

# 财政公开的经济社会效应研究新进展<sup>\*</sup>

储德银 左芯

**摘要:**大力推进财政公开是加快完善现代财政制度的内在诉求与制度基础,亦是推进国家治理体系现代化与提升治理能力的关键所在。虽然近年来我国在现代财政制度构建的过程中,政府财政信息公开取得了较大进展,但与西方发达国家相比仍有一定差距,而且国内理论界有关财政信息公开的经济社会效应研究尚处于起步阶段。为此,本文系统回顾与全面梳理了国外有关财政公开的研究现状和最新进展。首先对财政公开内涵与理论基础进行详细诠释;进而从经济和社会效应两个维度深入分析了财政公开对一国财政可持续、资源配置和公共产品供给、政府治理以及经济社会和谐发展的影响;最后立足于新时代中国财税体制的历史使命与国情背景对未来财政公开理论研究进行深入探析进行展望。

**关键词:**财政公开 经济社会效应 财政透明 参与式预算

## 一、财政公开的内涵界定与理论基础

财政信息公开不仅是建立现代财政制度的内在诉求与制度基础,亦是推进国家治理体系现代化与治理能力提升的关键所在。自20世纪90年代亚洲金融危机爆发以来,财政公开逐渐成为社会各界关注的焦点,各国政府纷纷围绕财政公开制定相关政策措施进一步完善本国体系架构,尤其是近年来欧洲债务危机爆发,更加凸显政府财政信息公开的必要性。国际货币基金组织在2014年《财政透明度准则》(Fiscal Transparency Code, IMF)中明确提出各国政府应为其公民提供参与预算审议的机会。经济发展与合作组织也在其2015年批准的《预算管理的建议书》(Recommendation on Budgetary Governance, OECD, 2015)中指出预算信息应当公开、透明和易于获取,预算案辩论则应是包容、参与和现实的。从理论上讲,财政公开通过保障社会公众的知情权和监督权能够有效地抑制政府官员的机会主义行为,从而不仅提高政府决策的合理性,还有助于建立一个负责任的法治政府。就实践而言,多数国家在深入推进财政公开改革之后,无论是财政收支矛盾抑或宏观经济运行压力均在一定程度上得到缓解,因而可以说财政公开与一国经济社会良好运行密不可分。

财政公开作为影响国民经济现代化的制度基础,一方面,能通过优化资源配置和提高公共物品的供给效率进而提升国内民众满意度;另一方面,财政公开意味着国外投资者获取相关信息的渠道更加多样,因此国外资本通常更加青睐财政公开程度更高的国家。Misiąg & Niedzielski (2001)在对波兰国民经济发展面临的困难与瓶颈进行深入研究时较早地提出财政公开这一概念,认为财政公开是指社会公众能够自由获取政府公共部门在财政领域活动的有关信息,同时指出财政透明是财政公开的关键所在。然而财政公开这一概念的提出并未引起国外学界的高度关注,多数学者仍将财政公开简单等同于财政透明进行研究。比如,Roberts (2015)在研究如何提高政府

<sup>\*</sup> 储德银、左芯,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。感谢国家社科基金重点项目(16AJY022)和安徽省高校学科(专业)拔尖人才学术资助项目(gxbjzd18)的资助。感谢匿名审稿专家的宝贵意见,文责自负。

财政公开时,仅阐述如何按照国际准则提高政府部门财政透明度,并未涉及参与式预算。de Renzio & Wehner (2017)认为财政透明和参与式预算均能有效地提高政府部门财政信息公开的质量,强调财政公开应同时包括财政透明和参与式预算两个核心内容。其中,财政透明是指政府部门可以最大限度地向社会公众公开政府结构和职能、财政政策目标和意图、公共部门账户情况等信息,不仅具有全面性、清晰性、可靠性、及时性和可比性,而且还涵盖过去、现在和未来不同时期(Kopits & Craig,1998),即可从三个不同维度进一步理解财政透明:一是财政政策目标的可靠信息;二是财政政策执行的准确数据;三是政府信息公开的规章制度。然而与界定明晰的财政透明不同,迄今有关参与式预算的定义尚未统一且缺乏规范性,通常认为参与式预算是指公民、非政府组织通过政府当局影响财政政策制定和执行的一系列措施,是一种自下而上的参与机制,能够有效地实现私人信息在社会公众与政府当局之间垂直流动。参与式预算具体包括两个维度的内容:一是社会公众参与预算编制和执行的程度,包括预算编制和执行时的征询机制和社会公众意见反馈的相关规定等;二是社会公众参与决算审计的程度,涵盖决算审计程序执行时向社会公众征求意见的方式以及决算结果相关资料地提供等。除部分国外学者混淆财政公开和财政透明的概念展开相关研究外,多数学者将财政透明置于政府财政公开的首要地位,因此,在财政公开这一概念提出之后的较长时期中,同时涵盖财政透明与参与式预算两个方面对财政公开进行探究的文献相对有限。Olken(2007)采用随机实验方法探究了如何在减少腐败中综合考虑财政透明和参与式预算这两种不同的财政公开方式,其中,在以乡村道路为例的基础设施建设中,资金使用情况地详细公开和基层群众参与预算能够有效地减少项目资金地遗漏,但不同参与方式可能会对结果产生不同程度地影响。Harrisona & Sayogob(2014)利用98个国家的截面数据探究了政治文化、人力资本和经济发展水平对财政透明和参与式预算的影响,发现上述三者均会对财政公开产生显著的正面影响,即民主的政治文化、社会公众较高的受教育程度和更高的经济发展水平在一定程度上能够提升财政公开程度。除此之外,国外学者还围绕财政透明和参与式预算间关系展开研究。McGee & Gaventa(2011)认为财政透明度的提高有利于社会公众掌握当局政府官员财政行为的意图,从而促使政府问责机制得以有效地发挥作用。但相较于以南非为代表的高财政透明、低预算参与度国家,Khagram et al(2013)则提出,以巴西为代表的实施参与式预算改革的国家,社会问责机制能够有效地发挥作用,从而将财政透明、参与式预算和财政公开之间关系归纳如下:一是财政透明是参与式预算机制有效发挥作用的前提。因为财政透明意味着通过财政信息公开能够减轻辖区居民与政府当局之间的信息不对称,尤其是当财政透明程度较高时,辖区居民能够根据自身偏好,在财政资金投向和使用效率等指标中做出合理选择。二是参与式预算能不断推动财政透明从而提高财政公开程度。因为参与式预算的实施意味着辖区居民拥有预算项目的决策权和决算结果的监督权,进而倒逼政府公共部门不断地提高财政透明度。三是唯有同时实现较高度度的财政透明和预算参与才能实现或达到财政公开的目的,即财政透明和参与式预算通过相互优化共同推进政府财政公开。

虽然当前学术界对财政透明的内涵界定已相对清晰,但如何构建测度财政透明度的指标仍存在一定争议,本文将参考和借鉴有关国际标准将财政透明度指标大致分为三类:第一类是国际货币基金组织1998年发布的《财政透明度良好做法守则》(Code of Good Practices on Fiscal Transparency, IMF),所制定的财政透明度的衡量指标体系具体包括各级政府和公共部门职责的明确性、信息公开的可获得性、预算编制、执行和报告的公开以及真实性,该指标体系相继在2001年和2007年进行了两次修改。第二类是经济发展与合作组织在2001年公布的《预算透明度最佳做法》(Best Practices on Budget Transparency, OECD),将预算透明度的内容以报告的形式列举出来,首先指出政府应该编制主要预算报告及一般内容;其次强调预算报告中应包含某些信息的详细披露,比如或有债务、税式支出、金融债务和金融资产等;最后针对如何保证预算报告的质量及完整性提出了相关建议。第三类是国际预算合作组织(International Budget Partnership)在2006年度以85个国家为样本进行

调查得到的公开预算指数(Open Budget Index, IBP),具体参考了与预算公开相关信息的91项条目的实施情况对各个国家进行评分,包括关键预算信息的可得性,预算执行的目的以及年中预算报告和年末审计报告等是否公开。纵观以上三类指标虽说各有利弊,但是迄今为止,多数国外学者构建财政透明度指标主要是以上述三类标准为基础,并从财政透明的不同维度选择不同的条目来进行研究。除此之外,还有一些学者利用其他指标。比如,Hameed(2005)根据国际货币基金组织编写的《标准与准则遵守情况报告》(Reports on the Observance of Standards and Codes, ROSCs)构造财政透明度指标。预算透明是财政透明的重要组成部分,地方政府通过合理编制预算安排财政支出。一方面,预算透明能够有效地防止地方政府绕开预算自收自支,使得全部财政资金接受社会公众的监督,否则该部分资金将会游离于社会公众监督之外,极易滋生腐败;另一方面,预算透明能够保证财政资金链条的完整性,提高财政信息的可理解性,强化社会公众对财政资金的监督。因此国外学者除围绕如何科学合理界定财政透明度指标展开研究外,还涉及预算透明度指标的构建。比如,Benito & Bastida(2009)结合 OBI 和 OWD 指标,构建了涵盖 40 个政府预算特征的预算透明度指标。具体地,他们将 OBI 指标设置为虚拟变量并与 OWD(The OECD/World Bank Budgeting Data-base)问卷的结果进行匹配,若某国与 OBI 指标中的最佳做法一致时,则该值为 1,反之为 0。Alt & Lowry(2010)在衡量美国各州政府预算透明度时构建了一个包含 9 项条目的综合指标,其中包括预算报告中是否囊括所有的收支项目、是否采用 GAAP 报告原则、多年期支出预测、履行收入预测以及立法机构参与收入预测等方面。

相对于测度指标构建多样化的财政透明,参与式预算的已有定量研究十分有限。参与式预算源于 1989 年巴西的阿雷格里港,但直至 2000 年才被广泛引入欧亚等地区。鉴于参与式预算的具体实施形式受到各地政治、经济、文化以及财政制度差异的影响,因而参与式预算并非凭借单一的制度程序实现,而是依赖于众多的政策手段。学界更多的是利用地区是否采用参与式预算机制或采用不同类型的参与式预算机制等信息进一步衡量其对经济社会发展水平的异质性影响,而这一指标多确定为婴儿的死亡率、失业率、人均医疗卫生支出等(Touchton & Wampler, 2014; Boulding & Wampler, 2010)。除对参与式预算的研究视角有限之外,各国政府对参与式预算的重视度也较低,de Renzio & Korth(2011)通过查阅一百多个国家的《预算法》发现,超过一半国家的《预算法》中明确规定财政透明,将其作为指导财政政策制定的原则,但是仅有七个国家《预算法》涉及参与式预算的有关规定。

迄今有关财政公开研究的理论基础主要是财政幻觉理论和委托—代理理论,且对财政公开的经济社会效应及其作用机制存在较大分歧。首先,财政幻觉理论是指政府过分强调扩大财政支出的益处并隐匿税收和债务水平的提升,这种财政收支的混沌性使得纳税人对自身真实税收负担产生幻觉并低估公共产品的提供价格,进而错误地要求政府进一步扩大财政支出,从而导致财政赤字规模不断扩大以及由此形成恶性循环。其次,在委托—代理理论框架下,公民作为“委托人”,财政当局、预算支出部门和政治家等作为从事财政活动的“代理人”。鉴于“代理人”和“委托人”的目标时常并不一致,各自都会追求其自身利益最大化,所以建立健全财政公开与问责机制能够通过减少政府、选民与市场之间的信息不对称,从而实现政府对公共行政行为的有效监督(Alt et al, 2002)。最后,关于财政公开的影响效应存在两种对立观点:一是认为财政公开具有积极效应,即财政公开能够有效地缓解政府与公众间的信息不对称,是实现财政资金有效管理和财政问责的必要条件,有助于降低腐败、提高资源的有效利用率、增强政府公信度和增加国民收入,且与良好的社会治理密切正相关。财政公开对经济社会的正向作用机制主要是基于财政公开能够促进社会公众对财政资金使用情况的了解,避免财政幻觉的存在,抑制地方政府的支出冲动,减少地方政府债务规模。除此之外,财政公开是外部监督机制有效发挥作用的前提,不仅能减少基于委托—代理理论下的地方政府机会主义行为,提高政府治理效率,还能强化地方政府对辖区内居民公共需求的响应,优化资源配置。同时,无论是参与式预算抑或是财政透明都能在一定程度上激发社会

公众参与治理的热情,这也间接地给经济社会发展带来积极影响。二是也有少数学者提出财政公开反而具有悲观效应。比如,Hood(2001)认为应对财政透明程度有所限制,因为它可能会破坏某些支持社会正常运转的规则,而且当某一领域存在不可调和的冲突时,过度的透明会阻碍政治联合的形成。Heald(2003)认为财政信息在合理范围内的公开会提高政府治理效率,但过度曝光反而会因其过高的交易成本和过度的政治化而导致效率损失,财政公开的积极效应取决于社会公众能否处理和使用信息,否则大量信息的公开只会成为混淆公众注意力的障碍(Heald,2015)。比如,极易引发社会争议的“三公经费”公开除有利于社会公众评估政府收支的合理性外,更有可能引发公众质疑,进而对政府公信力产生不利影响。综上所述,一方面,财政公开的积极效应受限于其他方面,比如社会公众正确理解财政信息的能力、获得该信息的成本等;另一方面,财政公开有可能会暴露政府决策失败,对政府公信力产生一定程度的负面影响,会进一步地对经济社会发展带来消极效应。

政府对财政公开的干预一方面可能涉及预算过程的任何阶段,即起草、审议、执行和决算,能够实现对政府预算全过程的有效监督,避免政府忽视预算程序与隐藏真实债务水平,进而提高政府预算的质量。另一方面,还会涉及政府各个部门之间的资金往来,如某项政府采购的支出等方面。因此,财政公开可以让社会公众确定政府真实的债务水平,以免政府采取“发新还旧”方式将当前债务无限延期,从而缓解基于财政幻觉理论的政府赤字规模不断增大,促进国家的财政可持续(fiscal sustainability)。与之相伴,财政公开还可以减轻政府与社会公众之间的信息不对称,使得政府更好地了解社会公众的偏好,也能加强公众对政府的监督,减少政府的官僚主义行为,进而影响政府治理能力、资源配置和公共服务的供给效率。正因如此,本文随后部分将从一国财政可持续、资源配置和公共服务供给、政府治理和经济社会和谐发展四个维度全面梳理与归纳学术界对财政公开经济社会效应的最新研究。

## 二、财政公开的经济效应

### (一)财政公开对一国财政可持续的影响

近年来欧美国国家债务危机频繁发生,尤其是希腊主权债务危机的爆发使得财政可持续成为热点话题,尤其是作为全球经济霸主的美国在2012年也面临财政可持续的危机,这在一定程度上凸显了美国财政收支的矛盾,因而研究财政公开对一国财政可持续的影响具有非常重要的现实意义。一方面,财政公开可以有效缓解政府与辖区内居民的信息不对称,避免当局政府官员为实现政治晋升抑或社会集团的利益最大化而过度举债,因此能够抑制赤字规模的进一步扩大;另一方面,财政公开能够提高央地政府的公信力,降低举债成本,减轻财政偿债压力。迄今学界有关财政公开对一国财政可持续影响的研究主要聚焦于举债规模和举债成本两个方面。

1. 财政透明与预算赤字、政府债务水平等宏观指标之间关系。财政透明能够减少地方政府与辖区内居民的信息不对称,使得辖区内居民了解公共产品的真实成本和自身承担的税收负担,进而能够抑制地方政府的支出冲动。Alt & Lassen (2006a, 2006b)创造性地提出预算透明在政治预算周期中的作用及其对政府债务水平的影响,并利用19个发达国家1989—1998年间的数据进行研究发现,低透明度国家赤字与GDP的比率在非选举年和选举年会发生大幅度波动,通常变化幅度超过1%,这是因为现任官员在选举年为赢得继续连任,通常会扩大赤字规模以提供更好的公共产品来满足选民的需求偏好并显示其能力(Alt & Lassen, 2006a);而且低预算透明度与更高的政府债务水平高度相关(Alt & Lassen, 2006b),现任官员除扩大财政支出规模外还会利用预算执行偏差以达到高估真实财政收入进而实现连任的目的,比如,Ríos et al(2018)利用西班牙2008—2014年间100多个城市数据进行研究,发现,各市级政府财政透明度的高低显著地影响税收和经常性支出与预算执行的偏差,这是因为财政透明度较低的政府通常能够意识到其收入被高估,因此支出通常会低于预算编制的水平。Benito & Bastida(2009)利用41个国家的跨国面板数据分析财政透明度与政府债务、财

政赤字规模、竞选投票率等变量之间关系时发现, 财政透明与政府债务水平无关, 但分别与竞选投票率正向相关, 与财政赤字规模负相关, 并在此基础上认为财政透明不能有效地降低政府债务水平的主要原因是政府债务水平受往期债务规模和政府支出的影响, 是一个不断累积的值, 而财政透明度却是年度值, 从而导致在实证分析过程中隐匿了二者可能存在的正相关抑或负相关关系。Gerunov (2016) 利用 57 个国家 2006—2015 年间的的面板数据研究得到与 Benito & Bastida (2009) 相悖的结论, 即财政透明与政府债务水平呈显著的负相关关系, 但是相较于高收入水平国家, 低收入水平国家提高财政透明度能够更有效地降低政府债务水平。

2. 财政透明与国债信用等级、政府举债成本之间关系。多数学者认为财政透明度的提升能够显著提高国债信用等级与降低政府举债成本, 因为国债信用等级的高低是政府违约风险的体现, 社会公众更倾向于信用等级高与违约风险低的国债。如若金融市场不能确定官方财政数据的真实性会增加政府融资风险 (Bernoth & Wolff, 2008), 而提高财政透明度能够增加政府公信力, 降低政府在金融市场的风险溢价, 进而能够降低政府发行债务的成本, 这是因为金融市场交易主体确信一个财政信息透明的政府更有能力和意愿履行其偿债义务。虽然多数学者承认财政透明对国债信用等级的积极效应对政府举债成本的消极效应, 但是由于选取的变量和数据不同使得研究结果不尽相同, 比如, Hameed (2005) 通过构建一个包含数据真实度、中期预算、预算执行报告和财政风险公开四个二级指标的财政透明度指标体系进行测度发现, 财政透明度总指标与国债信用等级呈正相关, 但二级指标中的预算执行报告透明度与国债信用等级间关系并不显著, 这可能是源于变量之间存在的多重共线性。比如, 在建立模型时综合考虑到人均 GDP、经济增长、政府过去债务违约情况以及通货膨胀等指标间高度相关, 而人均 GDP 和经济增长不仅能有效地衡量该地区的潜在税源和政府征税能力外, 还与政府能否如期还债密切相关。Arbatli & Escolano (2015) 将这项研究的样本扩展到 56 个国家后发现, 财政透明对国债信用等级的影响在发达国家和发展中国家机制并不相同, 其中在发达国家通过影响财政支出效率间接影响国债信用等级, 然而在发展中国家却是通过减少财政政策的不确定性直接影响国债信用等级。Bastida et al (2015) 采用 108 个国家 2007 年和 2008 年的截面数据, 以国债利息支出与国债总额之比测度国债利率作为被解释变量研究财政透明度、腐败程度、政府公信力对国债信用等级的影响, 发现更高的财政透明度和政府公信力能够降低国债利率, 然而这一研究因使用的是截面数据而具有一定的局限性, 即实证结果说服力与公信力不强。财政透明除对国债信用等级有正向影响之外, 在市政债券发行时还可以显著降低二级市场的交易成本。Wang et al (2014) 利用 1986—2012 年间美国各州的 562 项市政债券发行数据, 并且考虑到收益债券大多以政府事业性收入作为担保, 与财政透明无直接关系, 所以在实证研究中更加侧重研究普通信用担保债券的发行成本, 研究结果发现, 财政透明度与市政债券发行成本间呈“倒 U”型关系, 即透明度过高抑或过低均会增加政府发债成本, 仅财政透明度处于中等水平时 (3~5 之间) 会降低发债成本, 但他们认为这种“倒 U”型关系可能是短期或暂时现象, 因为某地区财政透明度的骤然提高并不会立刻改变社会公众对其的印象, 然而从长期来看提高财政透明度能够降低市政债券的发债成本。

伴随财政透明与一国财政可持续之间关系研究的不断深入, 近期有学者着手分析财政透明对财政诡计 (fiscal gimmicks) 的作用机制与影响效应, 主要通过财政赤字、政府债务规模的波动来反映。财政诡计从理论上是指为改善财政统计结果, 如政府为了平衡预算和债务等而蓄意歪曲公共财政的运行状况 (Weber, 2012)。综上所述, 提高财政透明度不仅可以通过加强对预算编制和执行程序的管理, 避免政府绕开预算约束寻求预算外资金或者隐瞒真实债务水平等其他财政诡计行为 (Reviglio, 2001), 还有利于减少债务与年度赤字的波动。另外, 提高财政透明度还能降低或消除与选举、经济周期和经济衰退有关的财政诡计 (Alt & Lassen, 2014; Wehner, 2014)。Alesina & Perotti (1996) 提出政府官员通常会掩盖真实的预算平衡以达到操纵选民的目的, 政府官员利用预算执行偏差以期继续当选, 在选举年时通过虚增财政收入扩大支出来满足公

共需求,在当选后通过低估财政收入压缩支出以抵消前期的赤字,因此预算执行偏差不仅仅是财政收支预测的技术缺陷等造成的,还在一定程度上反映政府官员的决策动机(Williams & Calabrese, 2016)。

## (二)财政公开对资源配置和公共产品供给的影响

如何优化资源配置和提高公共产品的供给是财政分权国家永恒的议题。第一代财政分权理论认为,通过地方政府间的竞争能够促使地方政府积极响应辖区内居民的公共需求。基于第一代财政分权理论的研究框架,第二代财政分权理论承认地方政府竞争的激励机制,但是认为地方政府官员存在实现自身利益最大化的自利行为,可能会榨取社会公共资源以实现自身利益。而财政公开一方面能够通过财政透明和参与式预算机制强化社会监督,提高财政支出效率,减少政府官员的自利行为,抑制财政分权中政府官员的自身激励行为;另一方面,参与式预算机制可以真实地反映辖区内居民的公共需求,充分激励财政分权中的地方政府有效发挥信息优势。但是,囿于财政透明的固有限制,其主要是通过政府主动抑或被动公开财政信息加强社会监督,进而间接地影响资源配置和公共产品供给,因此学界更加侧重于参与式预算,直接反映辖区内居民公共需求的机制对资源配置和公共产品供给效率的影响。

1. 财政透明对资源配置和公共产品供给的影响。有关财政公开对资源配置和公共产品供给的影响,相较于财政透明,学界更侧重于参与式预算,这一方面是源于财政透明影响的间接性,另一方面是如何合理优化资源配置和测度公共产品供给效率存在一定的困难,因此文献相对缺乏。有鉴于此,财政支出效率可以视为政府利用有限资源最大化满足公共需求的能力,其与财政透明之间关系能够在一定程度上反映财政透明对资源配置与公共产品供给的影响。因此该影响机制包括两方面:一是提高财政透明度能够有效降低政府债务率,而政府债务率与财政支出效率之间有着不可忽视的关系,Motens & Paschoal(2016)研究影响财政支出效率的因素发现,政府债务规模越大则财政支出效率越低。二是基于委托-代理理论,委托人与代理人之间的信息不对称往往会使得代理人即地方政府忽略支出的无效率,提高财政透明度能够加强社会监督,因此能够间接提高财政支出效率,优化资源配置和提高公共产品供给效率。Montes et al(2018)利用2006—2014年间的82个国家面板数据探究了财政透明对财政支出效率的影响,得出上述两种作用机制确实存在的结论。除此之外,几乎没有学者直接定量研究财政透明与支出效率间关系,现有文献中也仅有几篇间接分析财政透明对资源配置和公共产品供给的影响。比如Swift(2006)提出,有鉴于税收支出可以影响预算平衡和公共资源的配置效率,因此加强税收支出的管理是财政支出管理中不容忽视的部分,而加强税收支出的关键在于提高财政透明度与强化问责机制。不同于其他公共支出,税收支出不仅具有较大的隐蔽性而且地方政府在决定税收优惠时有较强的自主性,因而其通常被视为间接隐性支出,而这种间接隐性支出容易使得纳税人忽略税收负担导致财政幻觉,进而引发公共产品的重复建设或结构失衡等问题。Ryta et al(2017)也认为税收支出极易成为地方政府官员扩大财政支出的途径,进而导致税收负担隐性化,他们利用1999—2015年间美国的数据研究发现,提高财政透明度能够抑制地方政府官员增加税收支出以达到扩大财政支出规模的行为,因此与高财政透明度相伴的通常是高财政支出效率。

2. 参与式预算对资源配置和公共产品供给的影响。学界关于参与式预算对资源配置和公共产品供给影响的研究关注两个问题:一是地方政府有无引入参与式预算机制;二是引入不同的参与式预算机制有何差异。第一类研究主要是以巴西各市数据为例进行比较分析。Goldfrank & Schneider(2006)通过比较发现,引入参与式预算机制的阿雷格里港相较于未引入该机制的其他城市,社会部门支出的比例显著提高,同时,政府公共投资项目的完成度也有所改善。随后一些学者将研究样本扩大到巴西的220个大型城市进行研究发现,64个引入参与式预算机制的城市资源配置得到优化,尤其是健康和教育支出比例的提高(Boulding & Wampler, 2010; Touchton & Wampler, 2014)。这主要是因为参与式预算机制一方面可以强化辖区内居民对政策执行的监督,减少

重复投资和资金浪费,进而提高财政资金的使用效率,另一方面可以使政府更好地了解辖区内居民的偏好,在有限的财政资源下按照轻重缓急的顺序提供公共物品(Goncalves, 2013)。第二类研究以引入不同参与式预算机制为基础,分析何种机制最优。Simonsen & Robbins(2000)以美国两个城市为样本研究了如何充分利用辖区内居民对不同类型公共服务的纳税态度来决定预算支出的优先顺序。税收可以被视为纳税人购买公共产品的价格,则辖区内居民的纳税态度在一定程度上反映了公共需求的偏好,而这往往不同于地方政府的支出偏好,地方政府相较社会性公共服务支出更倾向于一味增加经济性社会公共服务支出,由此导致资源在私人部门和公共部门之间错配和公共产品结构失衡。为实现辖区内居民的公共需求和地方政府的支出目标相一致,引入何种参与式预算机制能够保证每个公民在决定对地方财政支出时都有平等的参与权,使得辖区内居民的公共需求得到真实反映。学界围绕此话题进行了如下研究:Besley et al(2005)通过对印度国内四个地区的调查,研究了村民会议中的直接参与机制在资源配置中的作用,发现弱势群体相较其他群体更热衷于参与与资源配置和公共服务供给有关的会议。但是在印度,由于女性相较于男性几乎不太可能参与到这些会议中来,因而上述机制缺乏代表性,效果也并不显著。Olken(2010)通过采取随机实验方式对印度尼西亚进行研究,发现村民对无记名投票所选项目的满意度要高于代表制的村委会会议,证明直接参与制相较于代表制更能提高财政支出的效率。Beath et al(2012)选取了阿富汗的250个村庄进行随机实验,以评估不同参与机制对当地资源配置的影响,同样发现以无记名投票选择公共支出项目相较于代表制的村委会会议更少受到精英政治的影响,进而更能真实反映大多数人的需求。与此同时,Diazk-Cayeros et al(2013)通过分析1995年墨西哥瓦哈卡州改革时得出一致的结论,即直接参与制与代表制相比能改善教育和污水治理等社会性公共产品供给。但是,Saguin(2018)利用2003—2010年间各社区预算参与者的数据研究发现,并非所有群体都能从参与式预算机制中受益,即使是在直接参与制中不同群体都会表现出不同的参与热情,如贫困人口参与度不高,占比较低且呈逐年下降趋势,因此贫困人口难以从参与式预算机制中获利,而且参与式预算能够有效发挥的前提是,保障辖区内居民真实反映自身需求的同时,地方政府官员能够对公共需求做出积极响应,否则参与式预算可能会流于形式,并不能达到优化资源配置和提高公共产品供给效率的目的。

### 三、财政公开的社会效应

#### (一) 财政公开对政府治理的影响

政府善治包括信息透明和社会监督两个关键要素。一方面,财政透明是信息透明的重要组成部分,有利于确保社会公众的知情权、参与权和监督权,提升财政管理水平,从源头上预防和治理腐败。财政信息的不透明为腐败滋生提供肥沃的土壤,社会公众不仅难以区分政府官员的优劣,还会因政府官员的集体腐败行为使得政府审计不能发挥应有的作用(Bauhr & Grimes, 2014)。另一方面,财政透明和参与式预算是社会监督机制发挥作用的前提条件,当政府主动公开财政信息时,各级政府责任得以明确,能够有效地减少地方政府官员的机会主义行为,同时,参与式预算能够明晰各级政府的支出范围和规模,使得各级政府行为需接受社会公众的监督,综上所述,财政公开能够通过财政透明和参与式预算两种途径有效提高政府治理水平。

1. 财政透明、参与式预算对腐败的影响。政府治理有着丰富的内涵和外延,学界对财政公开与政府治理间的关系大多围绕财政透明、参与式预算对腐败的影响来展开。财政透明对腐败的影响主要包括两个方面:一是当财政透明体系不健全时,政府信息公开给行贿者更全面了解相关政策制定者的机会,进而增强其行贿的动机,此时政府信息公开不全面不规范使得社会公众无法及时监督,进而会导致腐败滋生。二是当财政透明体系健全时,虽然行贿者仍有行贿动机,但是社会公众的监督能够有效抑制受贿者收受贿赂。Bellver & Kaufmann(2005)在UCM模型框架下构建了包括衡量经济机构透明度和财政透明度的宏观透明度指标,并利用194个国家的数据进行实证分析发

现,尽管经济机构透明度和财政透明度的表现差异较大,但总体上透明度与更高的政治竞争和更低的腐败程度相关。Bastida & Benito(2007)将研究样本缩小为 41 个国家进行研究发现,尽管 OECD 国家和非 OECD 国家的财政透明度不存在较大差异,但提高财政透明度均会有效减少腐败。Gaete et al(2017)利用 2003—2012 年间 116 个国家的非平衡面板数据建立系统 GMM 模型进行研究发现,财政透明可以有效抑制腐败,更高的财政透明度通过提高政府官员决策的可预见性,限制机会主义行为。相较于财政透明,参与式预算抑制腐败的作用机制更为直接,参与式预算机制引发自下而上的监督体系,Olken(2007)在印度尼西亚地区以公共道路项目的选择为基础,在项目资金使用情况公开的基础上通过实验研究不同的参与机制与降低腐败的关系,随机选择一些村庄告知其项目最终会由中央政府审计,并且在村民大会上讨论审计结果,研究发现,虚报的资金相较于未接受审计的村庄低 8%。综上所述,财政透明和参与式预算均能在一定程度上提升政府治理水平。

2. 财政透明影响腐败的前提条件。多数学者都认可财政透明可以有效地降低腐败,但是对于这一效应能否有效发挥作用,即财政透明抑制腐败的前提条件,学者们的意见大相径庭,并围绕这一话题展开了如下研究。Strömberg(2002)利用 1933—1935 年间美国联邦政府对低收入家庭转移支付的数据进行研究发现,各县的低收入家庭实际获得转移支付金额存在一定的差异,有广播的地区低收入家庭相较于其他地区收入增加得更多,这主要是因为这些低收入家庭可以通过广播更好地了解政策制定和执行进展,进而实施有效监督。囿于社会公众取得消息的成本和能力有限,有效的社会监督难以仅通过社会公众实现,通常需要依赖于媒体做出分析与评价,因此媒体是财政透明提升政府治理效果与能力的重要条件。世界银行在 1996 年的一项调查中发现,乌干达政府为支持地方学校建设投入的每一美元中,学校只能得到 20 美分,其余 80 美分都被地方政府截获。为扭转这种局面,中央政府每月在全国性的报纸上公布中央对地方学校拨款的具体金额,以增强家长和社会公众对这笔资金的监督。随后学校可实际利用的中央政府补助资金从 1996 年的 25.4% 增长到 2001 年的 81.8%,年均增长 37.01%,多数学者认为这一案例能够有力地证明媒体中介在提高财政透明度减少政府腐败行为中的作用。但是 Hubbard(2007)研究指出,乌干达政府的教育改革也会对结果产生影响,因而不能确定究竟是财政信息公开抑或教育改革提高了财政资金的利用率,同时也不能确定财政信息公开在多大程度上提高了财政资金的利用率。并且,Sundet(2008)通过相同的尝试却并未得到与上述一致的结果。与之相伴,Lindstedt & Naurin(2010)利用 Bellver & Kaufmann(2005)的样本数据重新进行研究发现,只有当财政信息可以免费获取,且选民会充分利用信息公开向政府问责时,提高财政透明才会减少政府寻租与腐败行为。综上所述,财政透明度能通过媒体这一信息中介发挥作用进而降低与减少腐败,因为媒体能够减少社会公众获取和分析信息的成本,使得选民能够更直接有效地了解官员,加强社会公众对官员的监督。

3. 财政透明对政府规模的影响。除腐败外,政府规模也是政府治理的题中之意,政府规模过大不仅意味着政府官员行政效率低下,人浮于事,还说明公共部门占有的社会资源比重过高,可能会对私人投资造成不利影响。而财政透明通过加强社会公众对政府的监督,与政府规模、当局政府官员选举问责密切相关。Alt et al(2002)利用美国各州的数据研究财政透明与州长的支持率、政府规模之间关系时发现,高财政透明度通常与政府规模、州长支持率均呈正向关系,高财政透明度会增加政府公信力,社会公众一方面会支持当局政府,另一方面也愿意减少私人部门的消费以增加公共部门的支出。并且,当地居民人均真实收入水平与政府规模无关,但官员任期内人均真实收入水平的波动与政府规模、官员支持率正相关。Alt & Lowry(2010)后来利用美国各州的数据以深化这项研究发现,财政透明与现任州长的任期并无直接关系,现任州长是否继续当选只与当地经济发展状况、州长的年纪、州长从政时间密切相关,但财政透明度能够降低政府当局任期内税收收入的增加,并得到与 Alt et al(2002)一致的观点,即高财政透明度往往伴随着政府规模的扩大。而 Zhang(2016)针对

中国的研究得出迥然不同的结论, 财政透明度与地方政府规模呈“U”型曲线关系, 即在一定范围内, 随着财政透明度的提高, 与之相伴的是地方政府规模的减小, 当财政透明度超过某一界限时, 财政透明度的提高会导致地方政府规模的扩大。

## (二) 财政公开对经济社会和谐发展的影响

1. 财政透明对资本投资和人均收入增长的影响。财政公开对经济社会和谐发展影响的研究主要集中于两个方面: 一是经济发展与良好的政府治理密切相关, 而财政透明不仅能够抑制腐败提高政府治理能力, 还能避免政治周期导致的通货膨胀, 因此高财政透明度必然会给经济发展带来积极效应。二是财政透明、参与式预算所引起的资源配置的优化和公共服务供给水平的提升也会直接或间接对经济社会发展产生正向影响。以第一方面为理论基础的文献侧重于财政透明对国外资本投资和地区人均收入的影响。Price Waterhouse Coopers(2002)在分析信息不透明对投资的不利影响时提出, 俄罗斯的腐败、信息不透明和不可信赖、法律监督体系的缺失导致其每年潜在的国外投资损失约 100 亿美元。Kaufmann & Kraay(2002)研究发现, 提高财政透明度能够提升政府治理能力, 而更高的政府治理能力又会进一步提高居民人均收入水平以及促进地区经济增长。Baldrich(2005)在研究财政透明与人均收入增长之间关系时, 利用 IMF 建立的财政透明度指标, 具体包括财政数据质量、预算外活动以及税收收入管理的透明, 提出一国经济的良好发展依赖于该国政策体系, 提高财政透明会给经济发展带来正面影响, 但同时也认为, 因为影响经济社会发展的因素有很多, 在考虑地理环境、人口等控制变量后, 财政透明的正面影响程度显著降低, 因此尽管财政透明对经济社会的良好发展会产生积极效应, 但这种积极效应是相对有限的。Fukuda-Parr et al(2011)也得出类似的结论, 即预算公开指数与社会发展状况呈正相关, 但是若将相关控制变量纳入回归方程中这种正向效应就会消失。Peat et al(2015)利用 1996—2002 年间的数据库研究了透明度的影响, 并严格地对财政透明与社会经济机构透明进行了区分。他们以宏观经济数据的及时性和可得到性以及宏观经济政策的公开来衡量财政透明度, 以商业和金融信息来确定社会经济机构的透明度, 最终得出两者均会对国外资本投资产生正效应的结论。国际资本更倾向于向高财政透明度的国家流动, 这主要是由于, 财政不透明会加剧政府和跨国企业之间的信息不对称, 降低境外投资者的投资信心和投资水平。

2. 财政透明对价格稳定的影响。基于 Sargent & Wallace(1981)提出财政可持续对价格稳定有着不可忽视的影响, 是保持低通胀和经济稳定的前提条件。学者们纷纷从财政透明出发来研究政府决策对通胀的影响。财政透明对通货膨胀的影响主要是基于两种作用机制: 一是财政透明避免地方政府利用财政政策创造低失业的经济繁荣假象而引发高通胀; 二是提高财政透明度有助于增强政府公信力, 使得社会公众对未来经济发展状况有信心, 即对经济的良性预期。Taylor(2000)认为地方政府官员通过财政政策在通胀与失业两者间权衡以达到实现自身利益最大化的目的, 比如, 在选举年政府官员会利用财政政策降低失业率以期连任, 因而在未来往往会引发高通胀。除此之外, 财政透明度较低国家的社会公众对经济稳定有着消极预期, 即社会公众存在强烈的高通胀预期, 这会在一定程度上进一步推高通货膨胀率, 进而对经济发展造成不利影响 (Blot et al, 2016)。Gabriel & Luiza(2018)通过 82 个国家的数据研究发现, 财政透明度越高的国家, 通货膨胀率及其波动都较低, 与此同时社会公众对通胀的预期也较低, 并且这一影响在发展中国家更为强烈。

3. 财政透明、参与式预算对其他纳入经济社会良好发展指标的影响。以第二方面为理论基础的研究侧重于财政公开对能够纳入经济社会良好发展的其他指标影响。财政透明和参与式预算都能优化资源配置, 促进经济社会良好发展的作用。首先, 在财政透明方面, 比如 Reinikka & Svensson(2011)根据乌干达中央政府对各地区学校的转移支付资金的实际利用情况指出, 学校拨款信息公开会使得入学人数增加, 同时能够在一定程度上提高考试成绩。究其原因是, 一方面会增加社会公众对学校和地方政府的监督会提高学校的管理能力, 学生的成绩也会有所提高; 另一方面会

减轻家庭对子女教育的负担,使得更多的家庭能够支付学费。但他们忽略了外部环境的限制,即家长在学校教育中的作用以及有关初级教育政策的重要性。Lassen(2016)以公共就业比例为被解释变量,利用1995—2010年间20个OECD国家的面板数据,通过建立固定效应模型研究公共就业与财政透明度之间的关系发现,当财政透明度水平度较低时,与较高的GDP增长率相伴的通常是较高的公共就业水平,但是随着财政透明度的提高,两者之间的相关性逐渐减弱直至消失。这主要是由于,在财政透明度较低时,政府有利用GDP高速增长所带来的收入增加来扩大公共就业的动机。其次,在参与式预算方面,Touchton & Wampler(2014)研究发现,引入参与预算机制的巴西地级市相较于其他城市婴儿死亡率大幅下降,主要原因是公民参与能够改善政府公共政策和财政支出的目标(Goncalves,2013)。

#### 四、财政公开理论研究的未来趋势与展望

鉴于当下中国正处于推进财政公开的关键时期,首先,我国需要妥善解决地方政府债务规模爆发问题。尤其是2008年全球金融危机冲击以来,地方政府为应对经济危机冲击大规模举债并导致财政收支压力加大,同时财政不透明又与预算软约束相互交织,进一步地加剧了预算外非税收入与隐性债务规模的扩张。其次,我国长期以来实行注重GDP的政绩考核观,地方政府的支出明显倾向于经济性公共产品而忽略社会性公共产品,引发我国公共产品供给效率低下和结构失衡等问题。最后,在全面深化改革浪潮的推动下,各领域的深层次矛盾凸显,提升政府治理水平刻不容缓。然而,相较于亟须改革的客观现实,我国深化财政公开的举措相对有限,各级政府部门财政透明有待提高,参与式预算机制尚处于试点阶段。除此之外,相对于较为成熟与多维度深入展开的国外研究,目前国内学界对于财政公开的研究仍处于探索起步阶段。一是对财政透明的研究多以总量分析为主;二是地方政府财政透明度的相关数据主要来自上海财经大学课题组的二手数据;三是针对参与式预算机制进行研究的文献相对匮乏。然而,尽管国外学者对财政公开影响的研究较为深入,但对财政公开的经济社会效应等问题的研究仍有待深入,而且对财政透明或参与式预算机制需要分类或分阶段深入剖析。当然在这其中,源于政府干预财政公开具有一定的特殊性与时局性,也导致对财政公开问题进行深入量化分析存在一定的人为阻力与制度障碍。

第一,科学设计与不断完善财政透明测度方法与评价指标体系。目前国外学者对财政透明度指标的确定大多采用调查问卷的方式,不仅过程较为烦琐且工作量大,更为重要的是测度结果的可信度有待提高。而国内学者对财政透明度的指标大多采用来自上海财经大学《中国财政透明度报告》中的测度数据,但这一测度指标始于2009年,时间较短不利于实证分析的开展。一方面,有关财政透明的研究不应只是宽泛的财政透明指标,而是应具体分析政府预算每个过程或某项具体支出和收入透明的影响,唯有如此政府才能有效地进行财政信息公开,从而获得财政信息公开最大的政策效果。另一方面,财政透明度与预算透明度存在较大差别,财政透明度的内容更为宽泛,而在现有文献中一些学者仅以预算透明度来衡量财政透明,未来的研究应旨在构建一个更准确、更全面地反映财政透明的测度方法和评价指标体系。

第二,财政公开中包含财政透明和参与式预算,目前理论界侧重于对财政透明的研究而忽略参与式预算,尤其缺乏对参与式预算的定量研究。这主要是由于参与式预算并非单一的制度程序,其参与主体、参与范围和参与程度受限于各地区的政治文化和财政体制,因此如何构建衡量参与式预算的指标以及其经济社会效应存在一定的困难。除此之外,财政透明是实现参与式预算的基础,只有社会公众可以获得财政信息了解政府行为时,才能进一步地决定政府支出的范围,但是既有研究几乎都将财政透明与参与式预算人为割裂开来进行研究,未来需要更加关注财政透明与参与式预算之间关系以及二者对经济社会发展的交互效应,显然,国内外学术界对此研究明显不够。这是因为财政公开主要支持者的观点认识以及关注的重点并不统一。比如就IMF而言,宏观经济稳定是其

追求的最终目标;又如发展中国家和其公民,往往更有兴趣的是参与式预算如何影响收入分配、公共产品供给和政府治理。

第三,政府干预财政公开措施的有效性评价及其不同干预措施之间的权衡与相关关系分析也是未来研究关注的焦点。比如,不同的信息披露措施是如何影响财政资金的使用效率?更进一步地,政府同时干预财政信息的披露与参与式预算机制时,两者能否相互补充进而更加有效地遏制腐败或寻租?为探寻以上问题的答案,这就需要在同一个实验中研究不同的干预措施以及不同干预措施组合,虽然研究存在一定的困难,但不同干预措施之间的合理权衡与有效组合能让政府采取更好的举措以更好地实现政府政策目标。

第四,未来财政公开的研究范围与研究深度均需要深入与拓展。首先,在财政透明方面,国内外既有研究不仅多以省级(州级)财政透明为主,且很少涉及政府部门财政活动各方面与全过程,因而今后不仅需要将财政透明的研究拓展至市、县级政府财政透明,还要延伸至政府财政活动的全过程,比如支出透明、收入透明以及项目透明等。其次,对参与式预算的研究应当涵盖更丰富的内容,而不是仅仅集中于引入参与式预算机制对资源配置和公共产品供给、政府治理等方面的影响,参与式预算机制是将有政府控制的部分向社会公众开放,因此其影响是广泛且深远的。

另外,已有研究更多关注财政公开的积极效应,而事实上财政公开的负面效应和公开成本也是不容置疑的。因而如何界定和衡量财政公开的成本?如何分析与客观看待财政公开的负面效应?以及由此引发是否存在最优财政公开?以上这些问题均需要进一步深入探究与分析,从而使得政府在干预财政公开时采取更加完善的措施。

#### 参考文献:

- Alesina, A. & R. Perotti(1996), "Fiscal discipline and the budget process", *American Economic Review* 86(3): 401—407.
- Alt, J. E. & D. D. Lassen(2006a), "Transparency, political polarization, and political budget cycles in OECD countries", *American Journal of Political Science* 50(3):530—550.
- Alt, J. E. & D. D. Lassen(2006b), "Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries", *European Economic Review* 50(6):1403—1439.
- Alt, J. E. & R. C. Lowry(2010), "Transparency and accountability: Empirical results for US states", *Journal of Theoretical Politics* 22(4):379—406.
- Alt, J. E. et al(2002), "Fiscal transparency, gubernatorial approval, and the scale of government: Evidence from the states", *State Politics and Policy Quarterly* 2(3):230—250.
- Alt, J. E. et al(2014), "It isn't just about Greece: Domestic politics, transparency and fiscal gimmickry in Europe", *British Journal of Political Science* 44(4):707—716.
- Arbatli, E. & J. Escolano(2015), "Fiscal transparency, fiscal performance and credit ratings", *Fiscal Studies* 36(2): 230—270.
- Baldrich, J. (2005), "Fiscal transparency and economic performance", [www.aaep.org.ar/anales/works/works2005/baldrich.pdf](http://www.aaep.org.ar/anales/works/works2005/baldrich.pdf).
- Banerjee, A. et al(2004), "Health care delivery in rural Rajasthan", *Economic and Political Weekly* 39(9):944—949.
- Bastida, F. & B. Benito(2007), "Central government budget practices and transparency: An international comparison", *Public Administration* 85(3):667—716.
- Bastida, F. et al(2017), "Fiscal transparency and the cost of sovereign debt", *International Review of Administrative Sciences* 83(1):106—128.
- Bauhr, M. & M. Grimes(2014), "Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability", *Governance* 27(2):291—320.
- Beath, C. et al(2012), "Direct democracy and resource allocation: Experimental evidence from Afghanistan", Policy Research Working Paper, No. 6133.
- Benito, B. & F. Bastida(2009), "Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach", *Public Administration Review* 69(3):403—417.
- Bernoth, K. & G. Wolff(2008), "Fool the markets? Creative accounting, fiscal transparency and sovereign risk premia",

- Scottish Journal of Political Economy* 55(4):465—487.
- Besley, T. et al(2005), “Participatory democracy in action: Survey evidence from South India”, *Journal of the European Economic Association* 3(2—3):648—657.
- Blume, L. & S. Voigt(2013), “The economic effects of constitutional budget institutions”, *European Journal of Political Economy* 29(3):236—521.
- Blot, C. et al(2016), “Sovereign debt spread and default in a model with self-fulfilling prophecies and asymmetric information”, *Journal of Macroeconomics* 47(1):281—299.
- Boulding, C. & B. Wampler(2010), “Voice, votes, and resources: Evaluating the effect of participatory democracy on well-being”, *World Development* 38(1):125—135.
- de Fine, L. et al(2015), “When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship”, *Governance* 27(1):111—134.
- de Renzio, P. & J. Wehner(2017), “The impacts of fiscal openness”, *World Bank Research Observer* 32(2):185—210.
- de Renzio, P. & V. Kroth(2011), “Transparency and participation in public financial management: What do budget laws say?”, Center on Budget and Policy Priorities, IBP, Washington, DC.
- Diaz-Cayeros, A. et al(2013), “Traditional governance, citizen engagement, and local public goods: Evidence from Mexico”, *World Development* 53(SI):80—93.
- Fukuda-Parr, S. et al(2011), “Does budget transparency lead to stronger human development outcomes and commitments to economic and social rights?”, IBP Working Paper, No. 4.
- Gabriel, C. M. & C. L. Luiza(2018), “Effects of fiscal transparency on inflation and inflation expectations: Empirical evidence from developed and developing countries”, *Quarterly Review of Economics and Finance* 70(6):26—37.
- Gaete, G. L. et al(2017), “The impact of fiscal transparency on corruption: An empirical analysis based on longitudinal data”, *B. E. Journal of Economic Analysis & Policy* 60(2):21—48.
- Gentot, M. (1995), “Openness in public administration”, *International Review of Administrative Sciences* 61(1):5—10.
- Gerunov, A. (2016), “Financial effects of fiscal transparency: A critique”, *Bulgarian Economic Papers*, BEP 01—2016.
- Goldfrank, B. & A. Schneider(2006), “Competitive institution building: The PT and participatory budgeting in Rio Grande do Sul”, *Latin American Politics and Society* 48(3):1—31.
- Goncalves, S. (2013), “The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil”, *World Development* 53(SI):94—110.
- Greco, G. et al(2012), “From Tuscany to Victoria: Some determinants of sustainability reporting by local councils”, *Local Government Studies* 38(5):681—705.
- Guerrero, J. P. & H. Hofbauer(2001), “Index of budget transparency in five Latin American countries: Argentina, Brazil, Chile, Mexico and Peru”, Center on Budget and Policy Priorities, IBP, Washington, DC.
- Hallerberg, M. et al(2009), *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge University Press.
- Hameed, F. (2005), “Fiscal transparency and economic outcomes”, IMF Working Paper, No. 05/225.
- Harrisona, T. M. & D. S. Sayogob(2014), “Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study”, *Government Information Quarterly* 31(1):513—525.
- Heald, D. (2003), “Fiscal transparency: Concepts, measurement and UK practice”, *Public Administration* 81(4):723—759.
- Heald, D. (2015), “Surmounting obstacles to fiscal transparency”, Global Initiative for Fiscal Transparency.
- Hood, C. (2001), “Transparency”, in: S. Steinmo et al(eds), *Encyclopedia of Democratic Thought*, Routledge.
- Hubbard, P. (2007), “Putting the power of transparency in context: Information’s role in reducing corruption in Uganda’s education sector”, Center for Global Development Working Paper, No. 136.
- IMF(2014), *Fiscal Transparency Code 2014*, International Monetary Fund, <http://www.imf.org>.
- Kaufmann, D. & A. Kraay(2002), “Growth without governance”, World Bank Working Paper, No. 2928.
- Kaufmann, D. & A. Bellver(2005), “Transparenting transparency: Initial empirics and policy applications”, World Bank Policy Research Working Paper, No. 29.
- Khagram, S. et al(2013), *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation and Accountability*, Brookings Institution Press.

- Kopits, M. G. & J. D. Craig(1998), “Transparency in government operations”, IMF Occasional Paper, No. 158.
- Kolstad, I. & A. Wiig(2009), “Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?”, *World Development* 37(3):521—532.
- Lassen, A. (2016), “Fiscal transparency, elections and public employment: Evidence from the OECD”, *Economics and Politics* 28(3):317—341.
- Lindstedt, C. & D. Naurin(2010), “Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption”, *International Political Science Review* 31(3):301—322.
- McGee, R. & J. Gavent(2011), “Shifting power? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives”, IDS Working Papers, No. 383.
- Misiąg, W. & A. Niedzielski(2001), “Openness and transparency of public finance in Poland in the light of International Monetary Fund standards”, The Gdańsk Institute for Market Economics Working Paper, No. 29.
- Montes, G. C. & P. C. Paschoal(2016), “Corruption: What are the effects on government effectiveness? Empirical evidence considering developed and developing countries”, *Applied Economics Letters* 23(2):146—150.
- Montes, G. C. et al(2018), “Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: Some international evidence based on panel data approach”, *Economic Modelling* 79(6):211—225.
- Olken, B. (2007), “Measuring corruption: Evidence from a field experiment in Indonesia”, *Journal of Political Economy* 115(2):200—249.
- Olken, B. (2010), “Direct democracy and local public goods: Evidence from a field experiment in Indonesia”, *American Political Science Review* 104(2):243—267.
- OECD(2015), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance 2015*, Organisation for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org>.
- Peat, M. et al(2015), “The effect of fiscal opacity on sovereign credit spreads”, *Emerging Markets Review* 24(1):35—45.
- Price Waterhouse Coopers(2002), “Opacity index”, <http://www.opacityindex.com>.
- Reinikka, R. & J. Svensson(2005), “Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda”, *Journal of the European Economic Association* 3(2—3):259—267.
- Reinikk, R. & J. Svensson(2011), “The power of information in public services: Evidence from education in Uganda”, *Journal of Public Economics* 95(7—8):956—66.
- Reviglio, M. F. (2001), “Budgetary transparency for public expenditure control”, IMF Working Paper, No. 01/8.
- Roberts, A. S. (2015), “Promoting fiscal openness”, <http://ssrn.com/abstract=2608967>.
- Rios, A. et al(2018), “The influence of transparency on budget forecast deviations in municipal governments”, *Journal of Forecasting* 37(4):457—474.
- Ryta, I. D. et al(2017), “Tax expenditures as an example of fiscal illusion”, *Optimum Economic Studies* 89 (5):85—98.
- Saguin, K. (2018), “Why the poor do not benefit from community-driven development: Lessons from participatory budgeting”, *World Development* 112(1):220—232.
- Sargent, T. J. & N. Wallace(1981), “Some unpleasant monetarist arithmetic”, *Quarterly Review Federal Reserve Bank of Minneapolis* 5(3):1—17.
- Seiferling, M. M. (2013), “Stock-flow adjustments, government’s integrated balance sheet and fiscal transparency”, IMF Working Paper, No. 13/63.
- Simonsen, W. & M. D. Robbins(2000), “The influence of fiscal information on preferences for city services”, *Social Science Journal* 37(2):195—214.
- Strömberg, D. (2002), “Distributing news and political influence”, in: R. Islam et al(eds), *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*, World Bank Publications.
- Sundet, G. et al(2008), “Following the money: Do public expenditure tracking surveys matter?”, U4 Issue, U4 Anti-Corruption Resource Centre, the Chr. Michelsen Institute.
- Swift, Z. L. (2006), “Managing the effects of tax expenditures on national budgets”, World Bank Policy Research Working Paper, No. 05/3957.
- Taylor, J. B. (2000), “Reassessing discretionary fiscal policy”, *Journal of Economic Perspectives* 14(3): 21—36.
- Touchton, M. & B. Wampler(2014), “Improving social well-being through new democratic institutions”, *Compar-*

- tive Political Studies* 47(10):1442—1469.
- von Hagen, J. (1992), “Budgeting procedures and fiscal performance in the European communities”, *Economic Papers* 96:1—79.
- von Hagen, J. & I. J. Harden(1995), “Budget processes and commitment to fiscal discipline”, *European Economic Review* 39(3):771—779.
- Wang, T. et al(2014), “The effects of fiscal transparency on municipal bond issuances”, *Municipal Finance Journal* 35(1):5—44.
- Weber, A. (2012), “Stock-flow adjustments and fiscal transparency: A cross-country comparison”, IMF Working Paper, No. 12/29.
- Wehner, J. (2014), “Legislatures and public finance”, in: S. Martin et al(eds), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press.
- Wehner, J. & P. de Renzio(2013), “Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency”, *World Development* 41(1):96—108.
- Williams, D. W. & T. D. Calabrese(2016), “The status of budget forecasting”, *Journal of Public and Nonprofit Affairs* 2(2):127—160.
- Zhang, S. (2016), “Fiscal decentralization, budgetary transparency, and local government size in China”, *Emerging Markets Finance and Trade* 52(7):1679—1697.

### New Research Progress on Economic and Social Effects of Fiscal Openness

CHU Deyin ZUO Xin

(Anhui Finance and Economics University, Bengbu, China)

**Abstract:** Promoting fiscal openness vigorously is the intrinsic appeal and institutional basis for accelerating the establishment of a modern fiscal system. Meanwhile, it is the key to promoting the modernization and capacity of the national governance system. Although China has made great progress in fiscal openness in the process of constructing the modern fiscal system in recent years, there is still a certain gap compared with the western developed countries. The domestic research on the economic and social effects of fiscal openness is still at the starting stage. Therefore, the paper reviews systematically and comprehensively the current status of and latest progress in overseas research on fiscal openness. Firstly, the paper explains the definition and theoretical basis of fiscal openness in detail. Secondly, the paper distinguishes the dimension of economic effect from that of social effect, and it deeply analyzes the impact of fiscal openness on a country's fiscal sustainability, resource allocation, the supply of public goods and the harmonious development of economy and society. Finally, based on the historical mission of and the background of the new era of China's fiscal and taxation system, we discuss future research on fiscal openness.

**Keywords:** Fiscal Openness; Economic and Social Effects; Fiscal Transparency; Participative Budgeting

(责任编辑:刘新波)

(校对:刘洪愧)