

我国政府信息公开服务的非均等化

——以行政收支信息透明度为例

刘金东 张 艺*

摘要：政府信息公开已经成为重要的基本公共服务之一。本文利用上海财经大学2012年调研数据，分析了中国行政收支信息透明度状况，发现行政收支信息透明度不仅处于较低的位置，而且还存在区域间、部门间、事项间的差异化现象。基于三阶泰尔指数嵌套分解的结果显示：我国行政收支信息透明度的差异主要来自部门间，贡献率占到49.53%；其次是事项间，贡献率占到27.23%；再次是区域间，贡献率占到23.24%。进一步利用G·Fields分解等方法的分析发现，区域间差异并非来自周黎安(2008)提出的“经济发展差异假说”，而要归因于各个省份偶发的人为制度安排因素；部门间差异更多取决于各个部门信息公开的工作属性特征，而非杨丹芳等(2012)提出的权势因素；事项间差异则主要来自制度性压抑下的明细信息供给不足。上述研究结论对未来提升行政收支信息透明度和促进政府相关公共服务均等化具有重要的参考意义。

关键词：行政收支；信息透明度；公共服务均等化；泰尔指数嵌套分解

一、引言

财政透明是保障财政民主和财政监督的根本基础，唯有通过财政信息公开化才能将财政过程置于人民监督之下，让权力在阳光下运行，实现完好的财政治理。尤其是包括“三公”经费在内的行政收支信息透明度对财政治理具有重要的引导意义。行政支出在我国财政支出中的比例偏重，自20世纪90年代开始连年增长，截至2006年已经接近20%，与欧美发达国家平均不到10%的水平相比，明显偏高^①。而且行政支出属于消费性支出，在消费过程中无疑会提升公共部门公职人员的个人效用，从而容易引发超标准的公款私用问题。曾军平(2013)构建社会产出函数，计算了行政支出的利益归宿问题，发现公职人员从行政支出中的获益比例自“分税制”改革之后不断上升，到2006年已经达到55.4%。这意味着，每一单位行政支出会有超过一半的部分是服务于公职人员个人效用的。巧合的是，公职人员获益比

*刘金东，山东财经大学财政税务学院，邮政编码：250002，电子信箱：kuangzhu1990@163.com；张艺，山东财经大学燕山学院，邮政编码：250002。

本文受国家社科基金项目“地方政府社会治理创新对公共服务的影响研究”(项目编号：14BGL148)、山东省高等学校人文社科规划项目“山东省初次就业人群住房刚性需求的释放机制研究”(项目编号：J15WG08)、山东省社科规划项目重大委托子课题“山东省金融产业优化的财政制度研究”(项目编号：14AWTJ01-8)资助。感谢上海财经大学刘小兵教授、曾军平副教授提供的数据支持。感谢匿名审稿人提出的宝贵建议，当然，文责自负。

①之所以统计到2006年，是因为2007年财政支出统计发生变更，取消了原有的行政管理费支出条目。

连年提高的时期也正是中国发生税收超国内生产总值(GDP)增长的时期,税收高速增长迅速积累起来的国家财富提升了政府的支出倾向,行政支出中的私人利益又使得公共部门失去了控制政府收入扩张的动机,由此陷入了恶性循环的怪圈。2011年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化政务公开加强政务服务的意见》,指出各级行政机关“公开的内容要详细全面,逐步细化到‘项’级科目,各部门要逐步公开出国出境、出差、公务接待、公务用车、会议等经费支出”,“按照建设服务型政府的要求,将政府及其部门的政务服务体系纳入基本公共服务体系建设的范畴,完善相关政策规定和管理措施,整合政务资源,健全政务服务平台,促进政务服务的均等化”。由此观之,行政收支信息公开不仅是实现公民知情权的重要举措,也是社会公共服务的基本内容。

上海财经大学公共政策研究中心在2012年进行的分省份财政透明度调研中包含了对中国省级行政收支信息透明度的评估,发现中国行政收支信息透明度在区域间、部门间、事项间均存在较大程度的差异性,如图1所示。

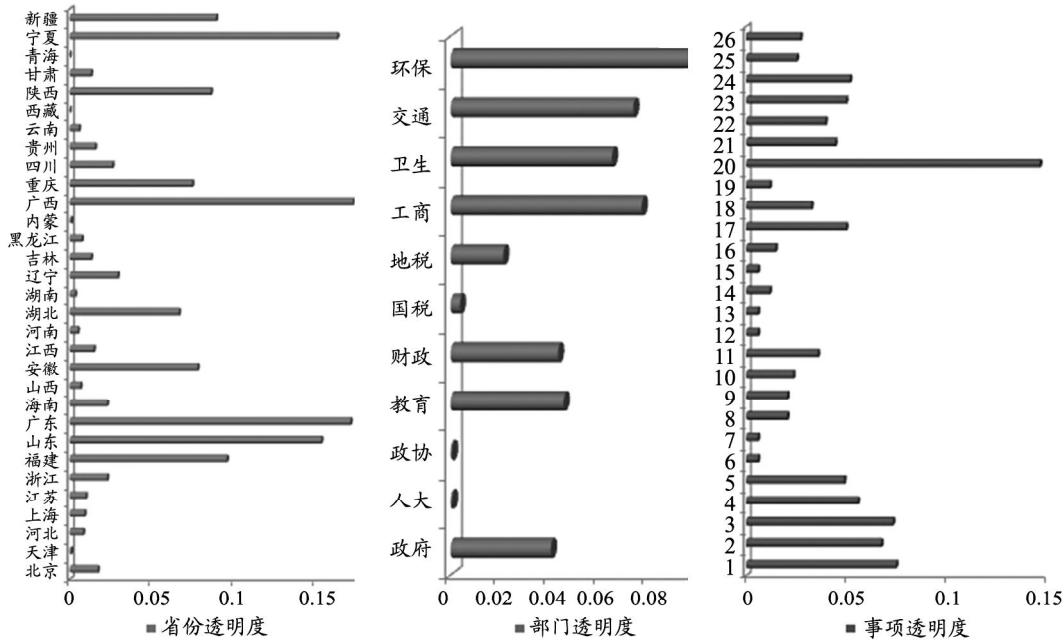


图1 透明度差异

无论是31个省份的平均透明度,还是11个政府部门的平均透明度,或者是26个行政收支事项的平均透明度都存在显著的组内差异。^①。这种差异性现象既是政府间公共服务非均等化的典型表现,也表明了财政透明度在不同维度上都仍有待于进一步提升。本文的问题是:第一,当行政收支信息透明度同时存在三个维度上的差异时,那么哪种差异在总体差异中的贡献率最为突出?第二,形成行政收支信息透明度的区域间差异、部门间差异以及事项间差异的内在根源各是什么?研究这两个问题对于解释我国政府信息公开服务非均等化趋势并从根本上解决这一问题有着非常重要的参考价值。

文章余下部分安排如下:第二部分是政府信息公开服务均等化的相关文献综述;第三部分是研究设计,介绍了本文所使用的行政收支信息调研数据来源、本文主要使用的三阶泰尔

①26个行政收支事项具体含义可见后文第四部分。

指数嵌套分解方法和 G·Fields 分解方法;第四部分是实证结果及分析,运用三阶泰尔指数嵌套分解等方法分析我国政府信息公开服务的非均等化(差异化)水平,探究区域间、部门间以及事项间差异在信息公开服务非均等化中的贡献率,并结合 G·Fields 分解等方法具体分析造成三种差异的内在因素;第五部分是针对实证部分的稳健性检验;最后是全文结论,提出相关的政策建议。

二、相关研究综述

公共服务均等化的概念最早源自于 Buchanan(1950)提出的财政剩余均等思想。他认为,只有让情况相似的个体获得尽量相等的财政剩余才能保证横向公平。因此,为了实现财政公平,应当将财政富足地区居民贡献的税收以补助的形式补贴给财政匮乏地区的居民。从财政剩余均等思想来看,Buchanan 认为经济发展差异是造成地区间公共服务非均等化的根本原因。无独有偶,周黎安(2008)在《转型中的地方政府:官员激励与治理》一书中从政治学视角提出了中国区域间公共服务非均等化的“经济发展差异假说”,认为经济落后地区工商业欠发达,造成企业就业环境缺乏吸引力,年轻人为了获得轻松稳定的工作,都倾向于“奔向体制内”成为财政供养人口,这种不合理的趋势造成政府部门冗员严重,政府只能借助行政性收费和罚款来供养超编人员,从而拉低了经济落后地区的政府公共服务水平。曾军平(2011)、杨丹芳等(2012)均认同上述观点,他们在研究了我国财政信息公开服务的区域差异化问题之后,认为区域差异主要表现在经济发达地区和经济落后地区之间,经济发展程度越高,责任主体的民主意识越强,因而《政府信息公开条例》对其的道德感化效应越大,从而提高了他们对信息公开的主动性和积极性,最终带来了区域间的信息公开服务非均等化。Williams(2011)提出了“资源禀赋假说”,认为资源丰富型地区的大量资源租金降低了政府对税收的依赖程度,进而降低了政府对民众应有的责任心,最终造成财政信息公开服务相对较差。不过考虑到“资源诅咒”的存在,资源丰富型地区往往经济发展较为落后,因而“资源禀赋假说”其实也是“经济差异假说”的另一种表达方式。

在信息公开服务的区域间差异之外,也有学者论及了信息公开服务的部门间差异问题。如曾军平(2011)、杨丹芳等(2012)将部门间差异解释为权势地位差别带来的差异:越是权势地位高的部门,态度越傲慢,服务意识越差,从而有更低的信息公开程度。为此,他们将 11 个政府部门按照政治权势强弱划分为两组,发现政治权势较强的教育、财政、地税、国税四个部门行政收支信息透明度偏低,而政治权势较弱的环保、工商、交通、卫生四个部门行政收支信息透明度偏高。温娇秀等(2013)在分析财政预算透明度时也沿用了这一观点,认为部门间差异结构分为两部分,第一部分是行政部门与非行政部门的差异,后者透明度低于前者;第二部分是行政部门内部强权势部门与弱权势部门的差异,前者透明度低于后者。

总的来说,目前关于信息公开服务非均等化问题的研究在国内仍然比较稀少,即使是目前已有的文献仍存在一些研究缺位与不足。一方面,已有研究缺乏有力的计量工具,没有从根本上厘清各个层次差异在信息公开服务非均等化中的贡献率;另一方面,已有研究没有基于实证分析论证各个层次差异的内在根源,而更多停留在理论探讨层面上,缺乏说服力。基于此,本文主要有两点贡献:一是借助泰尔指数嵌套分解方法实现了区域间差异、部门间差异、事项间差异的完全分离,有助于厘清三者在我国信息公开服务非均等化中的贡献程度;二是利用 G·Fields 分解等多种方法相结合,以更具有说服力的论证剖析三个层次差异的内在动因,这对未来提升信息公开服务水平、缩小信息公开服务差异具有重要指导意义。

三、研究设计

(一)数据来源

本文使用的行政收支信息透明度数据来自上海财经大学公共政策研究中心 2012 年进行的中国财政透明度调研。本文使用的行政收支信息透明度是根据课题组设计的调研提纲获得,调研提纲共包括 26 项行政收支信息,每个行政收支信息事项中又包括若干信息子项,每个行政收支信息事项的对应透明度得分就是实际获得信息子项数除以应获得信息子项数的比值,该比值介于 0 到 1 之间。如果某个行政收支信息事项中一个信息子项都没有获得,就是 0;如果全部获得,就是 1。信息获得渠道主要包括一事一议的信息公开申请、政府网站查询以及以各省份财政统计年鉴为主的出版物查询。一般而言,课题组主要依赖于信息公开申请,政府网站查询和出版物查询起辅助作用。行政收支信息透明度调研主要针对省、市政府办公厅、国税、地税、财政、交通、环保、工商、卫生、教育、人大、政协共计 11 个厅级部门进行。

需要说明的是,上海财经大学公共政策研究中心课题组在实际评估中,对于部门是否积极反馈行政收支信息进行了态度打分,对于给予明确答复的单位、有联系但无最终答复的单位、无任何答复的单位给予不同的分值。整体透明度评估得分也因此划分为原始信息得分、态度得分、总得分三类,其中总得分是将其态度得分与原始信息得分加总后的复合得分。态度得分的处理方式在本文中并没有得到采纳,换言之,本文中计算的各部门行政收支信息透明度得分只用到了原始信息得分。本文对政府行政收支信息公开程度的定义是结果性的,而非过程性的。无论是通过何种渠道获得了其信息公开事项,都应当视为其执行了信息公开工作,提供了信息公开服务,至于各单位在面对课题组发出的一事一议信息公开申请信的回应程度则会受到多种随机因素的影响。本文倾向于认为,态度得分会无形中造成透明度得分的偏差,对于有联系但无最终答复的单位和无任何答复的单位,其行政信息透明度得分将只能依赖于课题组辅助性的网站查询和公开出版物查询,如果我们再通过差异化态度打分加总到透明度总得分中去,将进一步拉大有回复单位和无回复单位之间的透明度评估水平。换言之,信息公开态度本身就是信息公开程度的影响因素,如果我们再额外将信息公开态度打分后附加到信息公开程度评估中,实质上意味着对有回复单位的行政收支信息获得项做了重复性计入。即使是公开的同一行政收支信息事项,无回复单位在该事项上的评估得分将低于有回复单位,这本身可能是不公平的。

(二)泰尔指数嵌套分解推导

本文主要使用泰尔指数嵌套分解(Nested Theil Decomposition)方法衡量区域间、部门间、事项间信息公开差异程度,并衡量各个层次差异对整体信息公开服务非均等化的贡献率。泰尔指数最早是由 Theil 于 1967 年提出,其优点是能对差异值进行空间分解,传统的泰尔指数分解只进行一阶,限于两个级次,Akita(2003)在一阶泰尔指数分解的基础上提出了嵌套分解的技术思想。

我们假设 i, j, k, l 分别为地区、省份、部门、事项的标号。本文按照东部、东北、中部、西部四大经济区域划分四个地区,其中东部地区包括北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南 10 个省份,东北地区包括黑龙江、吉林、辽宁 3 个省份,中部地区包括山西、河南、安徽、江西、湖北、湖南 6 个省份,西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 12 个省份。部门为上述国税、地税、财政等 11 个对应调研单位,全国合计为 341 个部门。事项为上述行政收支信息透明度调研提纲中的 26 个调研

项目,全部合计有 8 866 个事项。

如果以全部 8 866 个行政收支信息调研事项的得分为基础样本,只向上考虑四个经济地区内与经济地区间差异的分解,则传统的泰尔 T 指数分解如下:

$$T = \sum_i \sum_l \frac{Y_{il}}{Y} \log \frac{y_{il}}{y} = \sum_i \sum_l \frac{Y_{il}}{Y} \log \left(\frac{y_i}{y} \cdot \frac{y_{il}}{y_i} \right) = \sum_i \sum_l \frac{Y_{il}}{Y} \log \frac{y_i}{y} + \sum_i \sum_l \frac{Y_{il}}{Y} \log \frac{y_{il}}{y_i} \quad (1)$$

(1)式中: Y 表示行政收支信息实际获得项, y 表示行政收支透明度评分,即实际获得项与应获得项的比值。第一部分为地区间差异表达式,第二部分为地区内事项间差异表达式。现在我们在地区内事项间差异表达式的基础上加入部门一级的指标,则可变形如下:

$$\sum_i \sum_l \frac{Y_{il}}{Y} \log \frac{y_{il}}{y_i} = \sum_i \frac{Y_i}{Y} \left(\sum_k \sum_l \frac{Y_{ikl}}{Y_i} \log \frac{y_{ikl}}{y_i} \right) \quad (2)$$

(2)式中:括号中的 $\sum_k \sum_l \frac{Y_{ikl}}{Y_i} \log \frac{y_{ikl}}{y_i}$ 部分又可以看作每个地区层次的泰尔指数,从而可以对它用泰尔指数分解法进一步分解为部门间差异和部门内差异:

$$\sum_k \sum_l \frac{Y_{ikl}}{Y_i} \log \frac{y_{ikl}}{y_i} = \sum_k \sum_l \frac{Y_{ikl}}{Y_i} \log \left(\frac{y_{ik}}{y_i} \cdot \frac{y_{ikl}}{y_{ik}} \right) = \sum_k \sum_l \frac{Y_{ikl}}{Y_i} \log \frac{y_{ik}}{y_i} + \sum_k \sum_l \frac{Y_{ikl}}{Y_i} \log \frac{y_{ikl}}{y_{ik}} \quad (3)$$

同理,我们再在部门间差异表达式的基础上加入省一级指标,进一步分解最终就将泰尔 T 指数分解为如下形式:

$$T = \sum_i \frac{Y_i}{Y} \log \frac{y_i}{y} + \sum_i \sum_j \frac{Y_{ij}}{Y} \log \frac{y_{ij}}{y_i} + \sum_i \sum_j \sum_k \frac{Y_{ijk}}{Y} \log \frac{y_{ijk}}{y_{ij}} + \sum_i \sum_j \sum_k \sum_l \frac{Y_{ijkl}}{Y} \log \frac{y_{ijkl}}{y_{ijk}} \quad (4)$$

这四部分依次为地区间差异、地区内省份间差异、省份内部门间差异、部门内事项间差异。分解的实质就是将传统泰尔指数中地区内差异进一步分解为省份间差异、各省份内部门间差异(下文简称“部门间差异”)、各部门内事项间差异(下文简称“事项间差异”)。通过泰尔指数嵌套分解,可以将几种不同的结构性差异进行彼此之间的分离,能够清晰地衡量出区域间差异、部门间差异、事项间差异在总体差异中的贡献率,这对厘清行政收支信息公开服务非均等化问题的根源有重要意义。

需要特别说明的是,上述指数分解计算过程将涉及零值的处理问题。如某部门 2012 年行政收支信息实际获得项为 0 时,将出现零值对数情形。如 $\frac{Y_{ijk}}{Y} \log \frac{y_{ijk}}{y_{ij}}$, 当 $Y_{ijk}=0$, 则 $y_{ijk}=0$, 这

是一个“ $0 \times \infty$ ”型的极限问题,此类极限问题可计算如下: $\lim_{x \rightarrow 0} x \ln x = \lim_{x \rightarrow 0} \frac{\ln x}{1/x} = \lim_{x \rightarrow 0} \frac{(\ln x)'}{(1/x)'} =$

$\lim_{x \rightarrow 0} \frac{1/x}{-1/x^2} = \lim_{x \rightarrow 0} (-x) = 0$ 。因此,对于出现某省份、某部门或者某事项的信息获得项为 0 的情形,则其对应泰尔指数计算应为 0。

(三) G · Fields 分解方法

G · Fields 分解方法由 Fields(2003)提出,基于回归方程进行分解,能够计算出被解释变

量的变动中有多少来自解释变量的贡献,多少来自残差项(即非来自被解释变量),该方法最早用于衡量收入决定方程中各个因素对收入不平等的贡献率。我们在本文中将解释变量设定为行政收支信息透明度得分,从而借以衡量各个影响因素对行政收支信息服务非均等化的贡献率。

假定行政收支信息透明度得分的回归方程如下:

$$Score = \alpha + \beta Z + \varepsilon \tag{5}$$

(5)式中:Score表示透明度得分, α 为常数项,系数 $\beta = (\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_i)$ 表示解释变量对应系数, $Z = (Z_1, Z_2, \dots, Z_i)$ 为解释变量向量,包含各种影响因素, ε 是随机误差项。

根据 G·Fields 分解,可以得到:

$$s_j(Score) = \frac{\text{cov}(\beta_j Z_j, Score)}{\sigma^2(Score)} = \frac{\beta_j \cdot \sigma(Z_j) \cdot \text{corr}(Z_j, Score)}{\sigma(Score)} \tag{6}$$

$$\sum_{j=1}^{i+1} s_j(Score) = 100\% \quad \sum_{j=1}^i s_j(Score) = R^2 \tag{7}$$

(6)、(7)式中: $s_j(Score)$ 表示第 j 种影响因素对行政收支信息透明度得分不平等的贡献率,包含残差项在内的所有部分贡献率之和为 100%,残差项之外全部因素的贡献率之和则恰好等于回归方程可决系数 R^2 。

四、实证分析结果

(一) 总体分解结果

利用泰尔指数嵌套分解方法,计算出的 2012 年我国行政收支信息公开服务差异程度如表 1 所示:

表 1 泰尔指数嵌套分解结果

	数值	贡献率
地区间差异部分	0.0502	1.74%
省份间差异部分	0.6188	21.50%
部门间差异部分	1.4255	49.53%
事项间差异部分	0.7838	27.23%
泰尔指数	2.8783	100.00%

可以看到,总泰尔指数达到 2.8783,超出了 1 的常规范围,表明行政收支信息公开服务的非均等化问题非常严重。从分解结果来看,部门间差异对行政收支信息公开服务非均等化的贡献率最高,达到 49.53%,接近一半;其次是事项间差异,对行政收支信息公开服务非均等化的贡献率为 27.23%;再次是区域间差异,贡献率达到 23.24%,其中主要是地区内省份间差异的作用,对总体的贡献率为 21.50%,而地区间差异贡献率较小,仅为 1.74%。下文中,我们将依次分析造成各个层次差异性的内在因素。

(二) 区域间差异的内在因素

从我们的分解结果来看,造成区域间差异的内在因素似乎无法归因于经济发展因素,在经济发展程度差别较大的四大经济区域之间,行政收支信息透明度评估得分差别并不大,对总体差异的贡献率仅为 1.74%,对区域间差异的贡献率也仅为 7.49%^①,四大经济区域内的省份间差异反而是区域间差异的主要因素。上海财经大学公共政策研究中心《中国财政透

^①根据表 1 分解结果,1.74%/(1.74%+21.50%)=7.49%,这是地区间差异对区域间差异的贡献率。

明度报告(2012)》中进行的三个 OLS 回归也并没有完全支持周黎安提出的“经济发展差异假说”,他们的三个 OLS 回归被解释变量分别为上文中我们提到的行政收支透明度原始信息得分、态度得分、总得分,解释变量则统一为该省份 2011 年地区生产总值的对数。结果显示,只有态度得分方程的回归系数勉强在 10%内显著(系数为 0.676),原始信息得分方程的回归系数不显著为负(系数为 -0.005),总得分方程的回归系数不显著为正(系数为 0.267)。显然,从这一结果本身来说,并不能完全支持“经济发展差异假说”,即使是部分支持,也是因为态度得分的缘故。为了明确印证我们的观点,此处用两种不同方法进行实证分析:一是沿用他们的 OLS 回归思路,被解释变量是本文使用的原始信息得分。考虑到各个省份的经济发展水平更多在于人均生产总值而非地区生产总值,解释变量为各省份的人均生产总值;同时考虑到原始信息得分和人均生产总值是两种不同量级的变量,我们也对两种变量做了标准化处理之后进行了对比回归。二是使用 G·Fields 分解方法,直接得出人均生产总值差异对原始信息得分差异的贡献率。两种方法计算结果如表 2 所示。

表 2 对经济发展因素的证伪

方法	统计量	变量未标准化	变量标准化
OLS 回归	人均生产总值系数估计	-0.002	-0.074
	对应 p 值	0.692	0.692
G·Fields 分解	人均生产总值贡献率	3.30%	3.30%
	残差项贡献率	96.70%	96.70%

注:(1)由于信息得分数值小于 1,为减少数量级差别,人均生产总值均以万元为单位;(2)变量的标准化处理是用变量与其均值之差除以标准差。

表 2 显示,无论是 OLS 回归结果还是 G·Fields 分解结果均不支持“经济发展差异假说”。OLS 回归的两种情形均显示人均生产总值变量不显著为负,表明其对行政收支信息透明度没有显著影响。而 G·Fields 分解的两种情形下,人均生产总值变动对行政收支信息透明度得分差异的解释率(贡献率)均非常小,仅仅为 3.30%,没有被解释的部分则达到 96.70%。正如曾军平(2011)指出的那样,经济发达地区的社会民主意识较强,《中华人民共和国信息公开条例》、《关于深化政务公开加强政务服务的意见》等制度性规定对政府行政单位道德责任感的强化效应相对较大,因而显著影响了单位对信息公开申请的态度。但由于《中华人民共和国信息公开条例》的强制性不足,惩罚机制软,加之《保密法》等的限制,各部门单位的信息公开态度并不能有效转化为信息公开程度。

对于造成行政收支信息公开服务区域间差异的真实内在因素,我们可以遵循案例研究的思路,从行政收支信息透明度分值最高的几个省份得到启示:透明度分值排名第一的广西壮族自治区是 2012 年信息公开内容全面的典型代表,自治区人民政府办公厅信息公开领导小组办公室对课题组的信息公开申请作了一一答复;透明度分值排名第二的山东省则是因为在全省推行了实名制的公职人员信息管理系统,人员编制及具体名单均对外公布,而且在 2012 年调研中由省人民政府办公厅牵头向课题组在第一时间做了积极回应,并要求各个“部门只要条件具备,尽可能满足要求”。这些省份的做法对它们在行政收支信息透明度上的得分具有显著的推动作用。正如前文所述,当存在制度性障碍时,各个部门单位的信息公开态度不能有效转化为信息公开程度,唯一能够推动信息公开程度的力量便是自上而下的部署。本文认为,自上而下的领导部署是造成区域间行政收支信息公开服务非均等化的主要因素。这种领导部署具有很强的人为性和偶发性,与各地区经济发展程度并不密切相关,反而与领导层重视程度、对周边省份的制度跟随等因素有关联。我们可以从联系密切的省份间寻找更多证据:京津冀、江浙沪、黑吉辽、陕甘宁、川渝、青藏在各方面有着很强的关联

性,而在它们的透明度排名上,均存在排名相近的现象,如京津冀中的天津和河北、江浙沪中的江苏和上海、陕甘宁中的陕西和宁夏、重庆和四川均只相差一个名次,而黑吉辽中的吉林和黑龙江、青海和西藏透明度排名也均在3个以内。杨丹芳等(2012)对比了2012年行政收支信息透明度排名与前一年度的变化,提出了“抑首激尾”效应,认为各个省份不甘落后也不愿冒尖,于是会出现基于模仿跟随的后续调整行为。根据杨友才(2010)、王元地等(2013)的研究,我国地方政府间在产权制度、科技政策等具有自上而下部署特征的安排上均表现出明显的邻里模仿特征,这一现象也证明了区域间行政收支信息公开服务非均等化更多是来自领导层的人为制度安排因素。

(三) 部门间差异的内在因素

部门间差异是造成行政收支信息公开服务非均等化的最主要原因,贡献率达到了49.53%,远超过区域间差异和事项间差异。曾军平(2011)、杨丹芳等(2012)将部门间差异解释为权势地位差别带来的差异:越是权势地位高的部门,态度越傲慢,服务意识越差,从而有更低的信息公开程度。为此,他们将11个政府部门按照政治权势强弱划分为两组,发现政治权势较强的教育、财政、地税、国税四个部门行政收支信息透明度偏低,而政治权势较弱的环保、工商、交通、卫生四个部门行政收支信息透明度偏高。本文认为,“权势说”在两个方面说服力有所欠缺:一方面,权势本身缺乏精确界定的标准,上述政治权势强弱分组偏于主观;另一方面,“权势说”无法解释非行政部门的人大、政协透明度偏低的现象,也无法解释省人民政府办公厅透明度反而偏高的现象。

我们可以换种思路来看待这个问题:如前文所述,几个部门对信息公开申请的回应往往受到制度性的压抑,那么按理说,一省之内的11个部门所面临的省级部署深度必然是一致的,它们在相同的省级部署环境下表现出的差异性就意味着其各自所受到的压抑程度有所不同,这造成了它们对信息公开的执行力有所差异,这种差异应更多归于工作属性所致。各地区信息公开办法中往往会依据《保密法》进行如下规定:申请公开的政府信息中含有不应当公开的内容,但能够区分处理的,应当告知申请人可以部分公开以及获取的方式和途径,对不予公开的部分,应当说明理由。但由于行政收支信息条目繁杂,当部门负责人员无法进行有效区分时,对违反《保密法》的畏惧会使得他们不加甄别地全部不予公开,这即是制度压抑造成的信息公开服务供给不足,部门决策逻辑如图2所示。对于一个面向公众服务、日常工作中就需要不断做信息公开的职能部门来说,同等条件下,会比其他职能部门更了解信息公开的局限,也更习惯于执行信息公开。本文认为,正是部门工作属性的差别造成了行政收支信息公开服务的部门差异。正如 Djankov 等(2002)认为的那样,媒体自由度对一国腐败程度、透明度会有显著影响,一方面是因为能够通过媒体监督政府运行,另一方面则是媒介的广泛运用也会促成一个国家信息公开服务的日常化和惯例化。同样道理,一个部门长期工作中形成的信息公开习惯也会促使其对信息公开的执行和落实更加完整彻底。

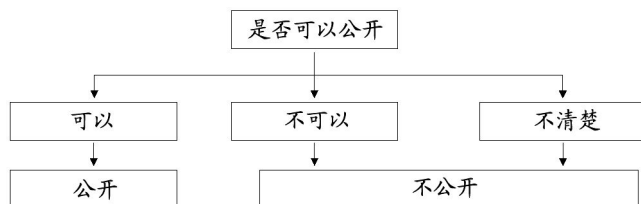


图2 制度压抑下的部门决策逻辑

为了印证上述观点,我们可以从中经网统计数据库中统计各个部门相关的数据信息条

目数量,这些信息条目的数量从一定程度上反映了各个部门日常工作中需要统计并通过渠道公开的内容多少,内容越多,则日常工作属性养成的信息公开习惯就越强。表3显示的是各部门信息条目统计,可以看到,在有单列信息条目的6个部门中,信息条目越多,则透明度排名越高。而中经网数据库中无单列信息条目的5个部门中,如果给它们做信息公开属性排名的话,政府办公厅和工商部门无疑是日常信息公开工作最多的,前者负责省级人民政府各项事务的信息公开工作,后者则由于面向个体经营者和企业服务,负责工商系统及企业查询信息系统维护建设,对信息工作熟悉度高;信息公开工作属性最差的无疑是政协和人大,它们属于非行政性部门,信息公开的工作需求最弱;居于中间的则是教育部门,教育部门负责各项教育事务,信息公开的属性弱于工商部门和政府办公厅,但强于非行政部门的政协和人大。由此可见,无论是有信息条目统计的6个部门,还是没有信息条目统计的5个部门,其信息公开属性无一例外地与其信息公开透明度排名挂钩。这表明,部门工作属性而非政治权势是造成部门间行政收支信息公开服务非均等化的主要因素。

表3 部门信息条目统计

部门	透明度排名	中经网信息条目	部门	透明度排名	中经网信息条目
环保	1	31	财政	7	4
工商	2	-	地税	8	1
政府办公厅	3	-	国税	9	1
交通	4	26	政协	10	-
卫生	5	14	人大	11	-
教育	6	-			

注:(1)信息条目均统计自中经网分省份统计数据库部分;(2)“-”表示数据库中无该部门对应单列信息;(3)没有单列信息的部门的统计条目信息并非为零,而是分布较为零散,不能严格甄别和归类,因而在文中将分有单列信息部门和无单列信息部门分别对比分析。

(四)事项间差异的内在因素

事项间差异对行政收支信息公开服务非均等化的贡献率达到了27.23%,是居于第二位的推动力量。行政收支信息调研提纲共包含前述26个信息事项^①。

事项间差异意味着各个行政收支信息事项的可获得性有所不同,我们推测可能来自于如下几项原因:一是明细类事项的公开层次太过深入,信息条目繁杂,如第5个信息事项“人员支出中各明细分类的数额”共涉及信息条目21个,当部门人员无法进行有效区分时,可能触及保密纪律的疑虑会使得他们对明细条目尽量少地公开甚至是全部不予公开;二是金额

①26个行政收支事项包括:(1)年度收入总额、支出总额;(2)按收入来源分别列示的收入数;(3)基本支出数、项目支出数;(4)基本支出中人员支出数额和公用支出数额;(5)人员支出中各明细分类的数额;(6)人员支出中“基本工资”项目的明细支出内容;(7)人员支出中“津贴补贴”项目的明细支出内容;(8)人员支出中“奖金”项目的明细支出内容;(9)人员支出中“其他工资福利支出”项目的明细支出内容;(10)人员支出中“购房补贴”项目的明细支出内容;(11)公用支出中各明细分类的数额;(12)公用支出中“差旅费”项目的明细支出内容;(13)公用支出中“交通费”项目的明细支出内容;(14)公用支出中“出国费”项目的明细支出内容;(15)公用支出中“培训费”项目的明细支出内容;(16)公用支出中“招待费”项目的明细支出内容;(17)项目支出中按项目列示的支出数额;(18)全部项目支出按经济分类的明细支出信息;(19)各项目支出按经济分类的明细支出信息;(20)单位人员编制总数及各类人员编制数;(21)单位实有人数及各类人员数;(22)单位领导干部中正部级、副部级、正厅(局)级、副厅(局)级、正处级、副处级、正科级及副科级人数;(23)单位占地面积和所有用房的建筑面积;(24)办公用房面积、职工宿舍面积及其他房屋面积;(25)单位轿车、小客车、大客车、卡车及其他机动车辆数;(26)机动车辆按购买原值分类的明细信息。

类事项的公开倾向要低于非金额类事项,如属于非金额类的第 20 个信息事项“单位人员编制总数及各类人员编制数”的透明度得分是所有事项中最高的,这些事项虽然与行政收支有关联,但与具体金额并不直接相关,公开时的障碍会相对较小;三是收入类事项可能比支出类事项的公开倾向高,由于各部门实行收支两条线,收入上缴国库,与部门及部门人员经济利益的关联性显著低于支出,因而两者透明度存在差异;四是人员支出类事项的公开程度可能低于公共支出类事项,人员支出的私人利益归宿性更强,如果存在超标、违规的人员支出行为,部门将有动机通过拒绝公开而加以掩盖。为了衡量这四种因素对事项间差异的贡献率,我们还是使用基于回归的 $G \cdot Fields$ 分解方法对它们分别计算,得到如表 4 所示结果。

表 4 各因素对事项间差异的贡献率

影响因素	贡献率
是否明细类事项	45.55%
是否金额类事项	16.71%
是否支出类事项	22.58%
是否人员支出类事项	8.05%

结果显示,是否明细类事项对事项间差异的贡献率最高,达到 45.55%,这可能意味着制度压抑造成的信息公开服务供给不足确实存在,当涉及明细事项较多时,信息公开服务工作人员的信息公开态度往往无法转化为信息公开程度。是否支出类事项对事项间差异的贡献率次之,达到 22.58%。其他是否金额类事项和是否人员支出类事项的贡献率并不十分突出。

五、稳健性检验

基于稳健性考量,这一部分将针对区域间、部门间、事项间差异的实证分析进行更多的尝试。

稳健性检验一:考虑到表 2 对经济发展因素的证伪主要是基于 OLS 的单变量回归,可能会存在内生性等问题,我们加入了每 10 万人中在校大学生人数 (GRA)、城镇人口占比 (CIV)、税收收入在财政收入中占比 (RAT) 作为控制变量,同时借鉴 Frankel 和 Romer (1999) 的做法,将地理因素作为经济发展因素的工具变量,选取的是各省份山地面积占比,该变量可以看作是完全外生的,且与经济增长存在相关性。表 5 得到的估计结果显示,人均生产总值 ($PGDP$) 仍然是不显著的,系数估计值为 0.059,对应 p 值约为 0.625。这表明,我们上文中表 2 的实证结果具有稳健性。

表 5 稳健性检验一

解释变量	系数估计
$PGDP$	0.059
GRA	-0.287
CIV	-0.006
RAT	-0.157

稳健性检验二:虽然各个部门对待信息公开的态度不能代表全部,但能够在一定程度上反映部门间工作属性的差异。此处,我们详细统计了 2012 年信息透明度调研中各个部门的回复态度,有明确答复的部门计 1 分,有联系但最终答复的部门计 0.5 分,无任何答复的部门计 0 分,11 类部门的总得分如表 6 所示,对比可知,与它们最终的透明度排名相比,除了教育部门偏低、财政部门偏高以外,其他 9 个部门的回复态度得分均与透明度排名一致,这在很大程度上说明了部门工作属性的特征差异。

表 6 稳健性检验二

部门	透明度排名	回复态度得分	部门	透明度排名	回复态度得分
环保	1	17	财政	7	14.5
工商	2	17	地税	8	10
政府办公厅	3	17	国税	9	10
交通	4	11.5	政协	10	0
卫生	5	10	政协	10	0
教育	6	8	人大	11	0

稳健性检验三:我们对事项间差异进行专门的一阶泰尔指数嵌套分解,层次限定为是否明细事项,然后再在明细类事项和非明细类事项下细分具体的小项,由此可以得到明细类事项与非明细类事项间的差异在事项间差异中的占比(即“是否明细类事项”的贡献率),依此方法,同样可以得到是否金额类事项、是否支出类事项和是否人员支出类事项的贡献率。表 7 所示的计算结果与表 4 的计算结果相差无几,这表明我们利用 G·Fields 分解方法的计算结果是稳健的。

表 7 稳健性检验三

影响因素	贡献率
是否明细类事项	41.96%
是否金额类事项	13.22%
是否支出类事项	18.55%
是否是人员支出类事项	7.61%

六、结论与启示

本文利用上海财经大学 2012 年中国行政收支信息透明度调研数据,分析了中国行政收支信息公开服务的非均等化问题。基于泰尔指数三阶嵌套分解和 G·Fields 分解等方法的结果显示:我国行政收支信息公开服务非均等化主要来自部门间差异,这种差异更多取决于各个部门信息公开的工作属性特征,而非权势因素;其次是事项间差异,主要由明细类事项公开服务较差造成的,这是制度性压抑下信息公开供给不足的体现;再次是区域间差异,这主要归因于各个省份偶发的人为制度安排因素,而非经济发展差异。后续的稳健性检验也都支持了上述观点。

从本文的理论及实证研究结果看出,我国行政收支信息公开服务非均等化的根本原因还是在于制度性缺陷。我国政府对信息公开责任主体的强制性规定过于笼统,使得部门及部门工作人员对于信息公开服务的提供更多来自道德责任感而非法律的义务感。同时,我国《保密法》又有事关部门机密信息的纪律规定,各级责任人员容易在强制性的保密责任与道德化的公开责任之间选择前者,造成制度压抑下的信息公开服务供给不足。换言之,我国信息公开服务较差有相当一部分原因在于部门和部门人员的信息公开态度无法有效转化为信息公开程度,这其中的传导被制度缺陷所阻断。无论是人为制度安排造成的区域间差异,还是工作属性造成的部门间差异,抑或是明细类事项公开供给不足造成的事项间差异,其归根结底都说明,目前信息公开服务仅仅停留在“人治”管理之下,或者来源于领导层自上而下的人为部署,或者来源于部门人员对信息公开规则的熟悉程度,带有浓厚的人为主导的痕迹。相比严格标准的“法治”管理模式,“人治”管理的信息公开服务供给有着太多的不确定性,是一种软约束,这也是造成信息公开服务非均等化的根源。由此观之,逐步将信息公开标准化、法制化,是未来我国政府提升信息公开服务均等化水平的必由之路。

参考文献:

1. 上海财经大学公共政策研究中心, 2012:《中国财政透明度报告(2012)》, 上海财经大学出版社。
2. 王元地、潘雄锋、杨越, 2013:《中国地方政府科技投入效率的空间外溢效应研究》,《中国人口·资源与环境》第12期。
3. 温娇秀、郑春荣、曾军平, 2013:《中国财政透明度评估(2013)》,《上海财经大学学报》第6期。
4. 杨丹芳、曾军平、温娇秀, 2012:《中国财政透明度评估(2012)》,《上海财经大学学报》第8期。
5. 杨友才, 2010:《包含产权制度溢出性的经济增长空间面板模型的实证研究》,《经济科学》第4期。
6. 曾军平, 2011:《政府信息公开制度对财政透明度的影响及原因》,《财贸经济》第3期。
7. 曾军平, 2013:《普遍利益、特殊利益与行政支出的利益归宿》,《财经研究》第8期。
8. 周黎安, 2008:《转型中的地方政府:官员激励与治理》, 格致出版社、上海人民出版社。
9. Akita, T. 2003. "Decomposing Regional Income Inequality in China and Indonesia Using Two-stage Nested Theil Decomposition Method." *The Annals of Regional Science* 37(1): 55-77.
10. Buchanan, J.M. 1950. "Federalism and Fiscal Equity." *The American Economic Review* 40(4): 583-599.
11. Djankov, S., C. McLiesh, T. Nenova, and A. Shleifer. 2002. "Who Owns the Media?" *Journal of Law and Economics* 46(2): 341-382.
12. Fields, G.S. 2003. "Accounting for Income Inequality and Its Change: A New Method, with Application to the Distribution of Earnings in the United States." *Research in Labor Economics* 22: 1-38.
13. Frankel, J.A., and D. Romer. 1999. "Does Trade Cause Growth?" *American Economic Review* 89(3): 379-399.
14. Williams, A. 2011. "Shining a Light on the Resource Curse: An Empirical Analysis of the Relationship between Natural Resource, Transparency and Economic Growth." *World Development* 39(4): 490-505.

On the Non-equalization of Public Service of Government Information in China: From the Perspective of Administrative Budget Information Transparency

Liu Jindong¹ and Zhang Yi²

(1: School of Finance and Taxation, Shandong University of Finance and Economics;

2: School of Yanshan, Shandong University of Finance and Economics)

Abstract: Disclosure of government information has become one of the most important basic public services. The survey data of SHUFE in 2012 suggests that information transparency of China's administrative expenditure not only lies in a low level but also varies widely across regions, departments as well as items. Using the three-stage nested decomposition of Theil index, it's found that the regional difference plays a decisive role in information transparency difference of administrative budget in China mainly comes from the regional difference, which accounts for 49.53% in it, while the inter-department difference follows with a percentage of 27.23% and the inter-item difference of 23.24% at last. Further analysis with G·Fields decomposition method denies the hypothesis put forward by Zhou Li'an that economic inequity results in public service inequity and the power theory proposed by Yang Danfang et al. It seems that the regional difference may be partly due to the occasional institutional arrangement of various provinces and the inter-department difference can be partly due to their different job attributes on information disclosure and the inter-item should be partly due to the lack of detailed information under the institutional repression. The above conclusion has significant reference for the future to promote the transparency level and equalization of public service.

Keywords: Administrative Budget, Information Transparency, Equalization of Public Service, Nested Theil Decomposition

JEL Classification: H11, H41, C43

(责任编辑:彭爽)