华南农业大学学报(社会科学版)
2003年增刊 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY (SOCIAL SCIENCE EDITION) Suppl. 2003

政府信用缺失的经济学分析
——基于湖北"马币"事件的案例分析

刘晓威

(华南农业大学 经济贸易学院,广东 广州 510642)

摘 要:长期以来,经济学理论界都十分注重分析委托——代理问题,然而,一般组织(包括政府)与其属下成员的关系却同样不容忽视。文章在一个实际案例的基础上,提出了形式交易主体和实际交易主体概念,它们分别对应于组织及其属下成员,并对实际交易主体的机会主义行为的成因进行了分析,同时也指出了这些机会主义行为对形式交易主体的不利影响。

关键词:政府;信用缺失;形式交易主体;实际交易主体

中图分类号:F299.23 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2003)S0-0163-05

一、一个实例的介绍

据央视国际消息:自1998年以来,湖北省浠水洗马镇政府为支付工程建设费用而开设了大量的"欠款凭证";另外,为给乡镇干部和教师发放工资,也开出了部分的欠条。从2000年开始,这些长期不能兑现的"白条"在私下里当作货币流通开来,甚至洗马镇农民应缴纳的"三提五统"和其他税费均可以用"白条"来偿付。当地群众称由洗马镇政府开具的、不能兑现的"欠款凭证"为"马币"。那些"欠款凭证"和欠条以不同"面额"的形式被开具成小额白条,以方便流通。并且,由于长期不能兑现,那些"白条"在流通过程中开始被打折。从最开始的九折、八折,一直降到五折左右。而且在该镇流通的"马币"数额也不小,单由曾在洗马镇当过会计的徐荣正经手的就有200万左右。

从对案例的初步分析可知,洗马镇政府的行为是明显的政府信用缺失的表现,而且仅仅是政府作为市场交易主体参与市场交易所表现出来的信用缺失。

从公共财政理论得知,政府为行使其特定的行政职能,必须先通过税收等形式集中一部分国民收入作为财政资源,并从当地的宏观发展目标出发,通过消费性支出和投资性支出来统一、合理地调配这些财政资源。在政府消费这些财政资源的过程中,政府以一个特定的交易主体的形式参与市场交易,并与其他市场交易主体发生交易关系。由于政府的交易行为对其他交易主体具有很强的示范和辐射作用,以及政府所具有的独一无二的行政权力,使得只有当所有交易主体,特别是政府,都遵守市场交易规则,并追求应有的信用原则时,方可保证市场交易的顺利进行、市场范围的进一步扩大和分工的深化。

在下文的论述中,将首先对部分相关文献进行综述,接着分析洗马镇政府的信用缺失对当地经济所造成的负面影响;其后将提出形式交易主体和实际交易主体这两个概念,并在这两个概念的基础上分析政府信用缺失的原因。最后,将对分析结果进行扩大化检验和一般化。

收稿日期:2003-07-16

作者简介:刘晓威(1980-),男(汉族),华南农业大学经贸学院硕士研究生,研究方向为企业管理.

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

二、相关文献的综述

国内外探讨政府信用缺失问题的文献很多,而且很多学者提出了具有较强解析力的见解。因此,有必要对部分相关文献进行回顾,以求获得启示。

黄文平(2002)撰文指出,民众对政府信用的降低必然引起政府权力合法性的危机,从而动摇政府统治的基础,加大政府干预的失灵。从这个角度上看,政府信用的降低乃至丧失,是整个社会信用滑坡的根本因素。因此,重塑信用的微观主体固然重要,但对具有特殊垄断地位的政府信用的再造也同样不可忽视[1]。由下文的分析将会得知,洗马镇政府的失信行为及其导致的负面影响,已经极大地动摇了该镇政府的统治基础;并且由于财政收入来源中断,该镇政府已基本不具有对日常经济运行进行必要干预的能力了。黄文平(2002)进一步指出,人们往往强调消费性质的个人信用、投资性质的企业信用,而有意或无意的忽略了拥有垄断权力的政府雇员的个人信用问题,而这恰恰是当前社会普遍失信和腐败难以根治的重要因素之一。该观点成为后文分析政府信用缺失原因的重要出发点。

岳健能,房尚文(2002)在《交易成本、信用制度与政府作用》一文中认为,政府信用危机主要体现在公务员执行政务上,有些公务员在执行政务的过程中并没有体现"公开、公平、公正"原则,滥用职权,甚至出现权力寻租行为。失信者为逃避惩罚,贿赂公职人员,他们在避开风险后继续充当失信者角色并更加有恃无恐,这使得寻租腐败现象越演越烈,执法不严、违法不纠的现象使制度形同虚设[2]。二人对政府公务员的失职行为和失信者的行为作了很好的概括,但当中不包括本文案例中所阐述的政府失信行为。其实,本文案例所阐述的政府失信行为在我国部分地区相当普遍,有必要挖掘这些政府失信行为背后的真正原因,以探求根治的途径。

颜海娜,李小锦(2002)在论述政府信用缺失的表现时指出,从行政组织体制来看,干部任期制是政策的易变性与非连续性的根源之一[3]。不难发现,政府干部任期制本身就对政府干部的失信行为和腐败行为存在着激励,这也说明了政府腐败屡禁不止的一个重要原因。干部任期制是后文论述政府信用缺失的原因的一个重要出发点。

张维迎(2002)在《法律制度的信誉基础》一文中,将信誉机制发生作用的条件概括为以下四个方面:(1)博弈必须是重复的,或者说,交易必须有足够高的概率持续下去;(2)当事人必须有足够的耐心。一个只重眼前利益而不考虑长远的人是不值得信赖的;(3)当事人的不诚实行为能被及时观察到;(4)当事人必须有足够的积极性和可能性对交易对手的欺骗行为进行惩罚[4]。笔者认为,只有以上四个条件同时得到满足时,才能建立起信誉机制。针对本文的案例,政府和其他市场交易主体的经济交往显然不符合第(3)和第(4)个条件。因为只有当欠款凭证到期后,其他市场交易主体才能觉察到洗马镇政府的欺骗行为,尽管他们得知政府的欺骗行为,他们也没有积极性去惩罚一个具有超经济能力的主体,从而他们对洗马镇政府进行惩罚的可能性也较小。这仿佛说明,政府信用缺失是不可避免的。但这样的观点得不到实证资料的支持。只要政府及时支付工程建设费用和其他费用,政府的失信行为和其他交易主体对政府进行惩罚的冲动就不会存在。并且在洗马镇所发生的情况不具有普遍性,我国大多数各级政府并不存在类似的信用缺失状况。但拖欠工程建设费的情况却时有发生。因此,当我们转而重点考察信誉机制发生作用的第一个条件,即博弈必须是重复的,我们将可能更好地理解政府信用缺失的原因。

三、政府信用缺失所造成的负面影响

洗马镇政府的信用缺失行为定将对当地经济造成一系列的不利影响,这些不利影响突出表现

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

在:1.出现"劣币驱逐优币"现象;2.市场交易不畅,市场范围扩展受阻,分工的进一步深化受到限制;3."马币"循环使用导致的恶性循环。

1."劣币驱逐优币"。"马币"是当地群众在洗马镇政府持续信用缺失的情况下流通的"伪货币",在法律上不具有法定货币(人民币)所具有的各种职能。因此,相对于人民币而言,"马币"是一种劣币。当"马币"开始在当地流通后,当地群众和其他经济组织均知道"马币"是洗马镇政府信用缺失的产物,可兑现性极差。因此,在进行日常经济交往时,各市场交易主体均希望以"马币"来支付费用和收受人民币作为收益。这将导致人民币退出当地的流通领域,并作为储备财富被囤积起来,又或者流向其他地区。从而"马币"代替人民币在大范围的经济交往中流通,出现"劣币驱逐优币"现象。

2.市场交易的不确定性很大,交易成本高,市场范围扩展受阻,分工进一步深化受到限制。由于当地的群众和经济组织均希望以"马币"来支付费用和收受人民币作为收益,从而交易双方产生明显的偏好冲突,大量的市场交易将因此而无法实现。另外,一旦交易发生后,由于收受"马币"的一方对"马币"能否兑现缺乏信心,交易双方将对"马币"的"预期价值"进行讨价还价,因而大大延长了交易时间,并增加了交易成本,"马币"的"预期价值"也因此而打折。再者,洗马镇以外的组织和个人得知该镇的货币流通状况后,均避免与洗马镇的组织和个人发生经济往来。在以上三方面因素的综合作用下,导致了市场范围扩展受阻,并可能节节萎缩。杨格定理对以上的经济状况及其后果作了很好的概括。杨格定理由三个部分组成:第一、递增报酬的实现依赖于劳动分工的演进;第二、不但市场的大小决定分工程度,而且市场大小由分工的演进所制约;第三、需求和供给是分工的两个侧面[5]。根据杨格定理,市场范围的萎缩限制了分工的进一步深化,而分工受阻又反过来约束市场范围的扩展,最终形成恶性循环。这一切都不利于当地经济的发展。

3."马币"的流通,导致洗马镇政府的财政收入来源中断,提供公共产品的能力被严重削弱。由案例内容可知,洗马镇的农民以"马币"来交纳各种税费;而且"马币"在该镇大范围的市场交易中流通。可以推断,各工商企业及其个人,也用"马币"来缴纳所得税。而"马币"本身就是洗马镇政府开具的欠款凭证,从会计核算的角度来看,洗马镇政府收缴的农业税费和所得税只能冲抵其部分欠款,因此,在下一财政年度,该镇将不再拥有可调配的财政资源,也不能通过打白条的形式来进行公共投资,该镇政府应有的行政职能不能有效发挥。

另外,政府的失信行为还会造成不良的示范作用和连锁反应,一般民众和经济组织将会仿效政府的失信行为,如随意毁约、销售假冒伪劣商品等。这将严重影响当地经济的正常运行。

四、政府信用缺失的原因分析

在对政府信用缺失进行原因分析以前,先对形式交易主体和实际交易主体进行定义。实际交易主体是指在一项特定的经济交易中,实际从事交易前的磋商、合约的签订、合约的履行以及对合约履行情况进行监督等具体工作的个人。而形式交易主体是指实际交易主体以其作为名义进行经济交易的组织、机构或个人。

乍一看来,形式交易主体和实际交易主体分别与委托人和代理人对应。但根据概念可知,形式交易主体比委托人所包含的范围更宽泛,形式交易主体包含委托人,并且还可以是没有行为能力,而只是实际交易主体用以进行经济活动的名义实体,或者说是实际交易主体联合的存在形态,例如政府、企业、银行等组织;而实际交易主体与代理人是重合的,他们都是以他人或组织的名义,从事经济活动的,具有行为能力的个人。并且实际交易主体没有象代理人那样,受到委托人的各种约束和监督,因为形式交易主体有时不是具体的个人,而只是一些组织或机构。另外,本文旨在

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

用实际交易主体和形式交易主体来说明交易(博弈)的可重复性问题。

诚然,寻求克制代理人的机会主义行为的各种监督机制和激励机制,以实现委托人与代理人之间的激励相容,从而在一定程度上解决委托——代理问题显得十分重要。但考察形式交易主体与实际交易主体之间的关系,特别是实际交易主体的机会主义行为对形式交易主体的不利影响,从而导致形式交易主体的非可持续发展,这些问题同样不可忽视。特别是作为一般组织和机构的形式交易主体,是委托人赖以生存和发展的基础。由此可以认为,没有形式交易主体和实际交易主体的关系,就不会有委托人和代理人的关系。在下面的论述中,形式交易主体特指政府、企业、银行等组织。

根据概念,在政府中,政府是形式交易主体,而从事具体行政工作的公务员和公职人员则是实际交易主体。实际交易主体以形式交易主体的名义,从事着各种具体行政活动和经济活动。如招商引资,办理各种签证,为公共设施建设与承建商进行洽谈、监督工程完成情况等。

从与政府进行经济交往的组织(个人)的角度来看,政府作为一个组织实体将会长期存在,即这些组织(个人)与政府的交易(博弈)是可重复的。但在这样的交易(博弈)中,政府只是作为一个形式交易主体而存在,而实际从事交易(博弈)活动的是公务员和公职人员。由于干部任期制与政府内部岗位调动等制度安排的存在,同一公务员或工职人员可能不会在同一政府部门长期工作下去。因此,从一定的时期来看,其他组织(个人)与公务员和其他公职人员的交往就不是可重复的。一些公务员和公职人员为了私利或出政绩,就可能从事失信行为或政治设租等腐败行为。

因此,我们可以得出以下结论。作为实际交易主体的公务员和公职人员,在政府的名义和遮掩下,从事着实际的行政活动和交易活动,并以政府为工具从事失信和腐败活动。而这些失信和腐败活动源于交易的非可重复性,交易的非可重复性又根源于干部任期制和政府内部岗位调动等制度安排。由此可以推断,表面的政府信用缺失实际上是由公务员和公职人员的失信行为所造成的,并且干部任期制和政府内部岗位调动等制度安排对这些失信行为存在着激励。因为这些公务员和公职人员在从事失信行为以后,可能会通过任期制或政府内部岗位调动等制度安排而调离原有部门,从而逃避惩罚。所以,干部任期制和政府内部岗位调动是政府信用缺失(实际上是公务员和公职人员的失信行为)的主要原因。

在一般的企业(包括银行)中,同样也存在类似的问题。以下将对以上分析结论进行扩大化检验和一般化。

五、结论的扩大化检验和一般化

在作为形式交易主体的一般企业中,每一员工都是实际交易主体,在他们从事任一与企业经营相关的业务时,他们都是企业对外的窗口。由于企业可以被理解为企业创始人和一般员工生命的延续,因此,从与企业进行经济交往的其他个人和组织看来,他们与该企业的交往似乎是可重复的,但相对企业的存续期而言,每一从事实际交易活动的员工在企业工作的时间是短暂的,亦即企业外组织和个人与企业的实际交易主体的交往是非可重复的。因此,不论部分员工出于何种动因,他们从事特定业务的言行可能会影响企业的形象,而企业的形象是企业无形资产的重要组成部分;更有甚者可能为了私利而从事机会主义行为,直接损害企业的利益。以上行为最终可能导致供应商断绝企业的原料来源,又或者消费者拒绝消费该企业的产品和服务,从而严重影响企业的可持续发展。

另外,给予员工业务提成,向员工分配企业股份等经济激励措施,除了因为一般员工也是向企业进行专用性投资的"下赌注者"外,部分原因可能是以经济激励的形式减少作为实际交易主体的

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

一般员工的机会主义行为。

六、结　论

委托——代理问题广泛地存在于一般经济组织和政府中,分析、研究委托——代理问题固然重要,但一般经济组织和政府及其属下成员的关系,亦即形式交易主体和实际交易主体的关系同样不可忽视。形式交易主体与外组织或个人的交易,实质上是实际交易主体以形式交易主体的名义与外组织或个人进行的交易。由于实际交易主体在组织中工作的时间不会无限期地持续下去,所以实际交易主体与外组织或个人进行的交易是非可重复的。尽管当事人有足够的耐心、当事人的不诚实行为能被及时观察到、当事人有足够的积极性和可能性对交易对手的欺骗行为进行惩罚等条件都具备,但单单由于交易(博弈)的非可重复性,就可能导致诚信缺失问题。这样的诚信缺失将会导致经济组织和政府的非可持续发展,从而也影响了委托人的生存和发展。

参考文献:

[1] 黄文平. 信用经济与政府责任[J]. 学术月刊,2002,(4).
[2] 岳健能,房尚文. 交易成本、信用制度与政府作用[J]. 唯实,2002,(6).
[3] 颜海娜,李小锦. 打造信用政府[J]. 兰州学刊,2002,(5).
[4] 张维迎. 法律制度的信誉基础[J]. 经济研究,2002,(1).
[5] 杨小凯,张永生. 新兴古典经济学和超边际分析[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000.

An Economic Analysis of Credibility Absence of Governments ——A Case Analysis Based on the"MA BI" Affair in Hubei

LIU Xiao-wei
(*College of Economics and Trade, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: It has been a long time since most economists mainly care about the issue of principal—agent. Nevertheless, the relationship between the general organization (including government) and its members should not be ignored. Based on a factual case, the paper establishes the concepts of model trading-body and factual trading-body, which respectively homologizes organization and its members. The paper also analyzes the reasons for the opportunistic behavior of factual trading-body and points out the harmful influence caused by the opportunistic behavior on model trading-body.

Key Words: government; credibility absence; model trading-body; factual trading-body

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net