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

魏延明，张洁梅

(华南农业大学 经济贸易学院，广东 广州 510642)

摘 要：近年来，地方政府都不同程度地存在着信用问题，它极大地影响了政府的形象和威信，影响了社会整体信用水平的提高，影响了社会交易与资源配置的效率。文章从经济人假设出发，利用博弈理论和成本收益分析，从剖析政府官员微观个体行为的角度，分析政府信用缺失问题。试图证明唯有从制度变革入手，才能从根本上解决政府信用缺失问题，并提出了制度建设的方向。

关键词：政府信用；博弈；成本－收益比较

中图分类号：FO；D035 **文献标识码**：A **文章编号**：1672－0202(2003)S0－0012－06

一、导言："五毒书记"与"湖北马币事件"案例解读

(一)"五毒书记"案例

2002年1月29日，湖北省委书记俞正声在省委召开的典型案例通报电视电话会议上痛斥二丹江口市市委书记张二江"吹、卖(官)、嫖、赌、贪"五毒俱全，从此"五毒书记"之称不胫而走。

"五毒书记"排在第一位的是"吹"，主要指的是1998年前后发生在丹江口市的"统计浮夸风"，在张二江担任丹江口市市委书记期间，丹江口市的GDP连年翻筋斗，并获湖北省"十强"县市称号。1999年底，数家媒体聚焦丹江口，揭穿了当地骇人听闻的统计数字造假黑幕。2001年，有关方面作出权威统计，丹江口市2000年国内生产总值、财政收入分别比1998年缩水近50%和40%，仅相当于1995年水平。丹江口在获"十强县市"称号两年之后，又申请重新列入国家扶贫开发重点县市。第二是"卖"，指疯狂卖官，为一些心术不正的党员干部职务升迁作权钱交易，索贿受贿。第三是"嫖"。张自担任丹江口市市长开始，10余年间利用职权玩弄女性超过百人，其中包括公职人员，"五毒"中传播最广的是"嫖"。第四是"赌"，指支持、庇护赌博活动。张二江为了在发展地方经济中创造政绩，作为自己升迁的资本，不择手段搞所谓"优惠政策"，甚至公然与国家政策法规相对抗，支持、庇护开赌场。第五是"贪"。要论其贪污数字，与时下某些贪官动辄数百万上千万的犯罪数额相比，并不足以引人注目。在张的"五毒"中，"贪"被排在最后一位①。

(二)"湖北马币事件"案例

2002年4月4日央视国际消息：记者在湖北浠水洗马镇采访时发现，大量的"白条"在老百姓手中充当货币流通，并且100元的"白条"只能当作50元现金使用。

收稿日期：2003－07－08

作者简介：魏延明(1980－)，男(汉族)，华南农业大学经济贸易学院农业经济管理专业硕士研究生，研究方向为外向型经济管理.

① 见《"五毒书记"的官场逻辑："能干又能贪"》，http://news.sohu.com/65/96/news148229665.shtml。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

据了解，1998年以来洗马镇政府为支付工程建设费用向企业和个体工商业主开具了大量的“欠款凭证”，同时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，被当地群众称之为“马币”。“马币”可以用来到餐馆吃饭、市场上买东西、还可以打的。农民可以用欠款凭证抵交农民应该交的、政策范围内的三提五统和税费。

为了方便“马币”流通，洗马镇政府把大额的欠款条分为小额白条，每张欠款写的一模一样，写明100元、1000元，用途都是“欠款”，而欠谁怎么欠都不注明。如此，当镇政府的债主在外面欠债，他可以把“欠款”拿给另外的债主，“欠款”就一轮一轮的流传开来。

这些白条刚流通时还可以全额使用，但是由于长期不能兑现，白条开始打折，从最开始的9折、8折，一直降到了后来的5折左右。在洗马镇，许多个体工商户手里都有白条，这些白条长期积压在手里，造成资金紧张，给这些商户们正常的生产经营造成相当大的困难，也严重损害了当地群众的利益。至于洗马镇白条的具体数目，有记者从曾在洗马镇当过会计的徐荣正那里获悉：光徐荣一人正经手的就有200万左右①。

在张二江案例中，我们注意到“五毒”中排在第一位的是“吹”。洗马镇案例中，我们看到了地方政府胡乱败坏信用的行为。张二江的吹和洗马镇的马币，一个是地方官员的欺上瞒下，一个是地方官员的强制信用。不去考虑张二江的贪、赌、嫖、卖的腐败，两个事件就反映了一个共同的问题——政府信用的缺失。

政府信用通俗的说就是“取信于民”，任何违背“取信于民”的行为都将导致政府信用恶化。现实中，一些地方政府不讲信用，任凭长官意志办事，处事不力，朝令夕改，瞒报数据，欺骗百姓的现象是很多的，它严重的影响了政府的形象和威信。

对于政府信用及其建设问题，许多学者从伦理上、法学上、经济学上做了许多分析，相应的提出了很多解决问题的措施和建议。本文从经济人假设出发，利用博弈理论和成本收益分析，从剖析政府官员微观个体行为的角度，分析政府信用缺失问题。

二、政府信用缺失的机理——博弈分析

（一）政府信用缺失的博弈模型

博弈论认为，现实中市场主体的决策总是相互影响的，一方的选择总是基于另一方的选择做出的，单个市场主体的最优选择是其他市场主体选择的函数[1]。博弈论能够很好地研究人与人之间行为的相互影响和作用，人与人之间的利益冲突与一致，竞争与合作问题。

对于张二江的“吹”，丹江口市地方政府官员大多见怪不怪，他们认为张只是千百个中的其中一个，只是运气不好被抓罢了②。作为官场内部人士，对他们自己的事务，丹江口市的大小官员们似乎有一种独特的价值逻辑和行为规则。这内在的逻辑是什么呢？对于张二江的“吹”，内部人士为何见怪不怪呢？下面我们运用博弈模型对政府官员信用行为（或诚实、讲信用，或欺骗、不讲信用）的决策进行分析，这个博弈模型将解释地方官员对“吹风”见怪不怪的原因，展示政府官员普遍

① 见《湖北浠水洗马镇：打折“白条”在流通》，http://www.cctv.com/news/china/20020404/185.html。

② 见《“五毒书记”的官场逻辑：“能干又能贪”》，http://news.sohu.com/65/96/news148229665.shtml。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

存在不诚实信用的机理——也即政府信用缺失的机理。

首先,在此模型中我们假设没有良好制度约束和严格法律威慑制约欺骗行为,张二江乃至所有的政府官员,为了各自政治的、经济的利益(比如升迁),都面临着诚实守信和欺上瞒下的博弈选择。张二江和同级政府官员A博弈的支付矩阵如下:

政府官员的信用决策博弈矩阵

张 \ A	诚实守信	欺骗
诚实守信	(10,10)	(15,6)
欺骗	(6,15)	(8,8)

我们假设,张和A都诚实守信,诚实办事,按各自的才能得到升迁,每个官员都得到10个单位的报酬;如果张和A有一个实施了欺骗,向上级瞒报数据,另外一个不欺骗,那么,欺骗的人可以得到好处,受到上司提拔,报酬提高为15个单位,而诚实守信的一方由于提拔的机会被占去了,他的报酬降低为6个单位;如果双方都不守信用,由于实施欺骗与诚实守信相比要另外花费他们很多的头脑和精力,各自的报酬降为8个单位。可以看出,在此矩阵中,张和A博弈的结果是双方欺骗,从而选择(8,8)的结果。因此,(欺骗,欺骗)是这一博弈的纳什均衡。

尽管双方都诚实守信的结果显然是最好的,大家都省去了为实施欺骗而花费的头脑和精力,但在这个博弈中,欺骗的占优地位足以使得诚实守信不可能成为一对均衡策略;每一个政府官员都始终面临着别人实施欺骗,使自己受损的威胁;为了保护自己的利益,每个官员都有欺骗的动机。

尽管有些太绝对,但上面的分析在一定程度上解释了现实中政府信用缺失的产生机理。应该说,当政府官员都怀着不诚实的动机去行事时,不讲信用将成为政府内部的普遍现象。

(二)导致博弈模型非信用结果存在的制度缺陷

在新制度经济学看来,人理性地追求效用最大化是在一定的制约条件下进行的。这些制约条件就是人们"发明"或"创造"的一系列规则、规范等。如果没有良好制度的约束,那么人人追求效用(或自身利益)最大化的结果,只能是社会经济生活的混乱或者低效率[2]。上面的分析,我们是假定在没有良好制度约束和严格法律威慑制约政府官员欺骗行为的条件下,得到了政府官员欺骗盛行的结果。而政府官员对张二江"吹风"普遍的见怪不怪的这种状况,反过来暴露了目前有关制度和法律的缺陷。

第一,缺乏完善的干部考核制度。

"官出数字,数字出官"是现行干部考核制度的重要特征。如今干部提拔须靠政绩,而政绩靠吹出来可比干出来容易得多。湖北天门市的年产值明明只有十多个亿,"五毒书记"张二江却指示"想想办法",一定要算成30个亿。"官帽不负吹牛人","干的好不如吹的好",瞒报数据可以升官发财,欺骗的激励是很大的。"村骗乡,乡骗县,一直骗到国务院",骗领导、骗企业、骗公众,它背后的原因很大程度上可以归于"数字出官"的干部考核制度。而开赌场,纵容嫖妓行为等这些所谓的"优惠政策"有时的确也能让地方经济呈现一时的繁荣景象,地方政府官员为了创造政绩,为自己的升迁增加资本,同样有可能像张二江一样明目张胆、不择手段,或者是有意无意的支持、庇护。

第二,缺乏强有力的行政监督约束机制。

一方面,个人和非政府团体的力量薄弱,而政府的力量强大,从而无法形成真实有效的政府外部监督机制,政府官员诚实行政的外部约束仅是"空中楼阁",政府官员不讲信用的外部约束弱化;另一方面,处在不同位置的官员,各自有着不同的政治利益和经济利益,他们常常结成或紧密或松

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

散的利益同盟，以更好的利用手中掌握的垄断权力，获取垄断利润，“官官相护”，从而形成“内部人控制”。这种局面使得官员不讲信用的政府内部约束机制弱化。“五毒书记”的报道说，“张二江在丹江口和天门市做官十多年，两地都有不少举报，省纪委调查了他五次，但结果都“查无实据”；而他却从丹江口市长、十堰市市委常委、丹江口市委书记到天门市委书记，官越当越大。”①

可以看到，胳膊是拎不过大腿的。对张二江的行为反应公众除了举报拿不出其它更有效的举措，外部约束仅是“空中楼阁”。从政府内部看，由于内部人控制，信息封锁等各种原因，“听到的都是好话”，省纪委对张二江的5次调查结果都只有“查无实据”。最后张二江被抓，开始“查有实据”，估计应该是“内部人控制”的某一个环节出现了问题。张二江的边吹边升、边腐边升至此才寿终正寝。

第三，缺乏全面的行政法规和完善的司法制度。

由于长期的计划经济思维，政府官员脑子里还是“高高在上”的那一套；政府在市场经济中时不时的越界，仍扮演着市场管理者的角色。长久以来，政府对待自身出现的问题，对自身教育十分强调，政府行政立法、司法工作却有待进步。一方面，法律规定存在真空地带；另一方面，司法的行政干预存在，破坏了司法的独立性。这就降低了法律的震慑力。在行政机关内部，如果没有严格的法律约束，则必然有人会将公权私有化，挟公权以逞私利；朝令夕改，欠钱不还，不守诺言，弄虚作假，大开白条等政府的不讲信用行为也得不到有效遏制。

当记者采访时，洗马镇党委副书记周井群说：“马币”不是发白条，是经济往来。既然是“经济往来”，名正言顺，洗马镇“发行马币”自然是明目张胆的。我们注意到，在湖北省人民检察院汉江分院提起的对张二江的公诉中，这样写道：“1995年至2001年6月，……，被告人张二江……，已构成受贿罪、贪污罪，其数额特别巨大，情节特别严重。”②丝毫没有提及“五毒书记”的“吹”，应该是法律上没有相应的“吹”的罪则，无法定罪吧。而湖北省委、省纪委经查证，认定张二江的主要违纪违法事实的六个方面③。也丝毫没有提及“五毒书记”的“吹”，可见“吹”是不犯法的。

从以上对政府信用缺失机理的分析，我们可以引出一个重要的结论：让政府官员有足够的激励去守信用，主要应该依靠良好制度的设计和一个强有力的激励约束机制的引进，而不能指望政府官员改变追求最大化利益的行为。

三、政府信用缺失的深层原因

“经济人”假设理论认为，现实经济生活中的人都有利己的本性，在每一次与他人的交易过程中，都进行着成本—收益的比较，追求自身利益的最大化。只有当一个行为的预期收益大于预期的成本时，这个行为才会发生[2]。

政府官员也是“经济人”，成本－收益比较也是政府官员信用行为决策的基础。因此要更深入的理解政府官员的博弈选择，不能不对他们博弈决策的基础——政府官员对自身行为成本－收益的考量、比较做进一步的探讨。

---

① 见《“五毒书记”的官场逻辑：“能干又能贪”》，http://news.sohu.com/65/96/news148229665.shtml。

② 见《湖北公审“五毒书记”张二江》，http://www.people.com.cn/GB/shehui/212/8689/index.html。

③ 见《热衷权钱色 聚焦湖北“五毒书记”张二江》，http://news.163.com/editor/020130/020130-343627.html。

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

(一)政府官员不讲信用的成本-收益分析

政府官员作为"理性经济人",讲不讲信用实际上也是其在进行成本-收益比较后而做出的理性选择。由于不讲信用要冒被惩罚的风险,因此,在政府官员决定信用与否时,一般会进行风险估测,进而进行预期收益与成本的分析。只有不讲信用预期收益大于预期成本,同时被发现并受惩罚的风险接近于零时,才愿意选择不讲信用。但是,如果不讲信用的收益足够大,以至于政府官员相信通过一次不讲信用替代多次不讲信用,可以大大降低被发现并受惩罚的概率与总体风险系数时,政府官员可能选择一次风险较大的不讲信用。

我们用β来表示政府官员不讲信用被发现并受到惩罚的概率,用C表示不讲信用被发现所受到的惩罚的大小,用R表示不讲信用所得到的收益。那么,政府官员不讲信用的数量及程度(用Y来表示)可以用一个公式来说明:$Y = R - C \times \beta$,即政府官员不讲信用的数量及程度=不讲信用的预期收益-不讲信用的预期成本。

可以看出,任何减少不讲信用的预期收益,增加不讲信用预期成本的因素都会降低不讲信用的数量及程度。因此要减少政府官员的不讲信用行为就要提高政府官员不讲信用的成本,要么提高对不讲信用惩罚的力度(比如建立官员个人信用考评制度、失信责任追究和赔偿制度等),要么提高不讲信用行为被发现的概率(比如公开政务信息,发动群众监督),或者两者同时提高。

(二)导致政府信用缺失的根本原因-官员行为成本与收益的背离

从考察经济人行为决策基础的角度,我们可以发现政府信用缺失的根本原因在于政府官员不讲信用的成本与收益的不对称性。在政府行政过程中,官员行为的成本和收益常常是不对称的,存在着差异和背离;一项行为的做出,自己得到了收益,别人却承担了成本的现象,即行为的外部性现象在政府行政中常常存在。许多时候,地方政府官员不讲信用,受损的通常是政府或者公众利益,官员个人利益并不受损,甚至反而由此受益,因此官员的不讲信用行为常常存在负的外部性。当某一行为存在负的外部性的时候,这一行为通常有过渡供给的趋势。政府信用缺失,其根本原因是由于官员不讲信用行为的负的外部性所造成的不讲信用成本与收益的不对称性。

"马币事件"为我们展示了政府官员不讲信用行为的成本与收益的不对称性。一方面,当洗马镇政府开具白条时,政府官员自身的利益是不受损的,官员个人没有付出成本,我们未见上级对洗马镇官员的惩罚。另一方面,洗马镇官员开具的白条最后要由镇政府承担。当白条长期不能兑现,开始打折时,肯定也是洗马镇政府的信用开始打折的时候。而当白条长期不能兑现,影响经济正常运行,受损最大的莫过于洗马镇民众的利益。所以,开白条,镇政府官员从中受益,镇政府和公众承担成本,败坏的是镇政府的信用。

应该看到,政府本身对官员败坏信用的惩罚不力是加大政府官员不讲信用的成本与收益的背离,导致政府信用缺失的一个主要原因。各级政府或者缺乏政府信用意识、或者为了维护自身形象、或者基于面临的特殊困难的考虑,有意无意的隐藏了官员信用缺失的信息,实质上减弱了对官员的惩罚,反过来纵容了官员糟蹋政府的信用和权威的行为。我们看到,洗马镇政府的白条从1998年就开始诞生了,在2000年开始在市面流通,而到2002年经中央电视台报道后,在巨大的媒体压力下,"马币事件"才得以解决。"马币"流行的背后,是洗马镇上级政府的无知和长期的漠视和纵容。

从以上分析,我们理解了政府信用缺失的深层原因,同时可以得到一个结论:一项旨在激励政

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

府官员守信而抑制不讲信用行为的制度设计要完成的任务是，通过一系列制度措施和法律，尽可能的提高政府官员诚实守信的收益，加强对败坏信用行为的监督、调查和惩罚力度，提高政府官员欺骗、不讲信用的个人成本。在制度设计中，应重视促使政府官员行为的成本与收益趋于对称，降低政府官员行为的外部性。

四、结　语

本文第二部分通过对政府官员个体的微观行为的博弈分析，我们解释了政府信用缺失的机理，强调了一系列制度建设的重要性。第三部分进一步对政府官员博弈的基础——成本－收益比较进行了分析，解释了政府信用缺失的深层原因，从而提出了制度建设的方向。

总之，政府应该完成几个重要的工作：一、自觉公开政务信息，发动政府内外广泛的监督；二、制定有效的行政法规，完善独立司法制度；三、完善干部管理制度；四、转变政府职能，市场能够处理的尽量不干预；五、强化各级官员信用意识，建立包括官员个人信用考评制度、失信责任追究和赔偿制度在内的一系列完善的政府信用制度。在一系列制度的设计中，保证政府官员行为的成本与收益趋于对称，减少政府官员行为的外部性，是需要政府始终考虑的一个问题。

参考文献：

[1] 张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海：上海人民出版社，2002.

[2] 卢现祥. 西方新制度经济学[M]. 北京：中国发展出版社，1999.

An Economic Analysis of the Credibility Absence of the Government

WEI Yan-ming, ZHANG Jie-mei

(*College of Economic and Trade, South China Agricultural University, Guangzhou* 510642, *China*)

Abstract: The non－credibility or deceit of local government destroies government's authority, impede the improvement of the level of social credibility and cut down the efficiency of transaction and the arrangement of the natural resources. In the article, the non－credibility of the government is analyzed by game theory, and cost－revenue analysis is used to explain the action of government employees. It is expected to prove that institution－making is the only way to solve the problem of the non－credibility of the government, and this article also suggests the direction of institution－making.

Key Words: the credibility of the government; game theory; cost－revenue comparison

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net