# 财政透明度研究述评

来源：网络 作者：梦里花开 更新时间：2024-04-26

*\" 当代关于透明度的社会含义是与公共领域和生意场上的诚信联系在一起的。增强透明度可以使经济中交易成本最小化，成为预防腐败和增强公共责任的前提条件。财政透明度是良好财政管理的一个方面，但财政透明本身不是目的，它是促进效率、保障政府和官员负起责...*

\" 当代关于透明度的社会含义是与公共领域和生意场上的诚信联系在一起的。增强透明度可以使经济中交易成本最小化，成为预防腐败和增强公共责任的前提条件。财政透明度是良好财政管理的一个方面，但财政透明本身不是目的，它是促进效率、保障政府和官员负起责任的一种方法。财政透明度由此受到国际货币基金组织（IMF）、世界银行、经合组织（OECD）和许多国家的高度关注，学术机构和研究人员也把它视为宏观经济稳定、政府良治和财政公平的一个重要的前提条件。在经济全球化的背景下，国际社会担心任何国家宏观经济的不稳定都会迅速对世界经济产生不良影响。为此，IMF和OECD都制定了财政透明度的最佳做法准则，作为指导各国财政透明度实践的指南。

财政透明度最初在欧盟国家得以强调和执行。由于担心其中一国不良的财政政策造成的后果将成为其他国家的沉重负担，在面临各成员国为实现马斯特里赫特条约规定的财政目标而有可能大造假账的严峻形势下，欧盟国家首先对财政透明度问题进行了讨论，并将其作为加强财政管理的首要目标。一些经济转型国家，如东欧各国，在转型过程中出现了严重的贫困问题，公众和一些非政府组织将解决此问题的希望寄托于预算改革，迫使政府增加财政透明度和民主参与度。

一、Kopits和Craig的定义

初始的财政透明度的定义是由Kopits和Craig （1998）给出的：向公众最大限度地公开关于政府的结构和职能，财政政策的意向，公共部门账户和财政预测的信息，并且这些信息是可靠的、详细的、及时的、容易理解并且可以进行比较的，便于选民和金融市场准确地估计政府的财政地位和政府活动的真实成本和收益。他们从制度透明度、会计透明度、指标与预测的透明度等三个方面对财政透明度的含义进行详细说明。

1.制度透明度。对政府财政行为进行全面制度界定，包括公开政府的结构及功能，对公共部门和私人部门要有清晰的界定；公开预算过程，解释预算方案的财政目的和优先顺序、披露绩效评价和财务审计结果；税收方面，强调公民纳税要有明确的法律基础；公开政府管制的成本估计等。

2.会计透明度。向公众详细披露有关财务信息，包括各个政府部门的明细报表、部门之间的资金往来等。Kopits和Craig认为，政府预算报告的财务账目范围应包括中央政府和地方政府在内的一般政府基金和社会保障基金等预算外基金以及公共企业的准财政活动。他们列举了一些提高会计透明度方面的必要措施，主要是按照权责发生制记账（以弥补收付实现制只着眼于现金流的不足）、准确评价政府资产和债务（金融资产）、公开年度支出的各个经济主体和用途的细目，公开年度收入细目等。

3.指标与预测的透明度。政府不仅要公布与财政平衡相关的若干指标以及政府总负债和净负债等与财政相关的指标，而且还应公布对一些财政分析性指标的测算，包括结构性和循环性的财政平衡、财政的可持续性（稳定债务的基本水平）、未设偿债准备金的政府债务净值等。他们指出，要实现短、中、长期财政预测的透明，就应尊重事实，明确区分基本情形（政策未发生变化的情况下）和政策发生变化时的情形。

给财政透明度下一个准确的定义是很困难的，因为透明度关键的是对“度”的把握，从不同的角度观察，透明度是有区别的。Kopits和Craig并没有明确确定财政透明“度”的含义，只是从范围上指出了政府应该披露信息的透明要求，而信息披露的对象、方式、时效等因素在一定程度上也影响着透明度的实现。

二、预算的复杂性与透明度

现代国家的预算制度非常复杂，这种复杂性的产生部分是随着经济的发展不可避免的，部分则是人为的（A.Alesina＆R.Perotti，1996）。不管怎样，一个显然的事实是，复杂的预算在政府项目的真实成本和纳税人可观察到的成本之间导入了一个楔子，隐藏了其真实的成本收益关系，从而给纳税人造成一种财政幻觉，使选民无法掌握真实的预算信息，很有可能会做出不利于自己的行为和选择。如高估公共支出的利益，低估税收的成本，结果减少了政治家的财政责任，给政治家留下可乘之机。同时，债务又给选民提供了一个避免增加税收负担的机会，选民也可能会像政府期望的那样赞成比他们意愿更高水平的支出和赤字。政治家本身就有动力隐瞒税收，夸大支出的利益，隐瞒政府负债，而预算的复杂性又给他们提供了这一可能，所以他们几乎没有激励去产生简单、清晰和透明的预算，而是常常故意选择模棱两可的程序，增加选民的困惑。选民对预算过程了解得越少，政治家就越能自由行动，利用财政赤字和过度支出来达到自己的目的。

Miller（1994）研究美国的预算制度时也指出，美国人忽视政府预算，部分是因为“政治家误导的倾向和出于政治家自己的目的而使预算变得模糊”。面对选民遭受财政幻觉或者不完全信息，政治家有强烈的动机去扭曲纳税人可观察到的政府扩张的成本和收益。而在大选之年，在任政府为取悦选民，谋求连任，也许会提高某些转移支付的标准，并且声称不会开征新的税收来筹集资金，因为可预期的经济的高速增长自然会增加政府收入，但是，对这一允诺一般的选民是很难证实的。

Mixon和Wilkinson（1999）从政治家与特殊利益集团的关系来解释政府这一动机。他们发现有助于提高政府支出绩效和减少赤字的行为会威胁到特殊利益集团的利益，这同这样一个认识是相符的，即特殊利益集团喜欢大规模的预算。保密给予了特殊利益集团施加更多影响力和控制力的机会。在某些社会里，这表现为赤裸裸的腐败与贿赂。但即使是在反对腐败和贿赂的社会里，政治家依然需要竞选资金以谋求当选和连任。那些提供给政治家资金的利益集团更多时候并不是基于他们宣称的增进公共利益的目的，更主要的是因为他们认为支持他们的一方当选后，他们有可能多多少少的影响政策的走向，提高自己的收益和利润率。如果较大规模的政府支出能够使政治家拥有更大的权力或者威望，政治家就能从特殊利益集团中得到更多的租金，或者有更多的机会得到他们意义上的公共产品，那么不透明的预算就是政治上所要求的。另外，如果选民不能很容易地观察到预算组成（从支出或收入方面），那么，政策制定者在选举之前就会遵循松散的财政政策，而这也不会影响他们再次当选的机会。

隔离抑制了声音，秘密冲淡了责任（S.R.Osmani，2002），加剧了社会不公平程度。因为一些利益集团可以凭借自己在政治或经济上的优势地位通过各种途径影响预算的形成，社会上的弱势群体于是成了牺牲品。秘密的特点使得让政府对其行为负责变得很困难，即使政府给一些团体披露一些可觉察的原始材料，政府也很容易为自己辩护。

Chari，Jones和Marimon（1997）等从委托代理的角度去研究预算复杂性和透明度的关系，考察公民作为“委托人”是如何向财政当局、预算支出部门、政治家等从事财政活动的“代理人”施加制约的。对政府的财政制约之所以会出现问题，是由于财政支出容易从制度角度被滥用，虽然预算支出部门及政治家等提出的每项支出预算都有利于各自部门或选区，但支出的成本却以税收的方式在广大国民身上分摊，而该部分成本并未内生化，从而容易加大增加这种个别性支出的压力。政府及政治家为了谋求私利往往会耍一些伎俩，增加预算的复杂性从而便于将预算资金挪做他用以及隐瞒或粉饰过度的支出。

提高预算透明度则能够遏制上述行为，对从事财政活动的政府及政治家施加有效的财政制约。前提是要对预算的透明程度做一个有效的界定，显然，对公民大量倾泻预算原始材料是无助于选民看清政府预算行为的。

Poterba和Von Hagen（1999）则提供了透明的预算程序的例子：对政府财政政策的每个方面都能提供清晰的信息，包含有特殊账目的预算和不能把所有的财政活动都合并到一个有约束的预算是不透明的，反之，能够让公众获得信息并且能参与政策制定和提供合并信息的预算是透明的。

三、财政透明度的效应

研究财政透明度的原因和结果的文献并不多。

从理论上阐明财政透明度的意义并不具有理论创新的意义，因此，大多数的研究都是通过经验证明来分析财政透明度的情况。由于各国的情况复杂不一，得出的结论并不一致，有的甚至截然相反。

（一）财政透明度与政府规模

Fetejohn（1999）提出了分析财政透明度的理论分析框架。他认为透明度的增加将有利于选民控制和管理选举获胜的政治家，迫使政治家更加努力地按照选民的利益行事，而这又会使选民愿意将更多的资源配置在公共部门，从而导致政府规模的扩大。他提供了一个委托-代理模型来证明为了吸引更多的资源和支持，政治代理人能够使选民对他们的行为更加了解。在这个模型中，委托人（即纳税人）把资源委托给代理人（即政治家）管理，代理人用征税得到的收入来提供公共产品，委托人用税后的资源进行私人物品的消费。政治家会设计一个具有一定透明度的信息结构，在模型中表现为行为信号的随机可变性。选民接受到的行为信号的随机可变性越低，透明度就越高。选民就可以对政治家的行为做出准确的推断，政治家利用信息不对称来为自己谋私利的可能性就减少了。这个模型一个重要的结论是更透明的环境能够使委托人和代理人的境况都变得更好。这个模型的直观意义是透明度增加产生的政治行为的不确定性减少了，这使选民增加了对在任政治家的信任或选民有能力分辨结果的好坏，因此选民会提高公共产品的投资（即愿意交纳较高的税），最终导致较大规模政府的产生。

从长远来看，如果执政政府、政治家自己认识到提高透明度有益于治理，那么他们就会为了加强自己的政治力量而去努力提高透明度。这是因为，针对选民难以评价政府绩效的问题，政府可以通过致力于提高透明度，使得现任政府的努力得到选民的赞赏，提高选民对现任政府的信赖，从而巩固其政治地位。因此，Ferejohn所设想的模式是，只要提高政府的财政透明度，选民对政府进行评价的准确度就会增加，如果选民认为政府的绩效良好，就会再次选举该政党做执政党。在透明度较高的情况下，政府的努力会比较容易地反映到绩效上，从而政府努力的动力也会比较强，选民也会对政府寄予较高的信任。但是，这种理论上的结论要在现实中得以实现，需要选民积极参与政治以及政权存在交替的可能。

J.E.Alt，D.D.Lassen，D.Skilling等验证了Fere iohn的结论，他们根据美国详细的预算信息构建了财政透明度指数，并以1986—1995年的横截面数据为分析工具，发现财政透明度的增加确实扩大了政府规模的同时也增加了选民对州长的支持。其他学者的研究也表明了责任越清晰的地方选民的支持率就越高。不断增加的透明度可以使选民很容易区分政府的机会主义行为或随机因素，也使选民容易把经济成果归功于某些政治家的作为。但是，Persson等（1997）提出了相反的观点，他认为更高的政治责任将会导致较小的政府规模。原因是当政治责任增加时，政治家的租金减少了，其他情况不变，那么政府的规模就减少了。

（二）财政透明度与政治竞争

Alesina和Perotti（1996）指出政治家不会有动力采纳最透明的措施，North（1990）认为通过政党之间的竞争可能会产生理想财政结果的财政制度，因此，他们认为激烈的政治竞争能够推动财政透明度的发展。他们的实证分析也表明政治竞争和透明度之间是正相关关系，政治竞争使得选民惩罚在任者成为可能，透明度使得选民能够区分哪些不好的结果是由于政治家的腐败行为或者外部不良环境所引起的。如果缺乏透明度将使得选民从观察到的情况推断政治家的行为变得更加困难，从而政治竞争也起不到应有的作用。缺乏政治竞争也使得透明度没有实际意义，如果选民观察不到政治家的行为就不能在选票上惩罚他。“官员控制力弱的地方，就别指望人们会允许官员支配很多的资源。”（J.Fetejohn，1990）。此外，政府财政透明度低、收集信息的成本高，不仅会对选民参与国政产生负面影响，也妨害了政党间的政治性竞争。在执政政府信息不充分公开的情况下，即使其他政党取得（或夺取）了政权，对于在多大程度上可以改善政府的“经营”也会存在很大的不确定性。如果前任政府巧妙地隐藏了会给下届政府带来负担的财政赤字，那么对于选举获胜的这届政府来说，财政政策的选择范围将变得狭窄，从这个意义上讲，他们要承担更多的成本。这也就是说，政府透明度低，将加大政权的“夺权成本”，而执政党、现任政府通过战略性地限制信息公开、制造不透明，可以在政治上保证其占据有利地位。

（三）财政透明度与赤字、公债

Milesi-Ferretti论证了在一个以财政规则为特色的政体中，透明度对政府公债和赤字的影响，他考虑了政府为了满足马斯特里赫特条约的规定而伪造会计账目的行为，实行财政透明度，就增加了伪造账目行为被公众发现的概率，使得政府因为没有满足预算规则要求而受到惩罚。这样，透明度就决定了伪造账目和真实的财政调整的范围。

Shi和Svemson（2002）在一个政治代理模型中指出，选民希望更有才能的政治家当选，因为他们可以在一定的税收收入和私人消费水平下提供更多的公共产品。但是，选民的偏好刺激了现任官员通过增发公债、提供更多的公共产品来表明自己的能力。在这个模型中，财政透明度是由选民观察到债务的时间和程度以及在任官员利用债务来显示自己能力的程度决定的。如果财政透明度足够高，选民就能够观察到官员这一企图，从而抑制官员利用公债来表现能力的行为，降低公债的发行规模。

（四）财政透明度与反腐败

根据公共选择的文献，可疑的预算会使官僚和寻租的政治家采取不利于纳税人的行为最大化，财政透明度则可以暴露政府的浪费，迫使政府节约。

一般来说，反腐败主要依靠健全的法律和财政制度，通过增强政府部门的责任感来实施的。但是在许多经济不发达和腐败盛行的国家，这些法律和财政制度的约束力是很微弱的，因为它还需要有一套值得信赖的法律机制能够调查和执行现有的法律法规。在许多国家，尤其是那些以系统腐败著称的国家没有这样的法律系统。财政管理同样需要这样的可信赖的制度框架。一个高效的财政管理系统依靠一套可操作的机制和能代表监管者意愿的能力。当机能良好的法律和财政系统能够做到使财政管理不善最小化，财政规则和会计系统只能部分约束公共部门管理者和公务人员的自主权力。\" 但是公共部门执行这项任务的复杂程度和相对于消费者的信息优势阻碍了抑制各种无效行为的法律和会计系统的设计。于是，那些不是很明显的管理不善的措施没有被发现。最后，审计报告和法律程序对外行很难解释，因此也常常被忽略。

因此，R.Reinikka和J.Svensson（2004）认为反腐败的另外一个思路就是以公共服务的使用者为出发点，而不是单单试图增加公共服务提供者的责任感，在这样一个策略中，让公民获得充分信息是一个重要的条件。

（五）财政透明度与财政绩效

财政透明度可以帮助解决信息不对称的问题。一方面，透明度增强了公民影响预算决策的可能性；另一方面，对政府来说，它方便了公民偏好表露的过程。因此，直观的认为更高的透明度能够带来较低的预算赤字，并且更容易控制政府支出和使政府遵守财经纪律。但目前还没有足够的经验证据支持这一观点。Milesi—Ferretti和HaUerberg et al.（2001）等的研究表明：在欧洲，一些国家的财政绩效和财政透明度直接相关，Alesina et al.（：1999）则得出结论：在拉美国家，财政透明度和财政绩效只有间接的关系。

这些结果可能和财政透明度衡量的技术有关，Alesina和Perotti（1996）指出透明度的结果可能比财政纪律的影响更难以衡量，Tanzi和Schuknecht （1999）也得出了相同的结论。尽管如此，人们还是确信财政透明度对财政绩效有相当的重要性。

（六）财政透明度与效率的关系

透明度与效率的关系随着时间的变化而变化。

但一个问题很重要：是否我们期望的利益（比如公共部门较低的资金成本）取决于财政透明度的绝对或相对水平呢？在一个一般的、没有缺乏透明度的世界里，一个国家也许能迅速提高经济发展水平，但是，在某些国家，财政透明度水平的突然提高也许会阻碍经济的发展。

（七）财政透明度与媒体的关系

四、财政透明度的限制

既然财政透明度具有上述如此众多的优点，是不是透明度越高越好呢？如果不是，怎样来确定一个合适的透明度？它的标准又是什么？

Hood（2001）认为透明应该有所限制，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，从而不利于问题的解决。

而且信息不对称不仅仅是信息多少的问题，还涉及到信息提供的程序问题。政府掌管着预算信息收集和散布的权力。如果把政府比做一个舞台的管理者，那么它的任务就是保证所有的演员都能够得到演出道具（即相关的信息）。但是执政党和在野党们想保留或者获得政府权力，他们将有选择地利用信息，从而能够把他们的事情解释清楚。因此，政府就有强烈的动机去利用信息来获得政治利益，而不是把所有的信息都公之于众。但幸运的是，这一对抗过程最终会使信息落人公众手中，而且已经公开的信息以后就很难被禁止发行。但是Hood认为擅自公开信息应该予以抵制，因为它的作用是阻碍而不是促进有效率的财政透明度。

O‘Neil（200Z）认为透明度和信任之间的关系是复杂的，过分的依赖透明度也许会损伤信任。本来人性的不可靠成为制度设计的基础，这也是需要监督制衡机制的原因。但是如果缺少一定的忠诚度和组织结构，组织就无法有效运作，这就引出了最为棘手的问题：要使得民主制度完全起作用，就必须增大政府机构的信用程度，这就可能要对完全公开予以一定限制。

关于财政透明度的研究目前仅仅是个开始，遵循着从理论论证到实践运用的认识路径，今后的难题无疑是财政透明程度的研究。怎样的透明“度”是最合理的，如何构建一套完善的财政透明度指标体系都是今后需要深入研究的课题。

参考文献：

Alesina， A. ＆ R.Perotti（1999）， “Budget deficits and budget institutions，” in J.M.Poterba ＆ J. yon Hagen（eds. ） Fiscal Institutions and Fiscal Performance， University of Chicago Press.

Allan， W. ＆ T.Parry， “Fiscal transparency in EU accession countries： Progress and future challenges.” IMF Working Paper WP/ 03/163.

Ah， J.E.， D.D.Lassen ＆ D.Skilling （2002）， “Fiscal transparency ， gubernatorial， and the scale of government： Evidence from the states”， State Politics and Policy Quarterly 2（3）：230- 250.

Easterly， W. （1999）， “When is fiscal adjustment an illusion？” Economic Policy （April）：57-76.

Ferejolm， J. （1999）， “Accountability and authority： Towards a model of political accountability ” in A.Przeworski， B. Martin ＆ S. C. Stokes（eds. ）， Democracy， Accountability， and Representation， New York： Cambridge University Press.

Kell， M. “An assessment of fiscal\" rules in the United Kingdom.” IMF Working Paper WP/01/91.

Petrie， M. （2（D3）， “Promoting fiscal transparencY： The complementary roles of the IMF， financial markets， and civil society”， IMF Working Paper 1999.

Reinikka， R. ＆ J.Svensson. “The power of information： Evidence from a newspaper campaign to reduce capture.” Policy Research Working Paper 3239.

Willigen， T. ＆ A.Pitt （2004），“Signaling by the Fund-A historical review”， International Monetary Fund， July 16.

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn