值
地方政府治理能( <i>Gov<sub>it</sub></i> )	29*9	0.4051	0.1932	0.0000	1.0000
财政透明( <i>Tr<sub>it</sub></i> )	29*9	31.4367	14.0444	14.0000	77.7000
公共支出结构( <i>Pes<sub>it</sub></i> )	29*9	0.5929	0.0452	0.4274	0.6784
经济发展水平( <i>Pgdp<sub>it</sub></i> )	29*9	10.6188	0.4843	9.3030	11.7675
产业结构( <i>Cyjpg<sub>it</sub></i> )	29*9	0.4383	0.0946	0.2862	0.8056
人均财政支出( <i>Pfe<sub>it</sub></i> )	29*9	9.1023	0.4926	7.4285	10.3557
人均受教育年限( <i>Ped<sub>it</sub></i> )	29*9	8.9533	0.9444	6.7639	12.6651
城镇化率( <i>Urban<sub>it</sub></i> )	29*9	0.5523	0.1316	0.2988	0.8961
财政支出分权( <i>Fqex<sub>it</sub></i> )	29*9	0.8193	0.0536	0.6782	0.9326

## 五、财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的实证分析

### (一) 经济计量模型设定

正如第二部分的理论机制所述,本文在计量模型中主要检验财政透明对地方政府治理能力的直接影响(财政透明→地方政府治理能力)和间接影响(财政透明→公共支出结构→地方政府治理能力)。财政透明、公共支出结构和地方政府治理三者之间存在多重作用机制与影响效应,如若采用单方程方法建立经济计量模型会出现严重的内生性问题。现代经济计量理论认为联立方程模型不仅能够有效解决内生性问题,而且还可以分解出各变量之间相互影响的作用渠道。因此,本文构建面板联立方程模型,实证考察财政透明对地方政府治理能力的影响效应及作用渠道,具体形式如下:

$$\begin{cases} Gov_{it} = C_1 + \alpha_1 Tr_{it} + \alpha_2 Pes_{it} + \alpha_3 Cyjpg_{it} + \alpha_4 Urban_{it} + \alpha_5 De_{it} + \varepsilon_{1it} \\ Pes_{it} = C_2 + \beta_1 Tr_{it} + \beta_2 Pgdp_{it} + \beta_3 Ped_{it} + \beta_4 Fqex_{it} + \beta_5 Pfe_{it} + \varepsilon_{2it} \end{cases} \quad (2)$$

为深入考察财政透明(*Tr<sub>it</sub>*)与公共支出结构(*Pes<sub>it</sub>*)对地方政府治理能力(*Gov<sub>it</sub>*)的影响效应及作用机制,面板联立方程模型(2)各式分别为地方政府治理能力方程和公共支出结构方程。其中,为刻画财政透明对地方政府治理能力的直接影响和间接影响,本文在地方政府治理能力方程中引入核心变量财政透明和公共支出结构,在公共支出结构方程中引入核心变量财政透明。除此之外,本文参考现有文献在各个方程中引入了相应的控制变量,主要包含经济发展变量和财政变量。其中,经济发展变量包括经济发展水平(*Pgdp<sub>it</sub>*)、产业结构(*Cyjpg<sub>it</sub>*)、城镇化率(*Urban<sub>it</sub>*)、人口密度(*De<sub>it</sub>*)和人均受教育年限(*Ped<sub>it</sub>*),财政变量包括人均财政支出(*Pfe<sub>it</sub>*)、财政支出分权(*Fqex<sub>it</sub>*)。另外, $\varepsilon_{1it}$ 和 $\varepsilon_{2it}$ 分别为两个方程的随机扰动项。

### (二) 财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的实证结果

#### 1. 全国层面财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的实证结果

本文采用三阶段最小二乘法(3SLS)对面板联立方程模型(2)进行估计,得到全国层面财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的回归结果,如表3所示。

表 3 全国层面财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的回归结果

地方政府治理能力方程 ( $Gov_{it}$ )						
财政透明 ( $Tr_{it}$ )	公共支出结构 ( $Pes_{it}$ )	产业结构 ( $Cyjg_{it}$ )	城镇化率 ( $Urban_{it}$ )	人口密度 ( $De_{it}$ )	常数项	$R^2$
0.0009** (2.00)	2.2965*** (9.06)	-0.2031** (-2.41)	1.5169*** (15.10)	0.0205*** (3.63)	-1.8599*** (-11.24)	0.7009
公共支出结构方程 ( $Pes_{it}$ )						
财政透明 ( $Tr_{it}$ )	人均 GDP ( $Pgdp_{it}$ )	人均受教育年限 ( $Ped_{it}$ )	财政支出分权 ( $Fqex_{it}$ )	人均财政支出 ( $Pfe_{it}$ )	常数项	$R^2$
0.0009** (2.26)	-0.0133** (-1.98)	0.0039 (1.08)	-0.4700*** (-10.93)	0.0158*** (3.61)	0.9295*** (12.51)	0.4183

注：括号内为系数估计对应的  $t$  值；\*、\*\*、\*\*\*分别代表在 10%、5% 和 1% 显著性水平下显著。

### (1) 财政透明对地方政府治理能力的直接影响效应

表 3 地方政府治理能力方程估计结果显示,在全国层面财政透明对地方政府治理能力的直接影响均显著为正,即存在“财政透明 $\uparrow$ →地方政府治理能力 $\uparrow$ ”这一直接作用机制及其正向促进作用,以上实证估计结果很好地验证了本文的研究假设 1,且财政透明对地方政府治理能力的直接影响效应表现为正向促进作用。虽然从理论上,财政透明对地方政府治理能力存在正负两种直接作用机制,但是实证结果表明,当前我国地方财政信息公开能够显著提高地方政府治理能力。

本文将原因归纳为以下两个方面:一是财政透明可以促进信息在经济主体和政府之间双向流动,既可以推进地方政府明确职能范围又能改善政策制定的单向化,前者可以直接提高地方政府治理能力,后者可以通过降低社会治理成本进而提高地方政府治理能力。二是当前我国中央政府大力提倡财政透明,地方政府既要践行中央政府的政策方针,又要适当规避社会公众的外部监督风险:由于我国尚未建立完善的地方财政信息公开制度,财政信息公开内容具有较大的随意性和自主性,地方政府不会公开决策失误等不当信息,因此财政透明几乎不会对地方政府治理能力产生负面影响。

### (2) 财政透明对地方政府治理能力的间接影响效应

根据表 3 可知,在全国层面财政透明能够优化公共支出结构,进而提高地方政府的治理能力。根据本文第二部分作用机制分析可知,财政透明能够发挥积极效应的关键在于财政信息公开有效降低了地方政府和社会公众之间的沟通成本和信息不对称,完善了地方政府外部监督机制。改革开放以来,公众参与显著提升了公共服务质量(范柏乃和金洁,2016)。我国传统的公众参与政府治理的方式主要以民主恳谈、项目听证会、民众调查等为主,在“数字政府”背景下还出现了网络问政等新的政民互通方式。因此,地方政府在与社会公众相互作用的过程中,不断满足居民的民生需求,优化公共支出结构。

其次,由表 3 地方政府治理能力方程估计结果可知,在全国层面公共支出结构对地方政府治理能力的影响均显著为正,即存在“公共支出结构优化 $\uparrow$ →地方政府治理能力 $\uparrow$ ”这一直接作用机制及其正向促进作用,以上实证估计结果很好地验证了本文的研究假设 3。一方面,自改革开放以来我国经济始终保持高速增长,但粗放的经济增长模式也导致我国地方政府长期忽视社会公众的民生需求。因此,近年来中央政府强调要坚持以人为本,通过优

化公共服务供给来满足人民群众不断增长的美好生活需求,从而不断提高社会公众的幸福感和获得感。公共支出结构的优化一方面意味着政府职能的调整变化;另一方面,也表明迈入新时代我国地方政府通过职能转变积极响应社会公众对各种民生性公共服务需求的变化,从而推动公共资源配置效率。除此之外,地方政府支出向由经济建设逐渐转向民生性公共服务领域,还能减少地方政府官员的寻租行为。正因如此,地方政府公共支出结构优化显著提升了地方政府治理能力。

结合上述分析,表3的实证估计结果在全国层面很好地验证了研究假设2和研究假设3,进而可以推断与证明本文研究假设4。换言之,在全国层面财政透明通过影响公共支出结构能够对地方政府治理能力产生间接影响,即存在“财政透明 $\uparrow$ →公共支出结构优化 $\uparrow$ →地方政府治理能力 $\uparrow$ ”这一间接作用机制和影响效应。

### (3) 其他回归结果分析

在地方政府治理能力方程中,在全国层面城镇化率和人口密度变量均能显著促进地方政府治理能力。加快城镇化进程能够完善城市空间布局,基于此段巍等(2020)研究发现城镇化显著提升了公共服务支出效率,进而有提高政府治理能力的作用。较大的人口密度一方面产生规模效应,从而提高公共服务支出效率;另一方面能够充分利用人口优势,更好地发挥社会公众外部监督的作用,进而提升地方政府治理能力。此外,产业结构转型对地方政府治理能力具有负向影响。与产业结构优化相伴的除良好的产业环境和秩序外,还很有可能给地方政府带来融资压力抑或环境压力,尤其是财政收入降低能够阻碍地方政府治理效果。

基于公共支出结构方程,经济发展水平对公共支出结构为负向影响。经济发展往往伴随着地方政府民生性支出增加,但是在“晋升锦标赛”制度下,我国地方政府一直存在“重基本建设、轻公共服务”的支出偏向,导致民生性支出降低。在全国层面上上述负向效应大于正向效应,经济发展水平反而抑制了公共支出结构优化。此外,财政支出分权对公共支出结构影响为负,而人均财政支出对公共支出结构具有正向影响。当地方政府承担着与财权不匹配的支出责任,会引发地方政府“重经济,轻民生”的支出行为。与高支出分权度相伴的通常是地方政府更强的支出自主性,一方面要满足高收入分权下的支出需求,另一方面地方政府作为“理性人”必然会寻求自身利益最大化,进而也会导致公共支出结构有偏。而人均财政支出增加能够有效缓解公共支出结构偏向,这是因为在边际收益递减规律的作用下,地方政府会提高民生性服务供给。

## 2. 分地区层面财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的实证结果

本文仍采用三阶段最小二乘法(3SLS)对面板联立方程模型(2)进行估计,得到分地区层面财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的回归结果,如表4所示。

表4 分地区层面财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的回归结果

被解释变量	方程一		方程二	
	地方政府治理能力 ( $Gov_{it}$ )		公共支出结构 ( $Pes_{it}$ )	
	发达地区	欠发达地区	发达地区	欠发达地区
财政透明 ( $Tr_{it}$ )	0.0016** (2.28)	0.0015*** (2.63)	0.0001 (0.57)	0.0005** (2.19)
公共支出结构	2.2157*** (5.08)	1.5800*** (5.15)	---	---

$(Pes_{it})$				
产业结构 ( $Cyjs_{it}$ )	-0.2161 (-1.30)	-0.3811*** (-4.09)	---	---
城镇化率 ( $Urban_{it}$ )	1.4223*** (7.19)	1.1844*** (11.44)	---	---
人口密度 ( $De_{it}$ )	0.0312* (1.93)	0.0187*** (3.14)	---	---
人均 GDP ( $Pgdp_{it}$ )	---	---	-0.0043 (-0.41)	0.0123 (1.07)
人均受教育年限 ( $Ped_{it}$ )	---	---	0.0077 (1.37)	-0.0052 (-1.00)
财政支出分权 ( $Fqex_{it}$ )	---	---	-0.4761*** (-6.32)	-0.5938*** (-9.07)
人均财政支出 ( $Pfe_{it}$ )	---	---	0.0316*** (4.62)	0.0075* (1.34)
常数项	-1.8256*** (-5.62)	-1.2243*** (-6.16)	0.6586*** (4.97)	0.9227 (8.57)
$R^2$	0.6147	0.7043	0.4498	0.4641
$N$	15×9	14×9	15×9	14×9

注：括号内为系数估计对应的  $t$  值；\*、\*\*、\*\*\*分别代表在 10%、5%和 1%显著性水平下显著。

基于表 4 可知，在欠发达地区，财政透明对地方政府治理能力的直接影响和间接影响机制仍然成立。但是，在发达地区财政透明对公共支出结构的回归系数不显著，即财政透明通过优化公共支出结构作用于地方政府治理能力的间接机制不再成立，主要原因可归纳为以下两点：

一是财政透明可以触发中央政府的内部监督机制和社会公众的外部监督机制，但是囿于发达地区经济发展水平较高且长期呈现增长态势，充足的税源可以有效满足公共支出的需要。因此，发达地区地方政府尽管也致力发展地区经济，但是财政收入能够在一定程度上响应社会公众的民生性需求，这导致发达地区的医疗卫生、社会保障等公共服务的水平一直以来远远超过全国平均水平。当财政透明度提高时，发达地区优化公共支出结构的压力较轻。

二是我国地方财政信息公开制度的建设主要是由中央政府自上而下推动的，在这种模式下地方财政信息公开政策的实施效果很大程度上取决于政策的执行力度。尽管自 2008 年我国不断推进地方财政信息公开，但尚未建立明确的地方财政信息公开制度。因此，在自上而下的制度推动模式和不完善的地方财政信息公开制度交织下，地方政府在财政信息公开方面具有较大的随意性和自主性。相较于欠发达地区，发达地区的地方政府更有能力和动机选择性公开政府财政信息，导致社会公众的监督机制难以有效发挥作用，财政透明度提高未能优化公共支出结构。

## 六、财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的机制识别

(一) 财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的标准化回归结果

1. 全国层面财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的标准化回归结果

为进一步识别全国层面财政透明和公共支出结构对地方政府治理能力的作用机制与传导效应大小, 本文对实证模型(2)进行标准化回归估计<sup>①</sup>。本文依然采用三阶段最小二乘法, 估计结果如表5所示。

表5 全国层面财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的标准化回归结果

地方政府治理能力方程 ( $Gov_{it}$ )					
财政透明 ( $Tr_{it}$ )	公共支出结构 ( $Pes_{it}$ )	产业结构 ( $Cyjs_{it}$ )	城镇化率 ( $Urban_{it}$ )	人口密度 ( $De_{it}$ )	$R^2$
0.0660** (2.00)	0.5385*** (9.06)	-0.0995** (-2.41)	1.0335*** (15.10)	0.1442*** (3.63)	0.7009
公共支出结构方程 ( $Pes_{it}$ )					
财政透明 ( $Tr_{it}$ )	人均GDP ( $Pgdp_{it}$ )	人均受教育年限 ( $Ped_{it}$ )	财政支出分权 ( $Fqex_{it}$ )	人均财政支出 ( $Pfe_{it}$ )	$R^2$
0.1123** (2.26)	-0.1420** (-1.98)	0.0803 (1.08)	-0.5567*** (-10.93)	0.1717*** (3.61)	0.4183

注: 括号内为系数估计对应的  $t$  值; \*, \*\*, \*\*\* 分别代表在 10%、5% 和 1% 显著性水平下显著; 因为常数项数值较小, 本文结果显示中省略常数项。

由表5标准化回归估计结果可知, 在全国层面财政透明不仅可以直接作用于地方政府治理能力, 还可以通过优化公共支出结构间接作用于地方政府治理能力, 即存在“财政透明→地方政府治理能力”的直接作用机制和“财政透明→公共支出结构→地方政府治理能力”的间接作用机制。本文在表5的基础上, 测度了财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力的直接效应、间接效应和总效应, 如表6所示。

表6 全国层面财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的机制识别与效应比较

	传导效应	效应测算	测算结果	总效应
全国样本	财政透明→地方政府治理能力	$\alpha_1$	0.0660	0.1265 ( $\alpha_1 + \beta_1 * \alpha_2$ )
	财政透明→公共支出结构 →地方政府治理能力	$\beta_1 * \alpha_2$	0.0605	
	公共支出结构→地方政府治理能力	$\alpha_2$	0.5385	0.5385

依据表6计算结果可知, 从全国层面来看, 财政透明对地方政府治理能力的直接效应、间接效应和总效应分别为 0.0660、0.0605 和 0.1265, 即财政透明度提升可以通过直接和间接两种途径显著增强地方政府治理能力。通过对比发现, 直接效应大于间接效应, 但两者差距较小, 这说明在我国财政透明通过优化公共支出结构作用于地方政府治理能力的间接机制十分重要。此外, 公共支出结构优化能够直接提升地方政府治理能力, 即存在“公共支出结构→地方政府治理能力”这一直接作用机制。这一实证结果说明, 地方政府通过优化公共支出

① 标准化回归是将各个变量标准化处理(减去均值再除以标准差)之后进行的回归。这样做的目的是将变量转化为无量纲的纯数值, 以便不同单位的变量之间能够进行比较。

结构能够更好地以公众需求为导向提供公共服务。

2. 分地区层面财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的标准化回归结果

为进一步识别分地区层面财政透明和公共支出结构对地方政府治理能力的作用机制与传导效应大小，本文对实证模型（2）进行标准化回归估计，估计结果如表 7 所示。

表 7 分地区层面财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的标准化回归结果

被解释变量	方程一		方程二	
	地方政府治理能力 ( $Gov_{it}$ )		公共支出结构 ( $Pes_{it}$ )	
	发达地区	欠发达地区	发达地区	欠发达地区
财政透明 ( $Tr_{it}$ )	0.1195** (2.28)	0.1722*** (2.63)	0.0380 (0.57)	0.1660** (2.19)
公共支出结构 ( $Pes_{it}$ )	0.5602*** (5.08)	0.5453*** (5.15)	---	---
产业结构 ( $Cyjs_{it}$ )	-0.1294 (-1.30)	-0.1800*** (-4.09)	---	---
城镇化率 ( $Urban_{it}$ )	1.0712*** (7.19)	0.7646*** (11.44)	---	---
人口密度 ( $De_{it}$ )	0.1626* (1.93)	0.1944*** (3.14)	---	---
人均 GDP ( $Pgdp_{it}$ )	---	---	-0.0439 (-0.41)	0.1021 (1.07)
人均受教育年限 ( $Ped_{it}$ )	---	---	0.1680 (1.37)	-0.0883 (-1.00)
财政支出分权 ( $Fqex_{it}$ )	---	---	-0.5616*** (-6.32)	-0.7129*** (-9.07)
人均财政支出 ( $Pfe_{it}$ )	---	---	0.3153*** (4.62)	0.0912* (1.34)
$R^2$	0.6147	0.7043	0.4498	0.4641
$N$	15×9	14×9	15×9	14×9

注：括号内为系数估计对应的  $t$  值；\*、\*\*、\*\*\* 分别代表在 10%、5% 和 1% 显著性水平下显著；因为常数项数值较小，本文结果显示中省略常数项。

由表 7 标准化回归估计结果可知，在分地区层面财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的作用机制和传导效应存在一定差异。在发达地区财政透明对地方政府治理能力仅存在直接作用机制，即“财政透明→地方政府治理能力”；但是在欠发达地区，财政透明同时存在直接和间接两种作用机制：“财政透明→地方政府治理能力”的直接作用机制和“财政透明→公共支出结构→地方政府治理能力”的间接作用机制。为此，本文在表 7 的基础上，测度了分地区层面财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力的直接效应、间接效应和总效应，如表 8 所示。

表 8 分地区层面财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力影响的效应比较

	传导效应	效应测算	测算结果	总效应
--	------	------	------	-----

发达地区	财政透明→地方政府治理能力	$\alpha_1$	0.1195	0.1195 ( $\alpha_1 + \beta_1 * \alpha_2$ )
	财政透明→公共支出结构 →地方政府治理能力	$\beta_1 * \alpha_2$	0	
	公共支出结构→地方政府治理能力	$\alpha_2$	0.5602	0.5602
欠发达地区	财政透明→地方政府治理能力	$\alpha_1$	0.1722	0.2627 ( $\alpha_1 + \beta_1 * \alpha_2$ )
	财政透明→公共支出结构 →地方政府治理能力	$\beta_1 * \alpha_2$	0.0905	
	公共支出结构→地方政府治理能力	$\alpha_2$	0.5453	0.5453

在欠发达地区，财政透明对地方政府治理能力的直接效应、间接效应和总效应分别为 0.1722、0.0905 和 0.2627。与全国层面相同，在财政透明对地方政府治理能力的总效应中，直接效应高于间接效应。但是在发达地区，财政透明对公共支出结构的影响效应系数不显著，这表明财政透明对地方政府治理能力不存在间接影响机制，仅存在直接作用机制与传导效应。因此，财政透明对地方政府治理能力的直接效应和总效应都是 0.1195。本文认为发达地区财政透明对地方政府治理能力的间接作用机制未能发挥作用的原因在于，社会公众对财政信息公开的内在需求不足导致外部监督机制几乎缺失。在发达地区，因地方政府拥有相对充足的财力，尽管其民生性支出占比并不很高，但相较于欠发达地区，以教育和医疗卫生等为代表的民生性服务供给相对充足。因此，社会公众的民生性需求能够在一定程度上得到满足，来自社会公众的外部监督相对较小。结合分地区层面财政透明对地方政府治理能力的总效应，本文发现财政信息公开对欠发达地区地方政府治理能力的促进作用更大。基于欠发达地区地方政府治理能力较低的典型事实，本文认为在欠发达地区增加财政透明度是实现地方政府治理能力提升的有效途径。

此外，依据表 8 计算结果可知，在发达地区和欠发达地区，公共支出结构优化都能直接提升地方政府治理能力，即存在“公共支出结构→地方政府治理能力”这一直接作用机制。通过分地区比较进一步发现，发达地区地方政府优化公共支出结构对地方政府治理能力的提升效应更为明显，但两者差距并不明显。

## 七、财政透明对地方政府治理能力影响的稳健性检验

### （一）财政透明与地方政府治理能力内生性的稳健性分析

根据上述研究假设和计量模型，本文验证了财政透明对地方政府治理能力具有正向影响。显而易见，地方政府治理能力增强代表了政府执政能力进一步提高，这也会反作用于财政透明度（魏志华等，2017），即存在“地方政府治理能力→财政透明”的作用机制。联立方程计量模型提供了解决内生性的方法，为了克服财政透明和地方政府治理能力的内生性问题，本文在联立方程模型中引入财政透明方程，如式（3）所示：

$$\begin{cases} Gov_{it} = C_1 + \alpha_1 Tr_{it} + \alpha_2 Pes_{it} + \alpha_3 Cyjg_{it} + \alpha_4 Urban_{it} + \alpha_5 De_{it} + \varepsilon_{1it} \\ Pes_{it} = C_2 + \beta_1 Tr_{it} + \beta_2 Pgd_{it} + \beta_3 Ped_{it} + \beta_4 Fqex_{it} + \beta_5 Pfe_{it} + \varepsilon_{2it} \\ Tr_{it} = C_3 + \gamma_1 Gov_{it} + \gamma_2 Pgd_{it} + \gamma_3 Cyjg_{it} + \gamma_4 Urban_{it} + \varepsilon_{3it} \end{cases} \quad (3)$$

在面板联立方程模型（3）中各式依次为地方政府治理能力方程、公共支出结构方程和

财政透明方程。为解决模型的内生性问题，本文额外引入了财政透明方程，以刻画地方政府治理能力对财政透明的影响。本文采用三阶段最小二乘法对上述模型进行估计，具体估计结果如表 9 所示。

表 9 财政透明与地方政府治理能力内生性的稳健性分析估计结果

被解释变量	方程一		方程二		方程三	
	地方政府治理能力 ( $Gov_{it}$ )		公共支出结构 ( $Pes_{it}$ )		财政透明 ( $Tr_{it}$ )	
	基准回归	稳健性回归	基准回归	稳健性回归	基准回归	稳健性回归
财政透明 ( $Tr_{it}$ )	0.0009** (2.00)	0.0033*** (6.45)	0.0009** (2.26)	0.0008*** (3.82)	---	---
公共支出结构 ( $Pes_{it}$ )	2.2965*** (9.06)	0.4212*** (2.58)	---	---	---	---
地方政府治理能力 ( $Gov_{it}$ )	---	---	---	---	---	179.0977*** (3.70)
产业结构 ( $Cyjg_{it}$ )	-0.2031** (-2.41)	-0.2559*** (-3.15)	---	---	---	79.4228*** (2.82)
城镇化率 ( $Urban_{it}$ )	1.5169*** (15.10)	1.0869*** (13.39)	---	---	---	14.3865 (0.25)
人口密度 ( $De_{it}$ )	0.0205*** (3.63)	0.0480*** (9.31)	---	---	---	---
人均产出 ( $Pgdp_{it}$ )	---	---	-0.0133** (-1.98)	-0.0403*** (-5.18)	---	-16.8343 (-1.21)
人均受教育年限 ( $Ped_{it}$ )	---	---	0.0039 (1.08)	0.0132*** (3.36)	---	---
财政支出分权 ( $Fqex_{it}$ )	---	---	-0.4700*** (-10.93)	-0.4798*** (-10.92)	---	---
人均财政支出 ( $Pfe_{it}$ )	---	---	0.0158*** (3.61)	0.0160*** (3.22)	---	---
常数项	-1.8599*** (-11.24)	-0.7319*** (-6.92)	0.9295*** (12.51)	1.1241*** (5.38)	---	17.9202 (0.18)
$R^2$	0.7009	0.8327	0.4183	0.4297	---	0.3692
$N$	29×9	29×9	29×9	29×9	---	29×9

注：括号内为估计系数对应的  $t$  值；\*、\*\*、\*\*\*分别代表在 10%、5%和 1%显著性水平下显著。

基于表 9 财政透明方程，地方政府治理能力对财政透明的影响显著为正，即财政透明是地方政府治理能力增强的内在反映，这也从侧面说明了本文采用联立方程计量模型的合理性。同时，由于研究假设 2“财政透明→公共支出结构”在实证中成立，提升地方政府治理能力也会通过增加财政透明度间接优化公共支出结构。结合财政透明对地方政府治理能力的直接和间接影响，本文发现财政透明和地方政府治理能力之间相互强化，这种正反馈机制放大了财政透明对地方政府治理能力的影响。提升地方政府治理能力能够促进财政透明的现实逻辑为，地方政府高效的治理模式必然会通过公开财政信息的方式引入社会监督机制，促进信息在政府和公众之间双向流动，以主动了解公众需求。

此外，与基准回归相比，本文在引入财政透明方程后，核心解释变量的显著性增强，符号与基准回归保持一致，进一步验证了财政透明对地方政府治理能力的直接和间接作用机制，即在考虑财政透明和地方政府治理能力内生性问题后，本文的研究结论仍然成立。与基准回归的一个不同点在于引入财政透明方程后，人均受教育年限对公共支出结构的影响为显著正。正如理论部分所述，地方政府公开财政信息后，受教育水平越高代表公众更有意识参与社会治理，加强了公众对地方政府的监督，进而起到优化公共支出结构的作用。

## （二）政策时滞的稳健性分析

依据本文第二部分的理论分析，在财政透明和公共支出结构对地方政府治理能力产生影响的过程中，社会公众的外部监督机制发挥了重要作用。但是，在本文的基准回归中相对忽视了社会公众外部监督机制对地方政府治理能力存在的滞后影响。在政府信息公开后，社会公众需要了解信息、分析信息和反馈信息，然后政府再结合自身情况决定是否满足公众意愿。因此，基于这一事实和借鉴国内学者已有研究，本文通过考察政策时滞效应对回归结果是否存在影响进行稳健性检验。具体而言，本文在面板联立方程计量模型（3）中为了刻画财政透明对地方政府治理能力的时滞效应，在地方政府治理能力方程和公共支出结构方程中分别引入滞后一期的财政透明度（ $Tr_{it-1}$ ），同时又因为公共产品或服务供给存在建设周期长等问题，结合现有文献本文在地方政府治理能力方程中引入滞后一期的公共支出结构（ $Pes_{it-1}$ ）。随后本文同样采用三阶段最小二乘法估计联立方程模型，相应回归结果如表 10 所示。

表 10 政策时滞的稳健性分析估计结果

被解释变量	方程一		方程二	
	地方政府治理能力 ( $Gov_{it}$ )		公共支出结构 ( $Pes_{it}$ )	
	基准回归	稳健性回归	基准回归	稳健性回归
财政透明 ( $Tr_{it-1}$ )	0.0009** (2.00)	0.0017*** (3.87)	0.0009** (2.26)	0.0003** (2.26)
公共支出结构 ( $Pes_{it-1}$ )	2.2965*** (9.06)	0.3460** (2.48)	---	---
产业结构 ( $Cy_{it}$ )	-0.2031** (-2.41)	-0.1411** (-1.68)	---	---
城镇化率 ( $Urban_{it}$ )	1.5169*** (15.10)	1.0965*** (13.27)	---	---
人口密度 ( $De_{it}$ )	0.0205*** (3.63)	0.0478*** (9.01)	---	---
人均 GDP ( $Pgdp_{it}$ )	---	---	-0.0133** (-1.98)	-0.0523*** (-6.59)

人均受教育年限 ( $Ped_{it}$ )	---	---	0.0039 (1.08)	0.0189*** (4.79)
财政支出分权 ( $Fqex_{it}$ )	---	---	-0.4700*** (-10.93)	-0.5663*** (-12.68)
人均财政支出 ( $Pfe_{it}$ )	---	---	0.0158*** (3.61)	0.0179*** (3.61)
常数项	-1.8599*** (-11.24)	-0.6809*** (-7.21)	0.9295*** (12.51)	1.2731*** (14.12)
$R^2$	0.7009	0.8369	0.4183	0.5202
$N$	29×9	29×9	29×9	29×9

注：括号内为系数估计对应的  $t$  值；\*、\*\*、\*\*\*分别代表在 10%、5%和 1%显著性水平下显著。

由以上表 10 的回归结果可知，本文核心解释变量财政透明和公共支出结构在地方政府治理能力和公共支出结构方程中的回归估计系数不仅仍然显著，而且系数的大小和符号与基准回归保持一致，这说明本文的实证结果具有稳健性和可信性，即财政透明不仅可以直接促进地方政府治理能力提升，而且还可以通过优化公共支出结构间接促进地方政府治理能力提升。此外，所有控制变量系数的符号和显著性水平也基本保持不变。这表明即使考虑政策作用时滞，本文的研究假设和主要结论依然成立。

## 八、研究结论与政策建议

财政透明不仅有利于直接回应新时代人民日益增长的美好生活需求，亦可通过加快政府职能转变不断推进国家治理体系和治理能力现代化。首先，本文理论诠释财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力的多维作用机制和影响效应。其次，通过构建地方政府治理能力综合指标体系对我国除西藏、内蒙古和港澳台之外的 29 个省份 2009-2017 年间地方政府治理能力进行测度，研究发现我国地方政府治理能力相对偏低且提升缓慢，同时存在较为明显的地区异质性。然后，通过构建面板联立方程模型和采用三阶段最小二乘法，从全国和分地区两个层面实证考察财政透明与公共支出结构变动对地方政府治理能力的影响，结果发现：在全国层面财政透明能够通过直接和间接机制提高地方政府治理能力，但是上述间接机制在发达地区并不成立。在这之后，通过对面板联立方程模型进行标准化处理进一步考察财政透明与公共支出结构对地方政府治理能力的作用机制和传导效应，发现相较于发达地区，在欠发达地区财政透明对地方政府治理能力影响的总效应更为明显。最后，即使考虑了财政透明和地方政府治理能力之间内生性以及政策时滞效应，本文的研究结论仍然成立。本文研究不仅为新时代如何提升地方政府治理能力提供了依据，还为全面深化改革进程、加快推进财政信息公开提供新的研判标准，从而更好地发挥财政在推进国家治理体系现代化进程中的基础性和支柱性作用。

本文的政策建议为，一是丰富地方财政信息公开的内在动机。积极推动地方财政信息公开纳入地方政府官员的政绩考核机制。尽管相较于明晰的经济发展方面的指标，地方财政信息公开方面缺乏标准化的具体指标，但是会对地方政府官员实施长期正确的政治激励。中央政府应就地方财政信息公开建立一套完善的、标准统一的考核评议体系，在主动公开、依申请公开、监督评议的基础上进一步扩大考核范围，综合考虑财政信息公开的质量和数量，尤

其要对大额支出的用途、时间、事由详细附注，并合理设置每个指标的权重系数。

二是强化地方财政信息公开的外在压力。就财政信息公开的范围而言，以全口径预算管理为起点，建立规范全面的政府收支行为，改进预算进程、提高预算能力，保证公开预决算数据的可靠性和预测性。由于地方政府财政信息内容纷杂，在规范预算行为的基础上，将地方财政信息公开的范围进一步拓宽至包含制度类、财务类与预测类信息的综合体系。除此之外，还需要细化财政信息公开方面的工作，将其逐步拓宽至三级科目，强化重点财政信息尤其是“三公经费”、资产负债信息和政府绩效信息的全面公开。

三是逐步改善内在动机和外在压力的互动机制，地方财政信息公开是内在动机和外在压力相互作用的结果。地方财政信息公开的内在动机虽然形成较慢但持续作用时间较长，能够从根本上改善地方财政信息公开程度，外在压力虽然见效快但若缺乏内在动机其发挥作用的时间相对有限。仅凭地方政府单方面财政信息输出，是无法实现地方财政透明的积极社会效应，还需要建立地方政府与社会公众对话的桥梁。

### 参考文献：

- 陈诗一 陈登科，2018：《雾霾污染、政府治理与经济高质量发展》，《经济研究》第2期。
- 储德银 邵娇，2018：《财政纵向失衡与公共支出结构偏向：理论机制诠释与中国经验证据》，《财政研究》第4期。
- 储德银 左芯，2019：《财政公开的经济社会效应研究新进展》，《经济学动态》第5期。
- 段巍 王明 吴福象，2020：《中国式城镇化的福利效应评价（2000-2017）——基于量化空间模型的结构估计》，《经济研究》第5期。
- 范柏乃 金洁，2016：《公共服务供给对公共服务感知绩效的影响机理——政府形象的中介作用与公众参与的调节效应》，《管理世界》第10期。
- 郭俊华 朱符洁，2016：《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》，《财政研究》第1期。
- 郭玉清 毛捷，2019：《新中国70年地方政府债务治理：回顾与展望》，《财贸经济》第9期。
- 刘昊 陈工，2019：《地方政府债务规模的决定因素：探求省际差异的来源》，《财政研究》第2期。
- 马文涛 张朋，2020：《财政透明度、逆周期调控与政府债务规模》，《世界经济》第5期。
- 孙亚忠，2005：《适度政府规模的数量和质量分析》，《南京社会科学》第7期。
- 魏志华 林亚清 周雄，2017：《财政透明度问题研究进展》，《经济学动态》第3期。
- 向辉 俞乔，2020：《债务限额、土地财政与地方政府隐性债务》，《财政研究》第3期。
- 肖鹏 樊蓉，2019：《债务控制视角下的地方财政透明度研究——基于2009-2015年30个省级政府的实证分析》，《财政研究》第7期。
- 徐红 汪峰，2019：《财政分权背景下的财政透明度建设与城投债扩张》，《经济科学》第5期。
- Alt, J. E. & D. D. Lassen(2006), "Fiscal transparency, political parties and debt in OECD countries", *European Economic Review* 50( 6): 1403-1439.
- Benito, B. & F. Bastida(2009), "Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout:

An International Approach”, *Public Administration Review* 69(3):403-417.

Collier, J. & R. Esteban(1999), “Governance in the participative organisation: freedom, creativity and ethics”, *Journal of Business Ethics* 21(2):173-188.

Gavazza, A. & A. Lizzeri(2008), “Transparency and economic policy”, *Review of Economic Studies* 76(3): 1023-1048.

Graaf, G.(2007), “Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption”, *Public Administration Quarterly* 31(1):39-86.

Heald, D.(2003), “Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice”, *Public Administration* 81(4):723-759.

Persson, T. et al(2010), “Comparative Politics and Public Finance”, *Journal of Political Economy* 108(6): 1121-1161.

Zhang, S.(2016), “Fiscal decentralization, budgetary transparency, and local government size in China”, *Emerging Markets Finance and Trade* 52(7): 1679-1697.

## **Fiscal Transparency, Public Expenditure Structure and the Governance Capacity of Local Government**

LIU Fengqi<sup>1</sup> CHU Deyin<sup>2</sup> JIANG Chunna<sup>2</sup>

(1. Xiamen University, Xiamen, China; 2. Anhui University of Finance and Economics, Bengbu, China)

**Abstract:** Fiscal transparency is not only conducive to directly respond to the people's growing demand for a better life, but also to continuously promote the modernization of national governance system and governance capacity by accelerating the transformation of government functions. Firstly, we theoretically interpret the multi-dimensional mechanisms and effects of fiscal transparency and public expenditure structure on the governance capacity of local government. Secondly, by building a comprehensive index system of local government governance capacity, we measure the local government governance capacity of 29 provinces from 2009 to 2017, and finds that the governance capacity of local government is relatively low and slow to improve in China, and there is obvious regional heterogeneity. Then we empirically study the influence of fiscal transparency and the change of public expenditure structure on the governance capacity of local government from the national and sub regional levels by constructing the panel simultaneous equation model and adopting three-stage least square method. The results show that: firstly, fiscal transparency can directly and indirectly improve the governance capacity of local governments by optimizing the public expenditure structure. Secondly, the indirect effect of fiscal transparency on the governance capacity is not tenable in developed region.. After that, we further investigate the mechanisms and transmission effects of fiscal transparency and public expenditure structure on governance capacity of local government by standardizing the panel

simultaneous equation model. We find that fiscal transparency has a greater effect on improving governance capacity of local government in developing regions.. Finally, even considering the endogeneity between fiscal transparency and governance capacity of local government and the policy lag effects, the conclusions still hold.

**Keywords:** Fiscal Transparency; Governance Capacity of Local Government; Public Expenditure Structure; Panel Simultaneous Equation Model