

“十二五”国家重点图书出版规划——政治前沿新知识文库
国家出版基金（2013年度）资助项目

政府信用

王孝伟 / 著

国家行政学院出版社



中国城市信用建设——城市信用体系建设
中国城市信用建设——城市信用体系建设

政府信用

中国城市信用建设

中国城市信用建设

政府信用

王孝伟 / 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府信用 / 王孝伟著 .

—北京 : 国家行政学院出版社, 2013.8

ISBN 978-7-5150-0930-8

I. ①政… II. ①王… III. ①国家行政机关—信用—研究—中国 IV. ① D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 207650 号

书 名 政府信用

作 者 王孝伟

责任编辑 李少军

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928873

经 销 新华书店

印 刷 北京市昌平开拓印刷厂

版 次 2013 年 11 月北京第 1 版

印 次 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 9.5

字 数 145 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0930-8

定 价 20.00 元

出版说明

近年来，中国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程加快，国民收入稳步增长，经济结构转型提速。同时，中国进入了一个高风险的经济社会大转型、大发展时期，经济社会发展中不平衡、不协调、不可持续问题突出。其中，经济增长的资源环境约束强化、投资和消费关系失衡、收入分配差距较大、科技创新能力不强、产业结构不尽合理、城乡区域发展不协调、就业总量压力和结构性矛盾并存、社会矛盾明显增多等问题表现得尤为明显。此外，随着中国国际地位不断提升和多极化趋势的发展，地区争端增多和多边贸易中的利益纠葛等一系列问题的出现，都急需在政策层面给予回应。

事实上，当前中国面临的诸多“疑难杂症”并非中国独有，如行政效率的提高、公共资源的分配与监督，城市化进程中的建设与治理、多元文化的社会融合与社会和谐、新技术新传媒给政治生活带来的机遇与挑战、国际组织与国际条约体系对国内的多重影响等问题具有相当的普遍性。

发展中国家被这些问题困扰，发达国家也没有完全解决这些问题。所以，问题的普遍性或世界性，使得当代执政者在面临和解决这些问题时，必须具有国际视野和创新观念，而不能拘泥于既有的执政经验和套路，也不应囿于一地一国的有限资源。

面对这种种挑战，我国各级党政领导干部和公务员应具有较强的应对问题、开拓局面、保持稳定、推动发展的综合素质与能力，应不断地

主动拓宽理论和知识视野，积极跟踪世界范围内最新而有效的解决问题的政治实践模式，谨慎探索和总结中国现实中的成功经验。同时，也需要知识阶层积极研究中国社会转型期的新形势、新问题，为应对挑战、解决问题提供智力支持。

“政治前沿新知识文库”是基于上述设想而产生的。这套文库以“资政”为目的，以世界眼光和创新视角聚焦公共政策与治理、社会建设与发展、政党与政治权威、政府与新技术、经济发展与金融战略、国际问题与国际战略等方面的重大问题，将多学科研究的前沿知识与“国家治理”实践中的重要政治、政策问题结合起来，力图打通理论、政策和实践的边界，让理论和政策更好地源于实践、关怀实践。

本文库致力于提供解决现实问题的理论参考、世界经验和丰富案例，以中高级党政领导干部、公务员、政策研究与制定者为主要读者对象，致力于更新其理论视野，提升其执政能力，努力打造影响深远的出版工程。

应该说，本文库是国内知识界在政治前沿问题研究上的一次较为全面的展示，是力图将学术科研界的研究成果转化为政治实践的有益尝试。这套丛书在编写过程中摒弃了传统的体系性的学科知识介绍，而以针对性研究问题的方式出现，看似没什么章法，实则切中肯綮。它既是实践的探索，也是实践的总结，既是经验的浓缩，也是经验的拓展，既是理论的创新，也是理论的积淀。我们认为，不论最终效果如何，这种尝试对于中国转型期许多问题的深入研究，将提供一种新的解决问题的思路。

尝试诚可贵，然纰漏难免。我们也希望能够得到各方面的批评和建议，帮助我们完善这个文库，为读者提供更优质服务，为实现“中国梦”多出一份力。

政治前沿新知识文库编委会

2013年5月

政府信用
ZHENG FU XIN YONG

目 录

导 言 / 1

- 一、政府信用：一个现实而紧迫的课题 / 1
- 二、国内研究状况 / 3
- 三、本书的研究方法和主要内容 / 9

第 一 章 政府信用的理论分析 / 13

第一节 政府信用的内涵 / 13

- 一、信用 / 13
- 二、政府信用 / 20
- 三、政府信用的特征 / 28

第二节 政府性质、政府行为与政府信用 / 31

- 一、政府的性质 / 31
- 二、政府的经济人角色 / 32
- 三、寻租与政府信用 / 37
- 四、政府权力下放、腐败与政府信用 / 41

第三节 政府信用评价 / 45

- 一、标准普尔的政府信用等级评价体系 / 45
- 二、联合资信的地方政府信用评级体系 / 47
- 三、政府信用评价因子 / 50

第二章 政府信用与寻租 - 腐败 / 52

第一节 寻租行为的经济学分析 / 52

- 一、寻租活动的原因 / 55
- 二、寻租活动的条件 / 56
- 三、寻租活动的后果 / 57

第二节 腐败的经济学分析 / 58

- 一、腐败的生成机理 / 58
- 二、现阶段腐败的基本特征 / 61
- 三、腐败的危害 / 68

第三节 寻租 - 腐败与政府信用的相互关系 / 69

- 一、政府信用缺失的外生原因：
政府官员的寻租与腐败 / 69
- 二、政府信用缺失的内生原因：
个体理性与集体理性的冲突 / 71

第 三 章 政府信用与公共产品的公平供给 / 79

第一节 政府信用的公共性 / 79

- 一、公共产品与公平 / 79
- 二、政府行为的供给模型 / 82
- 三、政治市场的角色分析 / 84

第二节 政府信用与农村公共产品供给 / 86

- 一、农村公共产品供给的历史与现状 / 86
- 二、农村公共产品供给不足的原因 / 89
- 三、政府公平供给公共产品的措施 / 91

第 四 章 政府信用与制度缺陷 / 96

第一节 政府信用存在问题分析 / 97

- 一、政府信用缺失的负面效应 / 97
- 二、政府失信原因分析 / 98
- 三、政府官员个人失信与政府隐性担保 / 100

第二节 交易成本、交易费用与制度 / 104

- 一、交易成本和交易费用的内涵 / 104
- 二、不同制度交易成本比较 / 106

第三节 政府信用的内部组织经济学分析 / 107

一、政府的内部组织结构 / 108

二、内部组织分析 / 110

第四节 制度视野下的政府信用 / 117

一、信用与制度 / 117

二、博弈与信用机制的建立 / 119

第五节 用制度供给创新提高政府信用 / 124

一、政府信用的约束机制 / 124

二、政府信用的激励机制 / 127

三、政府信用的实施机制 / 131

参考文献 / 133

后 记 / 141

导 言

一、政府信用：一个现实而紧迫的课题

什么是政府信用？很多学者从不同的角度对政府信用的内涵作了界定。有学者从道德评价和价值判断角度来界定：政府信用，就是国家行政机关的信用，是社会组织、民众对政府信誉的一种价值判断或主观评价，它是政府行政行为所产生的信誉和形象在社会组织和民众中所形成的一种心理反映。它既包括民众对政府整体形象的认识、情感、态度、情绪、兴趣、期望和信念等，也体现为民众自愿地配合政府行政，减少政府的公共管理成本，以提高公共行政效率。^[1]还有学者从主体行为和客体评价两个角度来阐述政府信用的内涵：“政府信用是指各级国家行政机关在经济社会管理和服务活动中能够履行契约而取得的信任，是社会组织、民众对政府行政行为所产生的信誉和形象的一种主观评价或价值判断。它主要包括三层含义：第一，国家行政机关以平等主体的身份与个人或企业签订行政合同（或行政契约），并能够以实际行动履行合同而取得对方当事人的信任；第二，国家行政机关在法律、法规、政策的执行过程中，能够做到依法行政，从而取得社会的信任；第三，国家行政机关在没有法律、法规、政策和行政合同具体约束的情况下，也能始终主持正义，维护公众的利益，正确履行自己的职责，从而取得社会的信任。”^[2]本书认为，政府信用是指国家行政机关作为社会经济管理者、

[1] 王和平. 论政府信用建设 [J]. 政治学研究, 2003 (1).

[2] 李津燕. 构建政府信用的制度保障 [N]. 人民日报, 2004-08-24.

公共产品的提供者、独立的经济人，在其管理活动、服务活动、供给行为和交易行为中，能够履行契约，取得公众信任的行为和品质。

政府信用与其他信用形式一样，具有价值，可以计量。政府信用的计量角度是多方面的，标准普尔的主权信用评级、联合资信公司的地方政府信用评级、国内学者李长江的地方政府信用评级模型，都是有价值的研究。

标准普尔的政府信用等级评价体系，是对各国（或地区）政府按期偿还债务的能力和意愿——即对主权信用风险所做的评估。1980年，标准普尔评估了12个国家（或地区）政府的债务信用，级别均为AAA级。目前，由标准普尔监控的100多个国家和地区政府债务信用等级，从AAA级到D级不等，标准普尔政府债务信用等级评价体系已经成为全球金融市场政府债券投资者首瞻的投资风险指示器。2010年12月，标准普尔将中华人民共和国的长期主权信用评级由“A+”调升至“AA-”，评级展望稳定。中国主权信用等级的提升，主要是因为中国财政灵活性不断改善，外部流动性充裕，国际储备连年增加，银行不良资产比例不断下降，政府坚定的改革决心提升了中国经受冲击的能力并推进了渐进式改革进程。

国际信用等级的持续上升，并不意味着政府国内信用水平的提升。标准普尔的政府信用评价，仅仅反映了一国政府的国际债务信用等级，因而是不太全面的。因为反映一国信用水平的，不仅仅是国际债务偿还能力和意愿这一个指标，主权政府在其他国际事务中的行为，也是决定政府主权信用的重要指标。此外，政府面对的不仅仅是国际社会，它首先面对的是本国公民，按照契约观，政府的公共权力来自公民的委托，公民理应成为政府信用最直接最主要的评判者。政府的信用，通过政府的行为表现。众所周知，政府最主要的职能有两个：公共管理和公共服务。公共管理的效率和公共服务的质量，也就成为公民衡量政府信用的两大重要指标。我国政府公共管理的效率虽然不断提高，但是离公众期望的目标还有很大距离；公共服务的质量和覆盖面、公共物品的数量和差异分布，都还不能令公众满意。

政府行为是政府信用的直接反映。范柏乃对此做过研究。^[1]他采用 7 点量表,设计了我国地方政府信用水平的问卷调查表,内容涉及法规政策的连续性、法规政策的完备性、行政决策的科学性、政务信息的公开性、行政审批的规范性、政府干预的有效性、市场监管的公平性、政府官员的廉洁性、行政执法的公正性和政府职能的合理性,对浙江大学 300 余名 MPA 和行政管理专业的研究生进行调查。调查结果显示:我国目前省级、地市级、县级和乡镇四个层级的地方政府信用水平都明显偏低;地方政府信用水平得分随着政府层级的降低而降低。由于被调查者的同质性,这种结果有待商榷。如果直接面向社会普通公众调查,政府信用得分可能会更低。地方政府信用缺失已经成为影响地方经济发展(这在招商引资方面最明显)、社会安定的重要因素。

我国市场经济发展模式是政府主导型的,改革采取自上而下逐步推进的方式,政府在改革发展中的作用不可替代。从总体上说,现在依然是一个“强政府”的时代,改革并没有削弱政府的主导作用,在金融、军工、能源、航运等重要领域和重点行业中,国家依然拥有绝对控制力。在经济活动中,政府的信用可以被量化分析,政府信用的低水平与日益强大起来的国家实力显然不适应。因此,研究政府信用,对于建立廉洁、高效、务实的政府,意义重大。

二、国内研究状况

篇名中含有“政府信用”、“政府诚信”关键词的学术论文,2002 年公开发表的为 41 篇,2003 年论文达 81 篇之多,2004 年也达 75 篇。这些研究涉及以下主题:政府信用的内涵和分类;政府信用的意义分析;政府信用的评价体系与评价模型研究;政府信用缺失的原因分析;重建政府信用的路径研究。

[1]范柏乃,金明路,程宏伟.我国地方政府信用水平的实证调查[J].行政与法,2005(1).

（一）政府信用的内涵和分类

政府信用是指各级国家行政机关在经济社会管理和服务活动中能够履行契约而取得的信任，是社会组织、民众对政府行政行为所产生的信誉和形象的一种主观评价或价值判断。它主要包括三层含义：第一，国家行政机关以平等主体的身份与个人或企业签订行政合同（或行政契约），并能够以实际行动履行合同而取得对方当事人的信任；第二，国家行政机关在法律、法规、政策的执行过程中，能够做到依法行政，从而取得社会的信任；第三，国家行政机关在没有法律、法规、政策和行政合同具体约束的情况下，也能始终主持正义，维护公众的利益，正确履行自己的职责，从而取得社会的信任。前两层含义主要体现的是法律方面的信用，后一层含义主要体现的是道德方面的信用。^[1]

政府信用就是国家行政机关的信用，是社会组织、民众对政府信誉的一种主观评价或价值判断，它是政府行政行为所产生的信誉和形象在社会组织和民众中所形成的一种心理反映。它既包括民众对政府整体形象的认识、情感、态度、情绪、兴趣、期望和信念等，也体现为民众自愿地配合政府行政，减少政府的公共管理成本，提高公共行政效率。^[2]

政府信用主要包括两层含义：一是在有法可依时，能严格依法行政，在无法可适用时能坚持诚实信用的原则，始终正确履行职责，维护社会正义和公众利益；始终信守并兑现自己制定的政策、法规、承诺。二是政府在作为信用关系平等主体的一方时，始终能恪守契约，履行义务。^[3]

在政府信用的分类上，主要观点有：（1）从行政职责与程序的角度，将政府信用分为管理信用、服务信用、领导人信用三个部分。^[4]（2）从行为表现是否具有一致性，把政府信用分为“名实一致”、“言行一致”、“前后一致”三类。^[5]（3）从管理过程将政府信用分为决策信用、行为信用、程

[1] 李津燕. 构建政府信用的制度保障 [J]. 人民日报, 2004-08-24.

[2] 王和平. 论政府信用建设 [J]. 政治学研究, 2003 (1).

[3] 冯昊青, 荣石泉. 论政府信用的价值及建设对策 [J]. 云梦学刊, 2005 (2).

[4] 高洪涛. 政府信用: 构建信用社会的保障 [J]. 决策探索, 2002 (11).

[5] 童中贤. 政府信用状况与建设思路 [J]. 广东行政学院学报, 2003 (1).

序信用。^[1] (4) 从职能分类将政府信用分为自身事务管理信用、外部事务管理及其服务信用。^[2] 政府信用通过政府行为来表现, 具体表现为: 政府有所为有所不为, 即到位而不越位; 政策法规的科学合理性和稳定连续性; 行政行为的公开、公平和公正; 政府要按约行事并履行对社会的承诺; 政府权力委托 - 代理者行为的规范性; 为社会创造信用环境。^[3]

(二) 政府信用的意义分析

邹东升认为, 政府信用有如下意义: 诚信政府是建立完善的社会信用体系的必要前提; 诚信政府是社会主义市场经济体制建立和完善的保证; 诚信政府是政府取信于民, 塑造良好政府形象的理性选择; 诚信政府是适应我国加入 WTO 的现实要求。^[4] 冯昊青认为, 政府信用有以下价值: 政府信用是立国之本; 政府信用是建设社会信用的基础; 政府官员的信用是影响社会信用风尚的关键因素。^[5]

(三) 政府信用的评价体系与评价模型研究

标准普尔政府信用等级评价体系是国际上著名的对政府债务信用等级进行评价的体系。标准普尔对各个国家或地区政府的债务信用从定性和定量两个方面进行评价, 评价体系包括政治风险、收入和经济结构、经济增长的前景、财政弹性、中央及地方政府的债务负担、境外负债及或有负债、货币稳定性、对外流动性、公共部门的外债负担、私营部门的外债负担等 10 大类共 49 项评价指标。^[6]

李长江认为, 现实中对个人信用的测评, 可以从他的素质和能力两个方面进行, 政府的信用同样也可以从政府的素质和能力两个方面来评测。他参

[1] 毕明. 论政府信用及其建设 [J]. 贵州大学学报, 2003 (2).

[2] 罗忠桓. 论信用政府与政府信用 [J]. 湖南社会科学, 2002 (6).

[3] 孙智英. 加强政府信用建设的若干问题 [J]. 东南学术, 2003 (2).

[4] 邹东升. 诚信政府建设——社会诚信典范的追求 [J]. 探索, 2004 (3).

[5] 冯昊青, 荣石泉. 论政府信用的价值及建设对策 [J]. 云梦学刊, 2005 (2).

[6] 陈伟. “标准 - 普尔”政府信用等级评价体系简析 [J]. 国际金融研究, 2003 (1).

考了“西肖尔金字塔模型”，构建了如下的政府信用评价模型：

模型 1: $Z=aX+bY$ 。Z 为政府信用，X 为政府资质，Y 为政府行为能力，X 和 Y 称为第一层次因子，a 为政府资质的权重，b 为政府行为能力的权重。

模型 2: $X=\sum_{i=1}^m a_i w_i$ 。X 为政府资质， w_i 为政府资质的影响因子，称为第二层次因子， a_i 为政府资质各影响因子的权重，m 是大于零的整数。

模型 3: $W_i=\sum_{r=1}^u d_r p_r$ 。P_r 是 W_i 的各种因子（称第三层次因子）的分值， d_r 是 P_r 相应的比重，u 是大于零的整数。

模型 4: $Y=\sum_{j=1}^n b_j R_j$ 。Y 为政府行为能力，R_j 为政府行为能力的影响因子，称第二层因子。 b_j 为政府行为能力的影响因子的权重，n 是大于零的整数。

模型 5: $R_j=\sum_{e=1}^v s_e H_e$ 。H_e 是 R_j 的各种因子（称第三层次因子）的分值，S_e 是 H_e 相应的比重，v 是大于零的整数。

模型 6: $G=\sum_{k=1}^Q c_k Z_k$ 。G 为整体信用，Z_k 为各级政府信用，k 为政府的数量，G_k 为各级政府在整体信用中的权重，Q 是大于零的整数。^[1]

（四）政府信用缺失的原因分析

政府失信现象总是与政府权力和政府职能过大，超出其实际责任能力范围有关。Knack&Keefer 对 29 个国家的实证分析表明，对政府行政权力的限制和司法的独立程度与国民之间的信任度成正比：对政府权力的限制每上升一个点（最高为 7 点），信任度上升 1.5 个百分点；司法独立程度每上升一个点（最高为 4 点），信任度上升 8 个百分点。奥斯特罗姆的研究也表明，美国传统的一元化和等级制官僚行政体制存在着一个难以遏制的倾向，那就是行政权力不断扩张，以致行政长官的权力大大超过其实际行政能力。过多的权力不仅使行政官员滥用权力成为可能，更重要的是这实际上意味着他们被赋予了他们不可能实现的责任。其结果，必然是政府乃至宪法陷入信用危机。^[2]

[1] 李长江. 市场经济条件下政府信用研究的重要性及政府信用模型构建 [J]. 东南大学学报, 2003 (4).

[2] [美] 文森特·奥斯特罗姆. 美国公共行政思想危机 [M]. 上海: 上海三联书店, 1999.

刘智勇指出,政府信用缺失的主要原因有三点:其一,政府行政决策机制不完善;其二,政企不分,地方保护主义严重;其三,政府轻诺寡信。^[1]吴晓指出,政府信用职能缺失主要表现为政府行为短期化和信用制度供给不足。^[2]冯瑛认为,我国政府信用缺失是因为:(1)信息不对称条件下的道德风险;(2)社会缺乏市场经济所要求的信用文化环境和刚性的制度约束;(3)政府职能的越位与缺位;(4)监督和制约的软化;(5)政府决策的不科学、不民主。^[3]周文翠从本体论角度解析了政府信用流失的原因:一是党政二元对政府责任的弱化、条块并存对政府效率的降低、人事制度不合理对政绩观念的扭曲、信用制度不健全对政府信用能力的削弱等制度合理性、科学性的欠缺;二是政府组织的公共性及理念的缺陷;三是行政人的道德异化。^[4]

范柏乃通过实证调查,发现地方政府信用缺失的原因有以下方面:地方政府绩效评价体系不科学;地方政府职能转变滞后;对地方政府的行政监督乏力;政府作为经济人的自利性;行政责任追究制度不健全;委托-代理制度的缺陷;失信惩罚机制不健全;社会道德资源的短缺;市场体系发育不成熟;政府的强势性;法律制度供给不足;官员和公务员行政执法能力有限。^[5]

(五) 重建政府信用的路径研究

国内学者认为,建设政府信用的途径有:强化政府信用意识,提高对政府信用建设重要性的认识;转变政府职能,坚决铲除地方保护主义;德法并举,建立行政道德与依法行政相结合的互动机制。^[6]有学者指出需通过一系列

[1] 刘智勇.论加强政府信用建设的必要性及其实现途径[J].西南民族大学学报.2005(2).

[2] 吴晓.浅议市场经济条件下的政府信用职能[J].湖南行政学院学报,2003(2).

[3] 冯瑛,孙建华,王莉.我国政府信用的缺失及对策[J].西南民族大学学报,2004(12).

[4] 周文翠.政府信用流失的本体论分析[J].山东理工大学学报.2011(1).

[5] 范柏乃.我国地方政府信用缺失成因的实证调查[J].理论观察,2004(6).

[6] 刘智勇.论加强政府信用建设的必要性及其实现途径[J].西南民族大学学报,2005(2).