

信息公开、行政问责与政府廉洁：来自中国城市的实证研究

马亮

内容提要：政府信息公开被认为是加强社会监督并抑制腐败的重要机制，但其反腐效应如何尚未得到实证证实。本文采用中国城市的经验数据，实证分析了政府信息公开对政府廉洁的影响。研究发现，政府信息公开对政府腐败水平产生了负向影响，但仅在部分指标上是统计显著的，表明政府信息公开的反腐作用有限并有待加强。当前政府信息公开仍然停留在浅层、片面和有选择的领域，大量核心关键领域的深层次信息未能全面有效公开，可能是其反腐作用不足的关键原因。论文对研究的意义和启示进行讨论，并指出未来研究方向。

关键词：政府信息公开；透明；腐败；问责；廉洁

Information Disclosure, Accountability, and Government Honesty: An Empirical Study of Chinese Cities

Ma Liang

Abstract: Using data on Chinese cities, the paper empirically examines the relationship between government information disclosure (GID) and anti-corruption efforts. It finds that GID is negatively and associated with government corruption, but it is only significant for some corruption indicators, suggesting the anti-corruption effect of GID is weak. Governments only disclose superficial, peripheral, and selective information, leaving plenty of core secrecy sealed and to a large extent constraining the anti-corruption effect of GID. The paper discusses the implications and contributions of the study, and presents future research avenues.

Key words: government information disclosure, transparency, corruption, accountability, honesty

一、引言

腐败是公共部门和公职人员利用手中的权力为其他组织、群体和个人谋取利益，以换取金钱等物质回报的行为(Shleifer & Vishny, 1993)。作为一种有违行政伦理的不道德的违法行为，它对政治机体和政府运转的侵蚀和腐化作用非常严重，并诱发经济滑坡、政府信任危机乃至社会动乱(Rothstein, 2011)。胡锦涛指出，尽管过去几年“党风廉政建设和反腐败斗争取得新成效”，但“一些领域消极腐败现象易发多发，反腐败斗争形势依然严峻”，并强调要“始终保持惩治腐败高压态势，全面推进惩治和预防腐败体系建设，更加科学有效地防治腐败”^①。习近平也强调，“当前一些领域消极腐败现象仍然易发多发，一些重大违纪违法案件影响恶劣，反腐败斗争形势依然严峻”^②。由此可见，如何进一步推进党风廉政建设，加强腐败预防和惩治，成为摆在中国各级党委政府面前的一项重要课题。

透明国际的历年调查显示，过去几年中国政府廉洁状况得到了较大幅度的改善，虽然与发达国家的表现还有很大距离，但总体来说政府清廉指数稳步提升（如图 1 所示）。不过，长期存在于许多领域的腐败问题仍然是政府难以拔出的“毒瘤”，并腐蚀健康有序的经济运作和社会发展(Wedeman, 2012)。更为重要的是，腐败愈来愈有蔓延的趋势，体现出系统性和制度化的苗头，而从根本上加强制度革新成为反腐倡廉的关键所在(Manion, 2004)。

^① 参见：《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，新华社，2012年11月17日，http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm。

^② 详见：《习近平在十八届中央纪委二次全会上发表重要讲话》，新华网，2013年01月22日，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-01/22/c_114461056.htm。

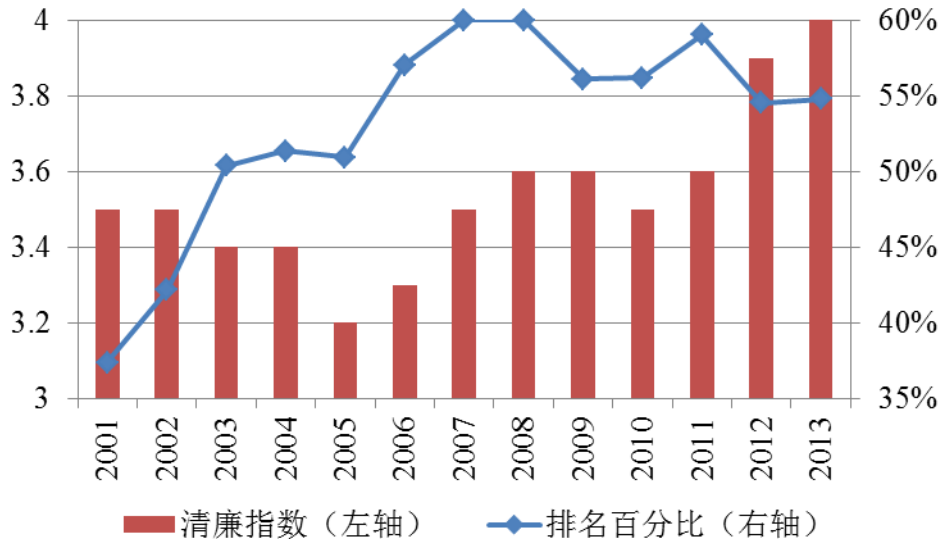


图 1 中国在透明国际“清廉指数”上的表现 (2001-2013)^①

如何反腐败？加强法制建设和制度完善，提高公务员工资水平，提升国民教育水平，强化媒体独立性和监督作用，等等，许多措施都被提出用于反腐倡廉(Treisman, 2007)。在预防政府腐败的举措中，许多国家和研究人员都将眼光转向了信息公开和政府透明，并认为它可能是未来廉政建设的一个关键方向(张少臣、李春成，2013)。阳光被认为是天然的防腐剂，而信息公开也被认为是政府廉洁的重要屏障(马亮，2012)。特别是电子政务和新兴信息技术的广泛普及和应用，在形塑新型公民理念和社会文化的同时，也为反腐败提供了强有力的武器(Bertot, Jaeger, & Grimes, 2010)。韩国公民调查显示，政府透明能够降低人们对政府腐败的不满意程度，一定程度上起到缓冲垫的作用(Park & Blenkinsopp, 2011)。印度的实地实验研究发现，新德里棚户区的居民如果能够知晓配额卡，就更可能监督政府并获得公共服务，表明其引入的信息自由法(FOIA)的确具有反腐效力(Peisakhin & Pinto, 2010)。然而，囿于现有研究证据的匮乏，究竟政府信息公开能否发挥反腐败的作用，仍然是一个有待研究的问题。特别值得注意的是，来自中国的实证研究目前还未发现，表明一定程度上亟待加强该方向的研究，为政府反腐倡廉建言献策。

本文采用中国城市的经验数据，较早对政府信息公开与腐败之间的相关关系进行了实证研究，为进一步理解政府信息公开的治理影响及反腐倡廉的机制提供了新的证据。本文以下部分将首先回顾政府腐败的影响因素以及政府信息公开的相关理论和研究文献，在此基础上提出本文有待检验的理论假设。其次，介绍本文采用的数据和方法，并报告本文的主要实证研究发现。最后，对本文的研究结果进行讨论，并指出本文的政策启示和未来研究方向。

二、理论与假设

(一) 政府腐败的影响因素

腐败是一个复杂的现象，政府腐败的影响因素也十分众多，无论是跨国研究还是国内分省研究，都发现腐败受到诸多因素的影响。概括来说，影响政府腐败的主要因素包括以下几个方面(Treisman, 2007)。

(1) 经济发展。经济发展水平对腐败的负向影响是迄今发现的最显著结果，通常来说

^① 透明国际邀请各国专家和商界领袖对政府清廉程度进行打分，从 0 到 10 分，分值越高，代表政府越清廉。2012 年以来的测评将十分制改为百分制，本文将其除以 10 后便于比较。由于参评国家从 2001 年的 91 个逐步增加到 2013 年的 177 个，因此导致中国的得分提升但排名趋后。但是，将中国在所有参评国家中的位次转换为百分比(参评国家总数减去中国名次数并除以参评国家总数)，则可以明显发现中国相对位次的提升(如图所示)。有关数据及其技术说明详见：<http://cpi.transparency.org/research/cpi/overview>。

经济发展水平越低，腐败越严重。一些学者还提出“生命周期”假说，认为腐败在发展初期会恶化，但随着现代化进程的推进而开始改善(Ramirez, 2012)。

(2) 政治制度。十分典型的特征是政治竞争、民主化程度、议会制、媒体监督能力和公民的政治权利等，它们都被认为有助于限制政府权力并抑制腐败。

(3) 租金与市场竞争。石油等矿石资源可能导致“资源诅咒”，为政府官员提供更多的寻租机会，而如经济开放度则会提高市场竞争程度，减少官员寻租的收益。

(4) 其他历史社会因素。例如地理位置、殖民遗产、法律渊源、国民教育水平等都可能对腐败产生影响。此外，女性议员比例、通胀率和公务员薪酬等也可能是腐败的影响因素。

针对中国各地腐败的差异及其影响因素，学者们也进行了大量研究，且几乎所有研究都是采用分省数据进行的。有研究发现，政府规模同腐败正相关，而经济开放度和民营化的影响则较为复杂(Zhou & Tao, 2009)。还有研究显示财政分权、反腐力度、公民教育水平、殖民地遗存、经济开放度、媒体自由、公务员工资以及女性人大代表比例等都有助于抑制腐败，而经济发展水平、社会异质性、监管和资源丰裕则可能滋生腐败(Dong & Torgler, 2013)。我们还未发现针对政府信息公开影响腐败水平的实证研究，说明该方面的价值还未得到充分重视。此外，也少有研究采用省以下（如城市）的数据进行更为细致的考察。

（二）政府信息公开与反腐败

腐败的一个关键特征就是隐蔽性，因此反腐败十分困难，它很难像减税那样显而易见，因而更需要政府透明度的提升(Shleifer & Vishny, 1993)。政府信息公开可以为公众问责和社会监督提供武器，因为只有充分认识和理解政府的行为及其影响，才能有依据对政府进行有效监督。当政府在一个透明公开的环境中行为时，它可能会更加谨小慎微，腐败的可能性也会有所降低(Roberts, 2006)。特别是在政府采购和公开竞标领域，透明被认为是规避腐败和强化竞争的重要机制，其政策主张也在许多国家推行(Boehm & Olaya, 2006)。

不过，也有一些学者认为透明并非如人们的美好愿望所期许的那样一定就能带来问责和善治，有些情况下透明反而不利于善治，而过度透明可能适得其反。Bac 认为，有关政府决策的信息公开可能有利于确保官员克己奉公，但它也为别有用心的外部人提供了瞄准关键人士建立关系并贿赂的机会，反而可能使腐败恶化(Bac, 2001)。Prat 指出，委托人（如公民）与代理人（如政府）的信息不对称被认为是导致二者激励不兼容和代理人败德行为的关键，但透明有时候不一定会提升委托人与代理人之间的激励兼容。代理人信息的公开会被委托人知晓，但也可能被第三方知晓，后者可能据此作出损害他们利益的行为。他区分了两类信息，一类是有关代理人行为的结果的信息，一类是关于其行为本身的信息。对行为结果的信息公开是有益的，而对行为本身的透明则可能有害(Prat, 2005)。对自然资源丰富国家的研究表明，透明本身无法抑制腐败，但它还需要许多配套制度的支持(Kolstad & Wiig, 2009)。由此可见，究竟信息公开能否抑制腐败仍然是一个值得探讨的问题，并非如许多改革倡议者所鼓吹的那样必然有利。

由于数据可获得性方面的考虑，目前围绕政府信息公开影响腐败的研究主要是跨国实证分析。一些研究发现政府信息公开有利于抑制腐败，但更多的研究却没有发现二者的负相关关系，甚至一些研究显示信息公开反而不利于反腐败。Islam (2006)发现政府信息公开与腐败感知水平负相关，表明政府透明对腐败具有一定的抑制作用(Islam, 2006)。Williams 采用世界发展和财政统计指标构建了各国政府披露信息的指数，发现它在短期内对政府治理质量有正向影响，而在长期则促进投资和金融发展。但总体来说，信息公开并未抑制腐败(Williams, 2009)。Relly 认为信息公开可以视为一种自下而上的垂直问责机制，但她的研究并没有发现 FOIA 与腐败感知水平的显著相关关系，究其原因可能与 FOIA 的测量有关，因为许多国家刚刚颁布该法，而且该法的实施状况尚未予以评估(Relly, 2012)。对非洲国家的跨国研究也未发现 FOIA 对腐败的显著影响，尽管媒体自由和政治权利发挥了作用(Relly, 2011)。Costa

(2012)的研究显示, FOIA 颁布会提高腐败感知水平并降低治理质量, 而不像人们预期的治理改善。但这种恶化只是在改革初期才发生, 而长期则没有显著影响。他认为 FOIA 颁布后公众感知的腐败水平有所升高, 可能是因为他们政府在透明度提升的情况下对政府行为更加警觉。另外, 媒体自由的国家往往其影响更大, 腐败感知水平增加更多(Costa, 2012)。Escaleras 等 (2010)的研究显示 FOIA 同腐败感知水平的关系较为微妙, 在发达国家没有显著相关关系, 而在发展中国家则显著正相关, 可能是因为发展中国家缺乏有效的执法机制使信息自由法发挥效力(Escaleras, Lin, & Register, 2010)。

尽管跨国研究对二者关系积累了一定的文献基础, 但国家间的国情差异和制度异质性使研究结论难以取得共识。最近有关政府信息公开与腐败的研究开始关注州和地方政府, 从而可以在一个较为同质性的制度环境下考察信息公开的反腐效应。Cordis 和 Warren (2012)对美国州政府 1986-2009 年的实证分析显示, 当信息自由法的效力从弱到强转变时, 它会产生两个相互抵消的效应, 一方面会降低腐败程度, 但另一方面也会增加腐败行为被曝光和揭发的概率, 因此究竟能否减少腐败案件发生率仍然是一个悬而未决的问题, 这也是为什么此前研究可能发现信息自由法对腐败没有影响的关键所在。他们发现, 腐败发案率在信息自由法的效力加强后不久就几乎翻倍, 说明腐败行为被揭发的概率大大提高。但随后腐败发案率有所下降, 说明官员在此情况下变得更为谨慎, 信息自由法抑制了腐败案件的发生(Cordis & Warren, 2012)。

上述文献综述表明, 政府信息公开与腐败水平的相关关系可能并没有那么简单, 二者的正相关、负相关和无显著相关关系等都有文献提及, 至今尚未形成共识。但总体来说, 人们仍然相信政府透明代表了政府改革的前进方向, 也是反腐败的重要制度基础。因此, 我们提出如下研究假设, 并考察政府信息公开是否会在地方政府层面产生人们所预期的影响。

假设 1: 政府信息公开程度与政府腐败水平负相关。

三、数据与方法

(一) 样本与数据来源

目前有关政府信息公开与腐败水平的关系研究主要是跨国研究, 少有研究深入地方政府层面, 为此我们选取中国城市政府进行实证分析, 以期考察二者的相关关系。世界银行 2006 年对中国 120 个城市的企业调查数据为我们开展这项研究提供了数据, 为此我们将其作为研究样本(World Bank, 2006)。世界银行根据地理分布和经济发展水平, 随机抽选了 120 个具有较强代表性的样本城市进行企业调查, 其中包括 4 个直辖市和 116 个地级市。我们以世界银行的调查城市样本作为本文的研究对象。

政府腐败的数据来自世界银行, 政府信息公开的数据来自《中国政府网站绩效评估总报告》(中国电子信息产业发展研究院, 2005), 其他数据来自《中国城市统计年鉴》(国家统计局城市社会经济调查总队, 2008)和《中国城市竞争力年鉴》(桂强芳, 2008)。由于都是公开数据, 本文的研究结果可以重估, 因此具有较强的信度。考虑到因果关系反转的可能, 我们采用滞后一年(2005 年)的政府信息公开和其他自变量对本文假设进行检验。

(二) 因变量

如何衡量腐败如同考察哪些因素影响腐败一样, 都是一个十分复杂的理论和方法论问题。目前针对腐败的衡量指标大致可以分为两类: 主观感知指标和客观统计指标。采用腐败案件数量衡量的客观指标只能反映腐败的冰山一角, 而主观指标则受许多因素的干扰(徐静, 2012)。最近的研究综述表明, 采用主观感知指标可能更加真切地反映腐败的状况, 特别是来自接触政府运作的知情人士提供的对腐败具体方面的感知数据, 是最值得挖掘和利用的(Ko & Samajdar, 2010)。因此, 我们采用世界银行对企业的主观调查数据来衡量各城市的腐败情况。世界银行在每座城市根据企业规模、行业和所有制配额抽取 100 家企业, 调查企业

对政府管理和公共服务等方面的认知，并加总平均为各城市的整体状况。

腐败的表现形式多种多样，政府寻租的方式也五花八门。从“掠夺之手”与“援助之手”的区分而言，任何有碍市场健康有序运行和企业良性发展的政府干预都可以视为伸向市场和社会的掠夺之手，并可以将其界定为腐败(Hopkin & Rodriguez-Pose, 2007)。世界银行认为政府效率是影响投资环境的重要因素，而其中企业需要花费的时间和隐性支出可能是政府腐败的一个温床。例如，设立通关时的关卡、设置行政许可的障碍、提高申请贷款的门槛、延长办理手续的时间等(World Bank, 2006)。更为重要的是，中国的腐败范围更为宽泛，腐败部门也不限于政府，我们也需要拓宽对腐败在中国的含意的理解(Ko & Weng, 2011)。我们选取调查中有关腐败的 5 个题项，它们包括：税费、娱乐旅行支出、通关需要的时间、与政府打交道的的时间、为获得信贷而需要的非正常支出。这些都是被调查企业基于其经历而获得的指标，因此可以较为真实地衡量当地政府的腐败程度。

企业税费采用税费占销售的比重(%)衡量，它可以视为企业承受的政府监管成本以及潜在的乱收费问题。企业与政府打交道的的时间采用企业平均每年与政府(税务局、公安局、环保局和劳动与社会保障局)打交道的的天数衡量，它体现了政府干预企业的程度。企业在娱乐和旅游上的支出采用企业旅行和娱乐花费与销售的比值(%)衡量，它们可能是企业花在政府官员身上的非正规支出。通关速度采用企业进出口的平均通关天数衡量，企业在这方面通常会受到海关等政府部门的制约。信贷方面的指标是企业预期需要给银行职员非正规的费用以便得到贷款的比例，它反映了金融系统的腐败情况。

上述衡量政府腐败程度的指标都是逆指标，即其值越大，表明政府腐败程度越严重。因此，我们预计政府透明度将与这些变量的回归系数的符号为负向。此外，为了考察政府信息公开对腐败程度的整体效应，我们还将上述 5 个指标予以合成，综合形成反映城市政府腐败情况的合成指数。由于上述指标的量纲不同，无法直接加总，我们首先对其进行标准化处理。具体方法是用其值减去均值并处以标准差，由此获得均值为 0 而标准差为 1 的标准分(Z 值)。我们将标准化后的指标取均值，将其作为衡量城市腐败情况的总指数^①。

(三) 自变量

信息公开是电子政务的重要维度，也是其绩效评估的关键内容。信息公开越来越以计算机和互联网为载体，因此网上信息公开程度可以在很大程度上反映政府信息公开情况(Grimmelikhuijsen & Welch, 2012)。本文以这种认识为基础，使用政府网上信息公开情况来衡量政府信息公开水平。

中国电子信息产业发展研究院(现为中国软件评测中心)每年受国务院信息化工作办公室委托对全国各级政府网站绩效进行评估，是目前最为权威的中国电子政务绩效评估结果(中国电子信息产业发展研究院, 2005)。我们采用其 2005 年对城市政府信息公开的评估结果，作为衡量各城市政府透明的指标。由于政府信息公开工作日益表现为电子政务，我们采用该指标衡量政府透明是合理的(Cuillier & Piotrowski, 2009)。

该指标取值 0 到 1，其值越大，表明政府信息公开程度越大。2005 年 3 月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合发出《关于进一步推行政务公开的意见》(中办发[2005]12 号)，提出了政府信息公开的基本目录。该指标以此为依据，考察政府的网上信息公开情况，所考察的政府信息公开项目包括：概况信息、计划公报、新闻动态、财政公开、统计数据、办事指南、人事任免、法规公文、采购公开、信息整合、行政事项目录等 11 个政务信息公开项目。该研究针对每个项目进一步设置子项目，根据栏目设置情况和信息发布质量进行打分，并加总形成反映政府信息公开水平的总体指数。

^① 如后文所示，5 个腐败指标高度正相关，我们对其进行因子分析(主成分提取法)，结果得出一个公因子，其 Eigenvalue 为 2.24，可以解释上述变量 44.7% 的方差且通过统计显著性检验。由此获得的因子值同本文使用的 5 个指标的均值高度正相关($r=0.9893$, $p<0.01$)，回归分析结果基本一致，因此我们未予报告。

该研究考察具体项目是否设置栏目、是否有相应信息、信息量多寡、实效性和更新频率、分类是否合理、使用是否便利等。这些标准既包括信息公开的“量”，即是否公开及公开多少内容；也涉及信息公开的“质”，即栏目更新的频率、完整性和信息质量等。具体来说，每个子项目分为5个档次，测评人员能够基于这些标准进行打分，确保分数的客观性。该指数的不足在于仅考察政府主动公开信息的情况，而未涉及政府依据公众申请公开信息的情况。此外，该指数也未涉及政府运作和表现的信息，以及政府信息能否满足公众需求。

（四）控制变量

已有研究发现了许多影响腐败水平的影响，为了控制这些竞争假设，我们还考虑了其他因素。首先，经济发展水平和经济增长率可能影响腐败程度，为此我们采用取对数的人均地区生产总值（GDP）和 GDP 年增长率加以衡量。

其次，居民教育水平的提升会增强其政治觉悟和监督意识，可能对腐败水平产生影响，因此我们对其予以控制。我们采用《中国城市竞争力年鉴》发布的大专以上人口比重加以衡量，该指标经过标准化处理，取值范围为0到1，其值越大表明居民教育越高。

法制水平是抑制腐败的重要因素，如果执法能力较强的话，政府官员的腐败倾向将会减弱。我们采用《中国城市竞争力年鉴》根据居民调查获得的城市政府执行法制能力指数来衡量法制水平，该指标经过标准化处理，取值范围为0到1，其值越大表明法制水平越高。

此外，政府规模和经济开放程度也是影响腐败水平的重要因素。政府规模采用预算支出占 GDP 的比重加以衡量。经济开放程度以进出口总额占 GDP 的比重（外贸依存度）衡量，数据来自《中国城市竞争力年鉴》，该指标经过标准化处理，取值范围为0到1，其值越大表明经济开放度越高。

我们在模型中控制了城市人口规模，以取对数的年末总人口衡量。结合中国的实际情况，我们还控制了城市的行政级别和地理区位（马亮，2013）。行政级别方面，我们以地级市为参照组，对4个直辖市、15个副省级城市和27个省会城市构造了3个虚拟变量。参照地理区位处理的一般做法，我们以中部城市为参照组，构造东部和西部城市的2个虚拟变量。

四、结果

（一）描述性分析与相关分析

表1报告了本文主要变量的描述性统计分析结果，从中可以发现样本城市在税费、娱乐旅行支出、通关时间、与政府打交道的的时间、获取信贷需要的非正常支出等政府腐败的表现形式上都有很大的差异，说明各地的腐败情况值得深入考察。我们也发现政府透明度在各样本城市的差异也较为明显，一些城市政府网站公布了许多信息，而另一些则差强人意。

表1 主要变量的描述性统计分析结果

变量	样本量	均值	标准误	最小值	最大值
税费	120	4.940	1.398	1.1	8.7
与政府打交道	120	60.535	21.386	8.1	129.8
娱乐旅行支出	120	1.125	0.452	0.3	2.4
通关速度	120	12.284	5.917	2.9	34.5
信贷违规	120	7.217	4.720	0	28
腐败指数	120	1.08E-08	0.658	-1.420	1.675
政府透明	118	0.494	0.166	0.1	0.803
人均 GDP	120	20826.080	13699.810	4189	69268
GDP 增长率	120	13.914	2.870	8.1	28.6
教育水平	120	0.298	0.151	0.092	1
法制水平	120	0.368	0.131	0.205	0.785

政府规模	120	0.091	0.029	0.046	0.197
经济开放度	120	0.088	0.132	0	1
人口规模	120	562.081	347.963	89.6	3169.16
直辖市	120	0.033	0.180	0	1
副省级城市	120	0.125	0.332	0	1
省会城市	120	0.217	0.414	0	1
东部城市	120	0.483	0.502	0	1
西部城市	120	0.208	0.408	0	1

表 2 报告了主要变量的相关关系，可以看到衡量政府腐败的 5 个指标都是正相关的，且多数显著高度正相关。腐败指数同 5 个腐败指标高度正相关，说明我们选取的测量指标具有较高的收敛效度。除了与政府打交道的的时间以外，政府透明同其他 4 个腐败指标以及腐败指数都是负相关的，而且同其中的 4 个显著负相关（除了娱乐旅行支出以外），说明本文的研究假设得到了初步支持。

表 2 主要变量的相关关系矩阵

变量	1	2	3	4	5	6
1 税费	1					
2 与政府打交道	0.254***	1				
3 娱乐旅行支出	0.551***	0.086	1			
4 通关速度	0.439***	0.202**	0.421***	1		
5 信贷违规	0.153*	0.123	0.322***	0.361***	1	
6 腐败指数	0.728***	0.506***	0.723***	0.736***	0.596***	1
7 政府透明	-0.323***	0.003	-0.137	-0.299***	-0.184**	-0.285***

注：*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ 。

我们绘制了政府信息公开与腐败指数的二维散点图（如图 2 所示），从其线性拟合曲线可以非常明显地发现二者的显著负相关关系，表明政府信息公开同政府腐败的负相关关系较强，并提示透明的反腐效应确实存在。

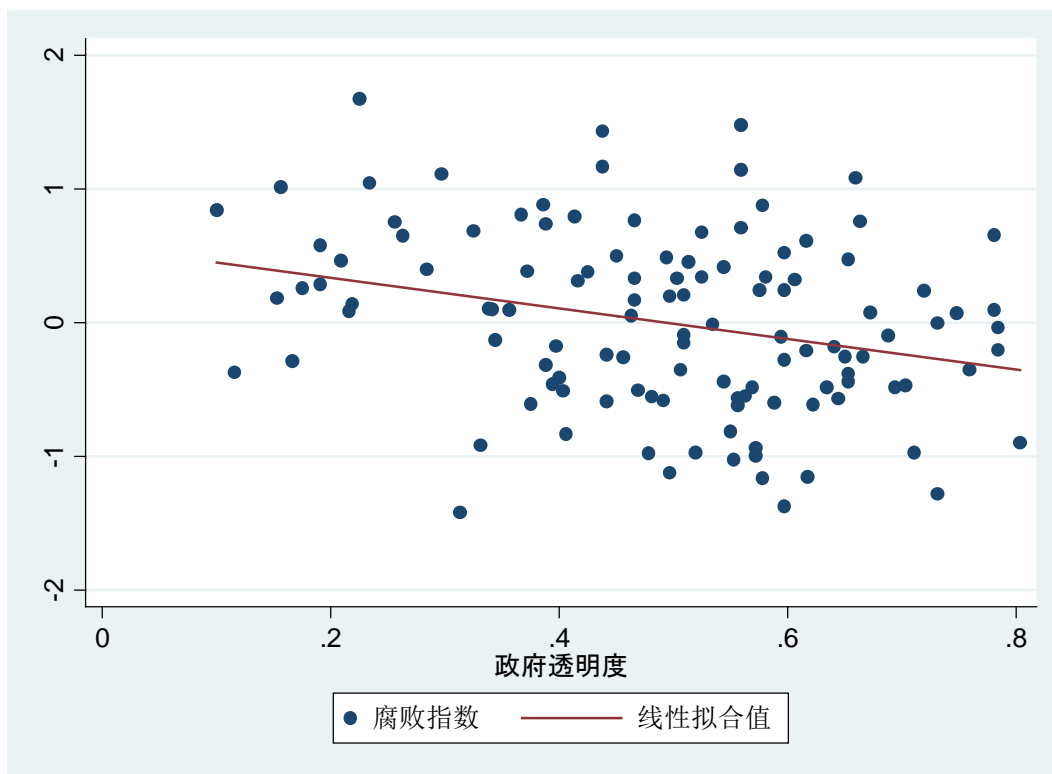


图 2 政府信息公开与政府腐败指数的散点图和线性拟合曲线

(二) 回归分析

由于我们的数据为截面数据，因此我们采用普通最小二乘法（OLS）对回归模型进行估计。所有自变量的方差膨胀因子（VIF）值均小于 5.00，平均值为 2.07，因此不存在明显的多重共线性问题。我们分别对 5 个反映政府腐败的变量进行回归分析，结果显示所有回归模型的决定系数（ R^2 ）都在 0.22 以上， F 值均通过了 0.01 水平上的统计显著性检验，因此可以确定我们选取的自变量对因变量的解释是非零的（见表 3）。

表 3 OLS 回归分析结果

自变量	税费	与政府 打交道	娱乐旅行 支出	通关速度	信贷违规	腐败指数
政府透明	-1.719** (0.708)	-12.52 (13.32)	-0.170 (0.256)	-4.391 (3.162)	-3.080 (2.802)	-0.717** (0.339)
人均 GDP 的对数	0.898** (0.416)	12.67* (6.991)	-0.194 (0.167)	1.111 (1.969)	-3.484** (1.668)	0.0509 (0.214)
GDP 增长率	-0.0576 (0.0369)	1.385* (0.790)	-0.00743 (0.0163)	-0.220 (0.149)	0.224 (0.147)	0.00351 (0.0167)
教育水平	-1.377 (0.888)	6.032 (18.56)	0.0529 (0.365)	2.009 (4.372)	3.510 (3.073)	0.0995 (0.417)
法制水平	-0.228 (1.539)	-10.04 (26.95)	0.207 (0.540)	-5.254 (5.602)	-4.682 (5.016)	-0.411 (0.673)
政府规模	22.07*** (4.924)	177.0 (114.0)	1.003 (2.087)	37.45 (28.19)	-62.86*** (20.34)	3.861 (2.897)
经济开放度	-3.640*** (1.125)	-20.01 (19.59)	-0.586* (0.340)	-8.265* (4.245)	1.794 (3.447)	-1.171** (0.551)
人口规模的对数	0.308	7.968	-0.210* (0.110)	0.874	-0.722	0.0245

	(0.377)	(4.831)	(0.120)	(1.409)	(0.969)	(0.144)
直辖市	-0.869	-6.092	0.371	-5.749	6.426**	0.0610
	(1.054)	(17.81)	(0.318)	(3.661)	(2.701)	(0.468)
副省级城市	-0.904**	-0.877	0.0786	-2.285	1.207	-0.129
	(0.420)	(10.09)	(0.172)	(1.467)	(1.436)	(0.211)
省会城市	0.817**	2.377	0.356**	0.748	1.658	0.392**
	(0.412)	(7.016)	(0.139)	(1.452)	(1.275)	(0.185)
东部城市	-0.145	1.563	-0.0516	-2.631**	-2.266*	-0.214
	(0.316)	(5.342)	(0.121)	(1.251)	(1.360)	(0.164)
西部城市	0.525*	15.10**	-0.115	1.562	-2.114	0.129
	(0.310)	(6.116)	(0.126)	(1.739)	(1.292)	(0.175)
常数项	-5.329	-141.9	4.328**	1.189	51.12***	-0.461
	(5.772)	(89.07)	(2.105)	(24.55)	(18.84)	(2.587)
R ²	0.474	0.227	0.251	0.354	0.234	0.389
F	7.98***	2.81***	4.11***	5.21***	3.27***	7.82***

注：N=118。回归系数在括号外，稳健性标准误在括号内。*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1。

同我们的研究假设方向一致，本文关注的核心变量政府透明度同政府腐败的 5 个变量都是负相关的，即政府信息公开程度越高，政府腐败水平相对越低。但是，仅有企业税费比重的回归系数通过了 0.05 水平上的统计显著性检验 ($\beta=-1.719$, $p<0.05$)，而娱乐旅行支出、通关时间、与政府打交道的的时间、获取信贷需要的非正常支出等 4 项指标的回归系数都不统计显著，表明政府透明度对政府腐败水平的影响是存在的，但并不是很强。

在最后一个模型中，我们发现政府透明对腐败指数的影响是负向的，而且通过了 0.05 水平上的统计显著性检验 ($\beta=-0.717$, $p<0.05$)。因此，综合上述结果，本文提出的研究假设得到了部分支持，但我们无法证实政府信息公开对所有腐败指标的显著负向作用。

在本文纳入分析的控制变量方面，我们没有发现一致的研究结果。经济发展水平的提升并未降低政府腐败水平，在有些情况下它还助长了政府腐败，可能是因为经济转轨为政府腐败提供了条件，一定程度上恶化了腐败状况(Guo, 2008)。教育水平和法制进程也未对政府腐败水平产生显著影响。我们发现，政府规模越小、经济开放度越高，政府腐败水平越低。省会城市的腐败状况相对较差，而直辖市和副省级城市则没有发现一致性的结果。东部城市相对来说腐败程度较低，而西部城市则相对较高。

针对本文的分析结果，我们还进行了稳健性检验。首先，考虑到 4 个直辖市属于省级单位，同地级市的治理架构不同，为此我们将其剔除后进行回归分析，结果同将它们包括在内的结果基本一致。其次，鉴于本文的所有因变量都是非负取值，因此可能违反 OLS 的前提假设，如估计的因变量取负值。为此我们采用 Tobit 模型进行了重新估计，结果保持基本一致。此外，我们的因变量都不满足正态分布，违反了 OLS 的前提假设，因此我们都对其取平方根进行估计，结果仍然基本一致。最后，我们还采用 2006 年的自变量对本文的研究假设进行重新检验，主要结果基本一致，但一些变量的统计显著性有所降低。上述检验结果表明，本文的研究发现是稳健的。

五、讨论

本文的实证研究结果发现，政府信息公开对政府腐败具有一定的抑制作用，政府透明是反腐倡廉的一个关键机制。由此可见，进一步强化政府信息公开工作，加强政府信息公开研究，具有十分重要的理论和现实意义。在衡量政府腐败的 5 个指标中，只有政府信息公开对税费比重的影响是统计显著的，这一点可以通过税费的可见性予以解释。即相当于其他指标

的隐蔽性而言，税费的透明度较高，因此政府腐败的空间较小，而政府信息公开可以在很大程度上减少政府通过乱摊派和乱收费导致的腐败现象。由此可见，虽然目前政府信息公开的进展仍然不尽如人意，但仅仅是浅层的政府透明度的提升，也仍然有助于抑制一些政府腐败现象。显然，进一步抑制其他更深层次和更具隐蔽性的政府腐败现象，则需要政府信息公开走向深化和全面。

总体来说，中国政府信息公开的状况逐渐改善，层级越高，政府的信息公开工作越好。如图 3 所示，地级市政府的信息公开工作绩效一直低于省级政府，不过二者的差距在逐渐缩小，2013 年地级市政府的得分首次超过省级政府。2008 年《政府信息公开条例》生效以来，地级市和省级政府的信息公开都得到了大幅提升，特别是地级市的表现尤其明显。

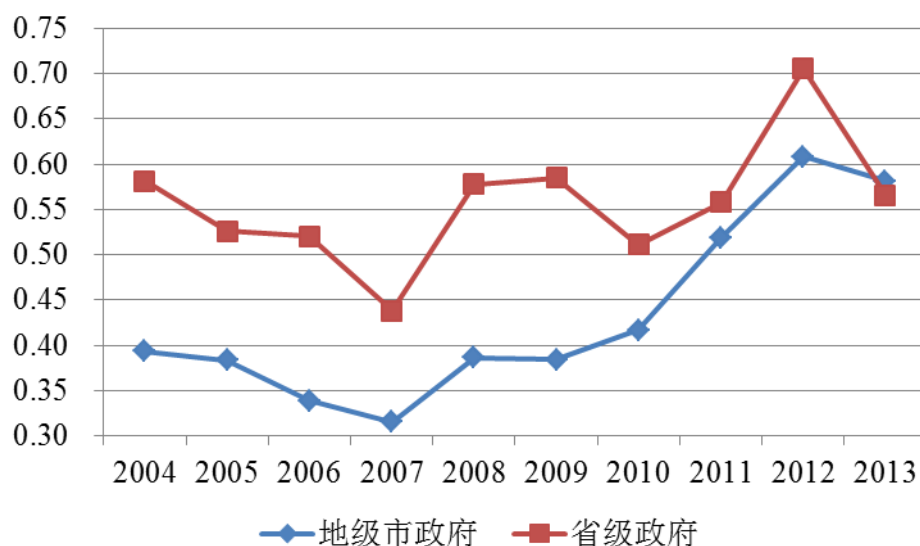


图 3 近年来省市政府信息公开情况^①

与其他国家相比，中国的政府信息公开工作仍难以尽如人意，政府信息公开仍然存在许多问题。中国行政体制改革研究会的调查发现，目前政务公开中存在的突出问题是信息公开不及时和不全面(汪玉凯, 2014)。最新的调查显示，近八成政府网站未有效公开征地拆迁、食品安全、环境保护等重点领域的信息，近七成政府网站未公开行政许可和行政处罚等涉及各类行政权力的信息，政府信息的整合度不够、搜索能力有限(中国软件评测中心, 2013)。大量政府关键信息尚未被披露，例如一项调查发现 81 座受调查城市的政府网站无一公开预算外收支信息，而它们恰恰是政府腐败最可能发生的领域(俞乔 & 乔志东, 2012)。

政府在信息公开方面“打擦边球”的现象仍然时有发生，这在一定程度上制约了政府透明对反腐败的重要作用，也是本研究未能充分证实政府信息公开对腐败水平的显著负向影响的部分原因所在。目前对政府网站信息公开程度的测量都是基于一些基本或基础信息的可获得性而展开的，如政府职能、组织结构、领导分工、联系方式等，它们的公开对提升公众和媒体监督政府的能力助益较小，很大程度上属于“隔靴搔痒”，难以“伤筋动骨”，真正触及政府信息的内核，对反腐败的推进作用也甚微。由此可见，本文未能充分揭示政府信息公开对腐败水平的显著负向影响，很大程度上可以归因于当前政府信息公开的浅层性、片面性和选择性，大量核心关键领域的重要政府信息未能公开，而它们恰恰是影响政府腐败水平最为关键的因素。与之相呼应的是，当前国际上对政府信息公开与腐败之间相关关系的实证研究之所以未能获得一致性的结果，也同学者们对政府信息公开的衡量精确度有关。目前对政府信息公开的衡量主要局限于 FOIA 的通过与否或其法理上的规则效力，而对于它是如何实施

^① 数据来源为国务院信息化工作办公室委托完成的历年《中国政府网站绩效评估报告》，省市政府信息公开指数从 0 到 1 评估，分值越高表明信息公开工作越好，图中数据为历年参评的两级政府的得分均值。

的及实施效果如何,则缺少深入细致的探索,因而可能导致研究结果不支持政府信息公开的反腐作用(Relly, 2012)。

进一步推进政府信息公开向纵深发展,特别是大力推动一些核心关键领域的政府信息公开,将是反腐倡廉和政府善治的根本所在。中国软件评测中心开展的政府网站绩效评估自2009年以来开始将工程建设领域的信息公开(如招投标、规划、监理等)纳入评估框架,因为该领域滋生的官商勾结和权钱交易最为严重,而加强该领域的政府信息公开则是预防和治理此类腐败的关键所在。此外,近些年来组织部和人事部促成的党政领导干部和公务员任免信息公开,财政部等推动的“三公”经费(出国(境)费、车辆购置及运行费、公务接待费)公开,最近广东省等地试点的官员财产公开,都是值得努力的方向。更为重要的是,公众参与的作用也是不容置疑的,特别是“我行贿了”等反腐网站和微博等社会媒体的广泛普及,为监督和惩治腐败提供了新的渠道。“表哥”、“房叔”等许多案例都是通过这些渠道率先被揭发并引发社会舆论压力,从而促成反腐行动的。如何引导公众和媒体的广泛参与和监督,避免公权力被滥用,是未来政府信息公开和反腐倡廉值得关注和努力的方向。

六、结论

本文采用中国120个抽样城市的经验数据,实证分析了政府信息公开对政府廉洁的影响。实证研究结果显示,政府信息公开对政府腐败水平产生了一定的负向影响,但仅在部分指标上是统计显著的(如企业税费比重和政府指数),而在其他指标上则未通过统计显著性检验(如娱乐旅行支出、通关时间、与政府打交道的的时间、获取信贷需要的非正常支出等),表明政府信息公开的反腐作用有限。本文认为,当前中国地方政府的信息公开仍然停留在浅层、片面和有选择的部分领域,大量核心关键领域的深层次信息未能全面有效公开,可能是政府信息公开的反腐作用大大不足的关键原因所在。

本研究存在的若干不足值得未来学者做进一步深入研究。首先,本研究采用的是截面数据结构,难以对政府信息公开对腐败水平的因果作用机制进行检验。其次,本研究所采用的政府信息公开指标还无法涵盖最为关键的领域,而它们都有待于未来研究的深入考察。特别是围绕一些政府信息公开的不同领域(如财政透明、行政透明、人事管理透明、政府采购信息公开等)展开更为细致的研究,将为我们进一步揭示政府信息公开的反腐机制提供启示。最后,未来研究还可以采用省级、县级以及具体职能部门的数据进行研究,重估并拓展本研究的结果。

参考文献:

- 桂强芳, 2008:《中国城市竞争力年鉴2008》,香港:中国城市竞争力研究会。
- 国家统计局城市社会经济调查总队, 2008:《中国城市统计年鉴2007》,北京:中国统计出版社。
- 马亮, 2012:“政府信息公开的影响因素:中国地级市的实证研究”,《情报杂志》,2012, 9: 142-146。
- 2013:“公共服务绩效与公民幸福感:中国地级市的实证研究”,《中国行政管理》,2013, 2: 104-109。
- 汪玉凯, 2014:“以转变政府职能为核心的行政体制改革的调查与分析”,见《中国行政体制改革报告(2013) No.3》,魏礼群、汪玉凯编,北京:社会科学文献出版社。
- 徐静, 2012:“国内外腐败指数及其对比研究”,《中国行政管理》,2012, 5: 110-114。
- 俞乔、乔誌东, 2012:“哪个城市更透明? 81个城市财政透明度大排名”,《中国经济周刊》,2012, 23: 22-27。
- 张少臣、李春成, 2013:“基于透明国际数据的国家廉政体系研究”,《甘肃行政学院学报》,2013, 6: 28-38。
- 中国电子信息产业发展研究院, 2005:《2005年中国政府网站绩效评估总报告》,北京:中国软

- 件评测中心。
- 中国软件评测中心, 2013: 《2013年中国政府网站绩效评估总报告》, 北京: 中国软件评测中心。
- Bac, M., 2001. "Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene?" *Public Choice* 107 (1-2):87-96.
- Bertot, J. C., P. T. Jaeger, & J. M. Grimes., 2010. "Using Ict's to Create a Culture of Transparency: E-Government and Social Media as Openness and Anti-Corruption Tools for Societies." *Government Information Quarterly* 27 (3):264-271.
- Boehm, F., & J. Olaya., 2006. "Corruption in Public Contracting Auctions: The Role of Transparency in Bidding Processes." *Annals of Public and Cooperative Economics* 77 (4):431-452.
- Cordis, A. S., & P. L. Warren., 2012. *Sunshine as Disinfectant: The Effect of State Freedom of Information Act Laws on Public Corruption*. Unpublished manuscript.
- Costa, S., 2012. "Do Freedom of Information Laws Decrease Corruption?" *Journal of Law, Economics, and Organization*.
- Cuillier, D., & S. J. Piotrowski., 2009. "Internet Information-Seeking and Its Relation to Support for Access to Government Records." *Government Information Quarterly* 26 (3):441-449.
- Dong, B., & B. Torgler. 2013. "Causes of Corruption: Evidence from China." *China Economic Review* 26 (1):152-169.
- Escaleras, M., S. Lin, and C. Register., 2010. "Freedom of Information Acts and Public Sector Corruption." *Public Choice* 145 (3-4):435-460.
- Grimmelikhuijsen, S. G., & E. W. Welch., 2012. "Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments." *Public Administration Review* 72 (4):562-571.
- Guo, Y. 2008., "How Does Economic Transition Breed Corruption?" *China Economic Journal* 1 (2):227 - 236.
- Hopkin, J., & A. Rodriguez-Pose., 2007. "'Grabbing Hand' or 'Helping Hand'? : Corruption and the Economic Role of the State." *Governance-an International Journal of Policy and Administration* 20 (2):187-208.
- Islam, R. 2006., "Does More Transparency Go Along with Better Governance?" *Economics & Politics* 18 (2):121-167.
- Ko, K., & A. Samajdar., 2010. "Evaluation of International Corruption Indexes: Should We Believe Them or Not?" *The Social Science Journal* 47 (3):508-540.
- Ko, K., & C. Weng., 2011. "Critical Review of Conceptual Definitions of Chinese Corruption: A Formal-Legal Perspective." *Journal of Contemporary China* 20 (70):359-378.
- Kolstad, I., & A. Wiig., 2009. "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?" *World Development* 37 (3):521-532.
- Manion, M., 2004. *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Park, H., & J. Blenkinsopp., 2011. "The Roles of Transparency and Trust in the Relationship between Corruption and Citizen Satisfaction." *International Review of Administrative Sciences* 77 (2):254-274.
- Peisakhin, L., & P. Pinto., 2010. "Is Transparency an Effective Anti-Corruption Strategy? Evidence from a Field Experiment in India." *Regulation & Governance* 4 (3):261-280.
- Prat, A., 2005. "The Wrong Kind of Transparency." *The American Economic Review* 95 (3):862-877.
- Ramirez, C. D., 2012. Is Corruption in China 'out of Control'? A Comparison with the U.S. In

- Historical Perspective. In *GMU Working Paper in Economics No. 12-60*, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2185166>.
- Relly, J. E., 2011. "Corruption, Secrecy, and Access-to-Information Legislation in Africa: A Cross-National Study of Political Institutions." In S. Maret, ed. *Government Secrecy*. Bingley: Emerald.
- , 2012. "Examining a Model of Vertical Accountability: A Cross-National Study of the Influence of Information Access on the Control of Corruption." *Government Information Quarterly* 29 (3):335-345.
- Roberts, A. S. 2006. *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. New York: Cambridge University Press.
- Rothstein, B. 2011., *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Shleifer, A., & R. W. Vishny., 1993. "Corruption." *The Quarterly Journal of Economics* 108 (3):599-617.
- Treisman, D., 2007. "What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research." *Annual Review of Political Science* 10:211-244.
- Wedeman, A., 2012. *Double Paradox: Rapid Growth and Rising Corruption in China*. Ithaca: Cornell University Press.
- Williams, A., 2009. "On the Release of Information by Governments: Causes and Consequences." *Journal of Development Economics* 89 (1):124-138.
- World Bank., 2006. *Governance, Investment Climate, and Harmonious Society: Competitiveness Enhancements for 120 Cities in China*. Washington, D.C.: World Bank.
- Zhou, L., & J. Tao., 2009. "Government Size, Market-Oriented and Regional Corruption: Evidence from the Provincial Level Panel Data." *Frontiers of Economics in China* 4 (3):425-448.

作者简介: 马亮, 新加坡南洋理工大学南洋公共管理研究生院研究员, 新加坡 639798
联系方式: 新加坡南洋道 50 号 S3.2-B4, 南洋理工大学南洋公共管理研究生院 (639798)
电话: +65 6592 2417 电邮: liangma@ntu.edu.sg