

政府经济职能研究

——基于政府信用的视角

Study of the Economical Function

of the Government

——Based on Government Credit

李朝晖 著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

013048923

F20
109



政府经济职能研究

——基于政府信用的视角

Study of the Economical Function

of the Government

—Based on Government Credit

李朝晖 著



北航

C1655912



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

F20/109

013048853

图书在版编目(CIP)数据

政府经济职能研究——基于政府信用的视角/李朝晖 著. —武汉: 华中科技大学出版社, 2013. 6

ISBN 978-7-5609-8673-9

I. 政… II. 李… III. 国家行政机关-经济职能-研究-中国 IV. F123

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 019123 号

政府经济职能研究——基于政府信用的视角

李朝晖 著

策划编辑: 沈婷婷

责任编辑: 董 田

封面设计: 旻昊图文空间

责任校对: 何 欢

责任监印: 张正林

出版发行: 华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编: 430074 电话: (027)81321915

录 排: 华中科技大学惠友文印中心

印 刷: 华中科技大学印刷厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 13.25

字 数: 210 千字

版 次: 2013 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 29.00 元



华中出版

本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线: 400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

摘 要

政府职能是指政府根据宪法和法律规定,促进经济发展、管理公共事务、提供公共服务的职责和功能。政府能否有效地履行其职能与政府信用有着密切的关系。

政府职能实际上是一种公共受托责任,政府履行其职能的过程实际上是政府履约的过程。作为委托人的公众就会对政府履约的能力、意愿和行为有一个评价,这种评价的高低反映了政府信用的高低。若政府不能有效地履行其职能,就表现为政府失效;政府失效会降低政府信用,政府信用的缺失进一步加剧政府失效……因此,政府失效与政府失信之间存在着积累循环的因果关系。

政府失信问题是一个世界性的难题,因为政府信用是一种稀缺性的资源,其稀缺性是由委托-代理关系的内在风险性所决定的。政府的信用风险一方面表现为政府履约能力不足,另一方面表现为履约意愿和动力不足,因而极易出现政府失信。

政府的信用建设是一个复杂的系统性工程,涉及政治、经济、社会、文化等方方面面,任重而道远。当前,加强政府的信用建设应从两个方面着手。一是要严格限定政府的信用职责范围。为此,在体制建设上就需要建设服务型政府,合理地界定政府职能,减少政府的越位、错位和缺位现象的发生。二是要提升政府的信用能力和履约意愿。为此,必须建立和完善监督制约机制和政府信用激励机制,加强公务员队伍建设,加大惩治腐败的力度,等等。必须指出的是,由于政府地位的特殊性,政府信用建设的主体不能仅是政府自身,而应当有广大民众的积极参与。比较可行的思路是,借鉴国外政府改革的经验,通过体制革新,建立起政府



自我约束与外部监督相结合的一整套监督制约机制,从而使政府的各项承诺成为可信承诺。

关键词:政府经济职能 委托-代理关系 政府信用 可信承诺

Abstract

The function of the government is a responsibility of which the government should develop economy, manage economic business and provide public services according to the constitution and regulations of law. It has an intensive connection with the government credit and the practice of its function effectively.

The essence of government is a social contract. The function of the government is in fact a responsibility to the public, and the practice of the function is the practice of the commission. Therefore, the public as the client will estimate the ability, willingness and action of the government in which it reflects the level of its credit. When the government cannot practise its economic function effectively, there might be government invalidation. It has an intensive connection with the lost of government credit in which the latter one leads to the previous one and the previous one will again strengthen the distrust of public on the government. As a result, these two phenomena have a circular and accumulating consequent relationship.

The lost of government credit is a worldwide problem, because the government credit is a kind of scarce resource of which the scarcity is decided by the inner-risk of the agency on commission. On one hand, the credit risk of government shows as a lack of ability in fulfilling its promises; on the other hand, it shows as a lack of willingness or stimulation. Consequently, the deficiency of government credit is a common phenomenon.

The construction of government credit is an emergent and arduous task



which has to be enforced in two ways. One is to define strictly the range of government's responsibility. For this, we need to build a modern service-fulfilling government and scientifically define the economic function of the government to reduce the occurrence of offside, disorder and absence of government. The other is to improve the ability of the government credit and willingness to fulfill its promises. For this, we have to establish and perfect the supervisory and restrictive system and encouragement system of government credit, enhance the ability of the officials and so on. What must be pointed out is that because of the special statue of the government the principal part in the construction of government credit is not only the government itself but also including the active participation of the public. One possible way is that, we can adopt foreign countries' reforming experience to establish a whole set of supervisory and restrictive system with government self-restrain and supervise from the public combined. Accordingly, the various promises by the government become creditable.

Key words: economical functions of the government principal-agent relationship government credit creditable promises

目 录

导论	(1)
一、研究背景及意义	(1)
二、相关研究综述	(2)
三、研究方法	(12)
四、本书的结构和基本观点	(14)
第一章 政府经济职能概述	(18)
第一节 政府及其公共受托责任	(18)
一、什么是政府	(18)
二、政府的双重属性	(20)
三、政府的公共受托责任	(24)
第二节 政府经济职能的含义	(28)
一、什么是政府经济职能	(29)
二、西方经济学家对政府经济职能的认识	(31)
三、国内学者对政府经济职能的界定	(37)
四、关于政府经济职能理论的新思考	(42)
第三节 政府失效与政府失信	(45)
一、政府失效的类型及其原因	(46)
二、政府失效与政府失信的积累循环因果关系	(52)



第二章 政府信用的经济学分析	(57)
第一节 政府信用概述	(57)
一、政府信用的特征	(58)
二、政府信用的分类和结构	(61)
三、政府信用行为的表现	(66)
第二节 政府信用的风险	(69)
一、政府失信是一个世界性难题	(69)
二、当前我国政府失信的表现及其综合负效应	(72)
三、政府信用风险的内在机理	(79)
四、结论和启示	(89)
第三章 中国政府经济职能和政府信用的变迁	(92)
第一节 计划经济体制下政府经济职能特征与信用困境	(93)
一、计划经济体制下政府经济职能特征	(93)
二、中国计划经济体制的确立与全能政府的形成	(100)
三、全能型政府职能模式的调整与计划经济体制的强化	(105)
四、全能政府的信用困境	(109)
第二节 政府信用的变迁——从全能政府到责任政府	(117)
一、现代市场经济的责任政府取向	(117)
二、中国体制转轨中政府信用的变迁	(121)
三、关于政府经济职能和政府信用变迁的新思考	(135)
第四章 西方国家政府改革的经验及借鉴	(140)
第一节 西方国家政府改革的背景及动因	(140)
一、西方国家政府治理发展概述	(140)
二、当代西方各国政府改革的动因	(143)
第二节 西方国家政府改革的理论基础	(144)
一、公共选择理论	(145)
二、新公共管理理论	(146)
三、新公共服务理论	(147)
四、善治理论	(150)



第三节 西方国家政府改革实践	(153)
一、美国的政府改革实践	(156)
二、英国的政府改革实践	(159)
三、新西兰的政府改革实践	(160)
四、东亚国家政府改革实践	(162)
第五章 重塑政府经济职能——打造信用政府和责任政府	(168)
第一节 政府经济职能的合理界定	(168)
一、政府经济职能的合理定位	(169)
二、政府决策与执行机制的科学化与规范化	(172)
第二节 完善政府的权力监督和制约机制	(174)
一、政府可信承诺的理论及其启示	(174)
二、当前我国政府权力监督和制约机制的现状 & 缺陷	(178)
三、完善政府权力的监督和制约机制	(181)
结语	(190)
参考文献	(192)

导 论

一、研究背景及意义

世界各国的发展史证明,政府在经济和社会各项事业的发展中起着举足轻重的作用,正如世界银行在《1997 年世界发展报告》中所指出的:“没有一个有效的政府,不论是经济的还是社会的可持续发展都是不可能实现的。”^①特别是在全球化、市场化、信息化的背景下,更是要求政府这只“有形之手”与市场这只“无形之手”相互补充、密切配合,以实现经济的全面、协调、可持续发展。

经过 30 多年的经济体制改革和对外开放,中国经济发展已经进入了一个新的阶段和新的战略机遇期,到 2003 年,中国的人均国内生产总值已经突破 1 000 美元,这标志着中国经济发展在过去 20 多年间完成了一个质的飞跃,进入全面建设小康社会的新的历史阶段。然而,随着市场化进程的加快,各种深层次的矛盾也暴露无遗,如社会两极分化严重、经济发展与社会发展不协调、资源环境与发展不协调、经济增长与就业增长不协调、社会信用匮乏等。这些深层次的矛盾,有的是发展中的问题,有的是市场机制发育

^① 世界银行. 1997 年世界发展报告:变革世界中的政府. 蔡秋生,译. 北京:中国财政经济出版社,1997.



不完全的问题,但或多或少都与政府职能的缺位、错位及越位有一定的关系,可以说是市场失效与政府失效相互交织、共同作用的结果。

政府地位的特殊性,使得它一方面在社会经济发展中不可或缺;另一方面也可能对社会经济发展起到阻碍和破坏作用。长期以来,学者们对于政府经济职能的研究兴趣长盛不衰,而现实中大量存在的政府失效现象也使这种研究充满了现实性和紧迫感。各种类型的政府失效不仅使政府干预经济的效果大打折扣,也使得政府的公信力面临着重大挑战。因此,如何科学合理地界定政府经济职能、重建公众对政府的信任,以尽量减少政府失效现象的发生,无疑是一个具有重要理论和现实意义的课题。

二、相关研究综述

任何成系统的经济理论都离不开对政府行为的研究。自重商主义开始,或是强调政府对市场的干预,或是强调市场的自由经营,政府与市场的关系问题始终是300余年来西方经济学一个争论不休的问题,并成为理论演变的一条主要线索。近年来对发展中国家和转型国家经济发展的研究,也往往离不开对政府职责、政府角色和政府职能的认识,因而国内外都积累了大量的关于政府经济职能研究的文献,但是对于政府信用问题的研究则相对薄弱。下面拟从国外和国内两个方面进行梳理。

(一) 国外学者对政府信用的研究综述

西方学者对政府信用的研究历史可谓源远流长,无论是卢梭的社会契约理论还是孟德斯鸠的三权分立学说,都是从政府与公众的关系入手强调政府要对公众讲信用,但是这种研究从约翰·洛克以后就相对沉寂。第二次世界大战以后,西方国家政府出现了诸如财政赤字、绩效低下、信任危机等一系列的问题,政府管理中的问题再次引发了学者的关注和思考,他们从政府行为的范围、政府绩效、公众参与、腐败问题、经济问题、社会和文化等不同角度探究政府信用降低的原因。如加里·奥伦指出,“公民对政府的不信任会损害民主宪政机制、损害政府治理、阻碍政府公务员招募与保持机制



等,从各方面而言,不信任的存在会形成更为复杂的问题,如抗税、激进的控诉行为、第三部门的不正常发展等。”他们的研究促进了一些新的理论学派的繁荣,如公共选择理论、委托-代理理论、社会资本理论等。从20世纪70年代开始,各国学者对政府信用的关注还表现在通过对现实的信用体系的构筑探索公共改革的新思路。如戴维·奥斯本和特德·盖布勒在《改革政府——企业家精神如何改革着公共部门》中就把信任作为政府进行根本性改革时起支持作用的一个因素,提出了政府公共部门应由“划桨人(paddler)”向“掌舵人(steerer)”转变,并成为美国发起“重塑政府运动(Reinventing Government Movement)”的理论基础。

此外,一些学者从社会学的信任角度探讨了政府信用的相关问题。如社会学家詹姆斯·科尔曼把信任视为社会资本,这种观点被弗朗西斯·福山继承并发扬光大。1998年美国乔治敦大学的马克·E.沃伦编写了一部论文集《民主与信任》(*Democracy & Trust*),其中,罗素·哈丁的论文《我们要信任政府吗?》以“暗含利益”为核心概念,对政府能力与信任、民主与信任等问题进行了探讨^①。1993年,美国政治学家罗伯特·D.帕特南首次尝试在更广泛的社会范围内使用社会资本的概念,他在《使民主运转起来》一书中试图解释意大利自20世纪70年代以来的地区政治改革为什么在某些地区取得了成功,而在另一些地区却收效甚微。在此后的研究中,罗伯特·D.帕特南还发现近年来美国公众对于他人和社会制度的信任程度在不断下降,而且公众对社会政治生活的参与度也在不断减少。因此,他认为对于整个社会而言,信任在很大程度上是作为一种突破了个体关系而存在的社会关系,这种关系并非孤立存在,而是植根于整个社会、经济和文化的背景网络中,其生成有着深刻的社会制度的烙印。由此,社会学大师尼克拉斯·卢曼将信任分为人际信任和制度信任,前者建立在熟悉度及人与人之间的感情联系的基础上,后者则通过外在的像法律一样的惩戒或预防式批判来降低社会交往的复杂性。尽管这些研究大多不是直接针对政府与公众之间的关系,但对于政府信用问题的研究无疑是具有启发意义的,因为公众与政府的

^① [美]马克·E.沃伦. 民主与信任. 吴辉,译. 北京:华夏出版社,2004:20-38.



信任关系显然属于制度信任的范畴。

主流经济学家一般对政府信用问题关注较少,因为传统上政府信用属于政治哲学的范畴。但是随着经济学不断“入侵”其他社会科学,政府信用的问题自然也开始进入一些经济学家的视野。早期的文献主要通过一些具体问题的讨论来说明政府信用问题。如凯恩斯学派与理性预期学派关于货币政策的争论,其核心实质上就是政府政策如何取信于民的问题。罗伯特·卢卡斯引入理性预期的概念对政府政策的有效性和政府信用之间的关系进行了分析^①;芬恩·基德兰德和爱德华·普雷斯科特在一个动态博弈的环境中分析了政府诚信对政府和公众之间政策博弈的影响,首次提出了动态不一致性概念,此概念成为后来讨论政府信用的一种基本方法^②。此后,一些学者以政府声誉或政府信誉为主题,运用博弈论和信息经济学分析政府的各种行为,这个研究方向目前已取得一些成果,其影响也在扩大。不过在经济学领域,对于政府信用的研究首推制度学派,这主要反映在一些制度经济学文献对“政府可信承诺”的研究上,其中道格拉斯·诺斯和巴瑞·温加斯特于1989年发表于《经济史杂志》的论文《宪政与承诺:17世纪英国公民决策制度的演化》^③是研究可信承诺在制度变迁中的作用的开端。文中运用博弈论的分析工具,对于英国的光荣革命及其意义进行了重新解释,认为光荣革命的意义在于形成了王室与议会之间的权力制衡机制,使人们开始相信政府保护产权的承诺是可信的,从而为英国的率先崛起奠定了基础。诺斯和温加斯特的这篇论文对本书具有启发意义,促使笔者深入思考政府信用与政府经济职能之间的关系。但是总的来讲,国外对于政府信用进行专门性研究的文献并不多见。

(二) 国内学者关于政府信用的研究综述

近年来,我国许多学者日益意识到良好的政府信用对于社会信用体系

① Lucas R E. Expectation and the Neutrality of Money. Journal of Economic Theory, 1972(4).

② Kydland Finn, Prescott E. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. Journal of Political Economy, 1977, 85.

③ North Douglass, Weingast Barry. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. Journal of Economic History, 1989, 49(4): 802-832.



的构建的重要性,他们强烈呼吁我国要加强政府信用建设。著名经济学家董辅初提出,政府信用问题对整个社会信用有引导作用,信用制度和信用体系建设应当首先从政府做起。2002年党的十六大提出:要整顿和规范市场经济秩序,健全现代市场经济的社会信用体系。2003年的“两会”期间,政府信用更是成为代表们的重要议题。关于政府信用的研究成果也日益丰富。在学术著作方面,有郑也夫的《信任:合作关系的建立与破坏》、王良的《社会诚信论》、魏健等编著的《谁为我们担保——诚信危机在中国》,等等。从经济学角度对广义的信用问题进行了系统论述的较有代表性的著作有张维迎的《信息、信任与法律》和孙智英的《信用问题的经济学分析》,前者主要从产权制度的角度探讨信誉得以建立的根本原因,后者则对信用的内涵、信用的内容及如何构建社会信用体系进行了较为全面的经济分析。孙智英认为,信用是人们出于合作的需要而在长期的经济交往中逐渐形成的行为规则,是主观上的诚实守信和客观上的偿付能力的统一。

与研究专著相比,相关的学术文章则比较多,笔者在文后的参考文献中列出了一些,这些文献基本上形成于20世纪90年代中期以后,之前则微乎其微,主要是因为随着体制转轨的初步完成,人们开始把关注的焦点集中到政府自身的改革上面。在诸多文章中,王和平的《论政府信用建设》对政府信用的含义、行为表现及建设路径等问题有比较深刻的见解。^①还有一些学者的文章也比较有见地,如:李长江构建了一个政府信用的计量模型,试图对政府信用进行定量研究;^②张成福和孟庆存则对一些西方发达国家重建公众对政府的信任的实际措施和经验进行了探讨;^③沈海军对拉美、东南亚和印度的政府信用重建进行了比较研究,^④等等。

总的来看,我国学者对政府信用的研究主要集中在以下几个方面。

① 王和平.论政府信用建设.政治学研究,2003(1).

② 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.东南大学学报(哲学社会科学版),2003(4).

③ 张成福,孟庆存.重建政府与公民的信任关系——西方国家的经验.国家行政学院学报,2003(3).

④ 沈海军.WTO规则下发展中国家政府信用重建的比较研究.江汉论坛,2003(9).



1. 政府信用的内涵

政府信用简言之就是政府机构因履行职能而获得的信用。但是因学科背景不同,学者们对于政府信用的内涵并没有一致的定义,而是各有侧重。目前对政府信用的解释主要有以下几种。

(1)“价值判断说”。该理论认为政府信用是社会组织 and 民众对政府信誉的一种主观评价或价值判断,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应。它包括民众对政府整体形象的认识、情感、态度、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。

(2)“政府能力说”。该理论认为政府信用是政府在与其它主体(公民或其他国家)的交往过程中建立的、履行某些承诺的意志与能力。

(3)“信用因素说”。该理论认为政府信用一方面由政府(信用方)是否具有值得公众(信任方)信任的因素,包括诚实、守信的良好品格等政府人格方面的因素,及其履约能力在客观上能为公众所信任的程度,即来自公众的评价;另一方面是政府对公众的责任感,即对公众期待和信任的回应,因而对公众的责任感及其回应是政府信用的关键内容,而行政权是委托-代理的中心,承载着委托人的信任和代理人的信用,是二者的结合点,这是一个比较全面的概括,也是本书所阐述的关于政府信用内涵的核心内容。

(4)“政治伦理说”。该理论认为,政府信用是政治伦理的基础,政府信用从根本上说是对人民守信用,即取信于民,基本要求是政府要承担起公共管理和公共服务责任,实现社会的稳定、公平、富有效率,政府信用的兑现主要是通过政府职能的实现来体现的。

尽管上述理论对政府信用内涵的具体表述不同,但是我们可以从中发现一些共同的地方。首先就其主体本身而言,政府信用是政府及其部门作为公共权力机构或公共权力的代理者信守规则、遵守诺言、实践约定。其次是政府对公共委托契约中赋予的期待和信任的责任感和回应。其核心就是公众对政府的信任和政府对公众的信用。

2. 政府信用的内容

高洪涛在其《政府信用:构建信用社会的保障》一文中将政府信用划分



为三个层面:管理信用、服务信用和领导人信用。王淑芹在其《政府信用解析》一文中更加明确地对政府信用的构成要素进行了二级分解和阐释,即政府信用的一级构成要素是制度信用、程序信用、权力信用、效率信用,而各一级构成要素又可细分为多个二级要素。制度性质的正义性、制定的及时性和贯彻的实效性是制度信用的二级要素;程序信用可细分为行政决策的科学化、政务信息的公开化、行政责任监督的民主化;权力信用可分解为政府权限的“正位”、权力约束的法制化等;服务和法治的行政管理理念、机构设置的合理化、办事规程的简化、承诺服务的细化是效率信用的构成要素。

3. 政府信用建设的主要途径

这是国内学者讨论最多的一个方面,概括而言,学者们认为构建政府信用的途径主要有四:一是积极构建社会信用体系,创造良好的政府信用的外部环境;二是建立健全政府信用的制度体系,提高政府的公信力,建立健全政府信用评价体系,包括政府信用责任约束机制、政府信用监督制度、政府失信惩罚制度、政府失信赔偿制度等;三是加强立法和执法,规范政府信用建设;四是强化公务员的信用意识,提高公务员诚信的自律水平。

4. 政府信用评价体系和评价模型研究

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,主要用于对各国政府按期偿还债务的能力和意愿即所谓的信用风险进行评估。这一视角对于狭义的政府信用即政府的财政信用的评价是有效的,但是由于与广义的政府信用的行政本质的要求相去甚远,不符合对政府信用内涵所作的界定的需要。国内学者李长江则在这方面进行了尝试,他认为政府信用可以从政府的素质和能力两个方面进行测评,并据此构建了一个政府信用的评价模型。

尽管随着社会主义市场经济体制的逐步确立,人们对于社会信用体系的建立和完善越来越关注,学者们对于政府信用的研究也在逐步深化,但是就目前所积累的文献来看,对政府信用的研究还有待进一步深入。

首先,目前对于政府信用问题的许多研究属于应用研究,理论研究还不够深入,缺乏成系统的理论支撑。特别是对于政府信用与政府职能之间的关系、政府信用与政府权力的行使、政府信用与权力监督的关系等都有待进