


章延杰 著

# 政府信用论



政治与公共事务论丛

 上海人民出版社

ON  
THE GOVERNMENT  
CREDIT

章延杰 著

# 政府信用论



政治与公共事务论丛



上海人民出版社

ON  
THE GOVERNMENT  
CREDIT

图书在版编目 (C I P) 数据

政府信用论/章延杰著. —上海: 上海人民出版社,  
2007

(政治与公共事务论丛)

ISBN 978 - 7 - 208 - 07427 - 9

I. 政... II. 章... III. 国家行政机关—信用—研究  
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 151234 号

责任编辑 徐晓明

封面装帧 王小阳

· 政治与公共事务论丛 ·

政府信用论

章延杰 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 12 插页 4 字数 176,000

2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

印数 1 - 3,250

ISBN 978 - 7 - 208 - 07427 - 9/C·300

定价 20.00 元

谨以此书献给我的老师、同学和朋友们！

## 序

时下,由于社会信用度下降已是不争之事实,关于信用或信任的研究便逐渐成为一门显学。无论在西方还是东方,来自不同领域,有着各自背景的专家学人对信用的发生机理、信用对于社会发展的意义以及如何维护和增进信用等问题进行了相当深入的讨论,他们的研究针砭病灶,是很有价值的工作。

公众对政府的信任即政府信用是社会信用的重要组成部分,而且在我国恐怕是最要害的信用问题。这个问题不仅关涉整个社会的信用水准,而且关涉政治学理论的一个基本问题:政治合法性!

政治合法性,是政治统治的基础或根本,无数先贤对于这个问题有过许多精辟论述,为我们提供了富有启迪性的思想资源,也使我们的进一步研究有了一个比较开阔的视野。呈现在读者面前的这本《政府信用论》即站在前人的肩膀上试图看得更远一些,更深入一点。书中讨论的许多内容与政治合法性问题都有相当关联,但主要还是分析政府信用这个显得日渐稀缺的社会资源,包括由此产生的一系列问题。

作者认为,政府信用作为稀缺性社会资源,其稀缺性是内生性的,但人们还是可以通过许多措施维护和增进政府信用,增强政治合法性的基础;政府信用对于一个社会(广义的)的经济增长、政治发展、文化繁荣与社会(狭义的)和谐都具有促进作用,是整个社会进步的重要指标;维护和推进政府信用更需要建设一个有限政府、责任政府,而以往的全能政府已深陷于无法摆脱的信用困境;对于当代中国而言,还必须批判某些传统的政府观念,借鉴别国(地区)的信用建设

---

经验,当务之急,则是建立并逐步完善理性官僚(科层)制,而不是急于逾越这个阶段。作者的这些分析,如果结合中国和谐社会建设这个大战略来看,也是有很积极的意义的。当然,本书做得到底好不好,还是应该由读者来判断。

是为序。

肖 巍

2007年7月19日

## 内 容 提 要

政府信用是社会公众对一个政府守约重诺的意愿、能力和行为的评价,是在政治委托—代理关系中产生的代理人信用,反映了公众对政府的信任度。作为社会稀缺资源,政府信用的稀缺有着内在的根深蒂固的原因,最主要是由于委托—代理关系本身以及代理人和委托人各自存在的风险所造成的,对此稀缺性无法完全克服。

然而这种稀缺资源却是社会经济政治发展所必需的、起加速器作用的资源,它可以节约经济过程中的交易成本、促进市场化进程;可以增强政府合法性基础、推动法治国家的建设;能够有效增进社会福利、促进和谐社会的建立,因此政府信用对于社会发展的作用是不容忽视的。全能政府由于其政府信用职责范围的无限性和信用实现能力的有限性之间的内在矛盾,因而无法有效实现政府信用承诺;与市场经济体制相适应的责任政府必须严格限定政府信用的职责范围,提高信用实现的能力,以有效地维护和提升政府信用。

任何一个社会和政府都必须重视政府信用建设,为此就需要加强政府信用管理,在体制建设上需要转变政府职能,建设现代服务型政府,建立和完善监督约束机制、政府信用激励机制;加强对政府官员的道德教育尤其是信用道德教育;由于政府信用与公众对政府的动机和行为的了解程度密切相关,所以必须加快政府信息的公开化进程,促进双方之间的了解以有效增进公众对政府的信任。

对于当代中国的政府信用建设而言,除了强化政府信用的一般管理外,还需要注意中国的一些比较特殊的情况:扬弃中国传统的政府观念尤其是对于政府和公众关系的传统观念;注意借鉴西方发达国家和一些发展中国家政府信用建设的经验;特别是要加大对腐败这个政府信用的大敌的治理力度;建设中国现代政府公务员队伍时,在借鉴发达国家后官僚制建设经验的同时,首要的任务还有尽快完善与工业化相适应的官僚体制建设。

## SYNOPSIS

The government credit is the public assessment of the government's willingness and ability and act to fulfill its responsibility and, it is the agent credit which occurs in the political relationship of agency on commission as well as the public trust on the government. As one of the rare social resources, its deep-rooted causes mainly lie in the agent relationship itself and the risks both of representative and constituent. The risk of government credit, generally speaking, couldn't be easily overcome.

While, there are some reasonable effects just because of its rarity, it is needed and can also push forward the political and the economic development in one society. It can reduce the transaction costs, push forward the market-oriented development; strengthen the government's legitimacy and push forward the process of rule of law; make progress in the public welfare and the establishment of the harmonious society. So the effects of the government credit couldn't be neglected in the development of the society. There is a controversy between the limitless of the parents-government credit and the limit of its abilities; it restricts the government to fulfill its credit promise. While, the marked-oriented responsible government should restrict the sphere of the government credit in order to lift its ability to fulfill its responsibility so as to maintain and lift the government credit.

Each society and government should make great efforts to its



credit construction, so emphasis should be laid on the management of the government credit, and reset the government's responsibility to build modern service-fulfilling government, so the restrict rules and incentive regulations should be constructed and perfected. We should also strengthen the moral preachment for the government members, especially the credit moral. There is a close ties between the government credit and the public understanding of the government's motives and activities. So great progress should be made in the information-opening process in order to promote understanding between them and, strengthen the public trust in government.

As for our country, we should strengthen the general management of the government credit and, at the same time, we should pay attention to the traditional thoughts of the government especially the relationship between the government and the public. We should learn the experiences of construction of government credit from the developing countries and the developed countries, especially pay much attention to the corruption of the government members. From now on, we should learn the experiences of post-bureaucracy development from developed countries in order to construct modern civil servant teams in our country and, at the same time, we should treat the construction of industrialization-oriented bureaucratic system as the chief task in the long haul.

## 前 言

那些想把政治与道德分开论述的人，对两者中的任何一种，都将一无所获。

——[法] 卢梭：《爱弥尔》第五卷

公众对政府的信任问题已日益成为当今社会广泛关注的一个重要问题，学术界对此问题的研究也呈日益扩大的势头。之所以出现这种情况，应该与两个因素有关：社会发展过程中社会信用与政府信用的缺失、近年来信任研究日益成为显学。

社会信用的缺乏是有目共睹的不争事实。从世界范围来看，世界各国社会信用的缺失日益受到人们的普遍关注。在西方发达市场经济体制各国，自 20 世纪 70 年代开始的、后来广泛扩展的政府改革运动，虽然有着多种原因，但与社会信用的缺乏不无关系，人们之间的信任度在持续下降，敌视社会和政府的行动也就相应增多。在中国，自改革开放以来社会信用的滑坡也是人所共知的事实：假冒伪劣产品曾经猖獗一时，有的地区甚至形成了造假基地，并以此作为积累原始资本的主要手段，冠冕堂皇，不以为耻反以为荣；在市场经济浪潮中，人们之间基于狭小地域和家族血缘关系的传统特殊信任逐渐瓦解，而基于社会交往的一般信任却并没有很好地同时逐步建立起来，因而出现了社会信任真空，由此各种坑蒙拐骗行为花招迭出，令人防不胜防，也因此形成了恶性循环的趋势；社会信任降低到极点的典型标志，就是郑也夫先生曾加以细致分析的“杀熟”现象，经济利益迅速冲毁了信用道德的防线，以致到了算计和加害熟人的无以

复加的地步。<sup>①</sup>

与此同时,公众对政府的信任状况也不容乐观。在西方发达国家,各种社会力量对政府的不满日益上升,这固然与公民社会力量的增强、公民期望值的提高有关,但也恰恰说明政府没有同时进步、没有及时改革以满足变化了的社会需要,公众和政府之间的了解程度不足,从而损害了信任的基础。因此,发达市场经济各国的各种政府改革运动也与公众对政府的信任下降密切相关。在中国,改革开放以来由于经济的快速发展、社会公众生活水平的总体性的较大提高,使社会公众对政府的信任并没有受到很大损害,但是出于与发达国家政府信用下降大体相同的原因,公众对政府的信任也存在很多问题,层出不穷的上访事件、社会广泛关注的腐败现象、政府官员的许多机会主义行为等都是佐证。

对社会公众对政府信任关系的关注和信任研究是大有关系的,信任研究的历史并不短,在古代中国和西方世界古代思想家那里就已提及,但他们并没有深入研究。自 G. 西美尔(G. Simmel)重视对信任的研究开始,<sup>②</sup>一大批社会学家、心理学家对信任的研究的兴趣日渐浓厚,朱克(Zuker)、卢曼(Luhmann)、赫希(Hirsch)等人都有丰硕成果。近年来,信任研究已成为一门显学,著作纷呈,其中不乏真知灼见之著作。郑也夫的《信任论》就是国内学者中运用社会观点研究信任问题的名作;国外学者的相关研究中,罗伯特·帕特南(Robert Putnam)的《让民主运转起来》以意大利南北部的不同的社会信任状况与民主政治和经济发展之间的关系为研究视角,作出了相当详细的分析研究;弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)的《信任:社会美德与创造经济繁荣》也很知名。近年来,有关信任及相关问题的研究者非常多,其研究成果也很不相同。

社会资本问题的研究近年来也很兴盛。虽然对于社会资本的定义、测量等许多方面仍然存在许多争议,但是对于信任是社会资本的重要组成部分却是绝大多数学者的相同认识,由此也开辟了信任研究的新途径。

信任研究的课题当然非常宽泛,大体可以划分为两个大的方面:人

<sup>①</sup> 郑也夫:《信任论》,中国广播电视出版社2001年版,第222—248页。

<sup>②</sup> G. Simmel, *The Philosophy of Money*, London: Routledge, 1978.

际信任和制度信任。“信任制度和信任个人不是一回事，……信任制度仍然是有重要意义的。”<sup>①</sup>由此，自然可以联想到对一个重要的政治制度化组织——政府的信任问题，并引起了一些学者的注意。

公众对政府的信任问题即政府信用问题的研究具有非常重要的意义。

社会信用的缺失对于社会和公民个人具有极大的危害性。一个信用水平低下的社会，其经济和政治发展会受到巨大的阻碍，从而有可能延缓发展的速度，极端的情况下甚至会使社会发展停滞不前。帕特南、福山、张维迎等人的研究已经充分揭示了这一点。<sup>②</sup>因此提高社会信用水平是非常重要的。

政府信用是社会信用体系的重要组成部分和重心。建设社会信用体系具有极其重要的意义，这已成为现代社会人们的共识，对于社会经济和政治的快速发展而言，没有信用或社会信用水平低下都是不可能的。要建设社会信用体系，就必然要注重政府信用的建设：社会信用的基础是个人信用，重心却是政府信用；政府信用因政府的特殊性而有着社会信用建设火车头或助推器的作用；现代社会里政府的作用不仅没有削弱，反而有所增强，因此对政府建设愈益重视，建设现代责任政府和服务政府，其内涵的要旨是以公民为本位、以服务为中心，这实质上就是要求尽可能满足公众的利益诉求，以增进公众对政府的信任。

世界各国政府信用存在的种种问题、改革开放以来中国社会信用和政府信用的下降都在客观上警戒人们必须重视信用建设，而政府信用建设是信用建设题中的应有之义。政府信用对于社会经济、政治发展所具有的重要意义却并没有得到足够的重视或足够的实践落实，因此加强研究已成为重要而紧迫的事。

总体而言，相比较对经济学意义上的狭义信用研究和社会学意义上的人际信任研究而言，更重要的是与现实的社会经济和政治发展的要求相比，从社会公众对政府的信任关系来研究政府信用问题的国内外相关

<sup>①</sup> [美] 马克·E. 沃伦：《民主与信任》，吴辉译，华夏出版社2004年版，第6页。

<sup>②</sup> 帕特南对意大利南部和北部地区的研究、福山对几个典型的国家和地区的研究、张维迎对中国各省市的研究都揭示了信用(或信任)水平对于经济和政治发展从而社会发展之间的正相关的关系。

研究仍然非常薄弱。

就国内学者的研究状况来看,在与本书相同或相似的研究主题方面,目前为止尚未有专著出版,系统研究是非常匮乏的。曾有中国学者在其著作中的一部分里对政府及其信用行为问题有过简要的分析,但其信用含义是经济学意义上的,与本书的政府信用的研究视角并不相同。<sup>①</sup>另外,在许多经济学著作中对国家信用问题多有叙述,然而使用的往往也是经济学意义的信用概念,没有突出公众对政府的信任这个含义,所以与本书在核心概念上是不同的。<sup>②</sup>

与研究专著相比起来,相关的学术文章则比较多,笔者在书后的参考文献中列出了一些,这些文献基本上属于 20 世纪 90 年代中后期,之前则微乎其微,难觅文献,这与对政府信用问题的实践关怀是一致的,在诸多文章中,王和平先生在《政治学研究》上发表的文章有着较深刻的见解,对政府信用的含义、行为表现及建设路径等问题有所阐述,<sup>③</sup>还有其他一些学者的一些文章也比较有见地,如沈海军的《WTO 规则下发展中国家政府信用重建的比较研究》对拉美、东南亚和印度的政府信用重建的相关问题进行了探讨;<sup>④</sup>张成福和孟庆存对一些西方发达国家重建公众对政府的信任关系的实际措施和经验进行了分析。<sup>⑤</sup>但总的来说,许多文章的研究域有很多重复之处,有些问题如政府信用的行为表现因为太过繁多,因而学者们的表述往往大不相同,对相关问题研究的深度也有不足,另外还存在着一些没有深刻探讨,甚至尚未探讨的问题。

从公众对政府的信任这个角度进行的政府信用问题研究,迄今为止在国外学者的研究中也是非常薄弱的。

由于西方浓厚的经济信用传统,对于狭义信用的研究是非常深刻的,不过这种研究对于本书并没有太大的帮助。能够从国外学者的研究中得到很多启发的是关于信任(trust)问题的研究,这方面的研究在前文已略

① 孙智英:《信用问题的经济学分析》,中国城市出版社 2002 年版,第 201—226 页。

② 如喻敬明、林钧跃、孙杰:《国家信用管理体系》,社会科学文献出版社 2000 年版,和曾康霖、王长庚:《信用论》,中国金融出版社 1993 年版。

③ 王和平:《论政府信用建设》,《政治学研究》2003 年第 1 期,第 73—77 页。

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 年第 9 期,第 34—36 页。

⑤ 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 年第 3 期,第 79—82 页。

做介绍。值得注意的是,国外学者由对信任问题的广泛研究中也注意到了对政府的信任问题,如卢曼把信任分为两个方面:人际信任和制度信任。对于人际信任这个信任研究中得到注意最多的问题,研究的已是非常深刻了,对于制度信任的研究虽然有所涉及,但相对来说就显得很薄弱。在西方国家政府改革的浪潮里、在信任研究扩展的过程中,公众对政府信任的问题引起了注意,1998年,美国乔治敦大学政治学副教授马克·E.沃伦(Mark E. Warren)编辑了一部论文集《民主与信任》(*Democracy & Trust*),书中有一些政治学、社会学、心理学、哲学学者围绕信任与民主关系而撰写的论文,其中有些涉及了公众对政府的信任问题,如拉塞尔·哈丁(Russell Hardin)的《我们要信任政府吗?》,对于社会公众信任政府的一些基本问题多有阐述,以“暗含利益”为分析的核心概念,分析了民主与知识、政府能力与信任、代表与官僚机构、民主与信任等问题,得出的结论是公众对政府的信任程度与民主并没有太大的关系,这个观点在论文集中既有赞成者也有反对者;罗姆·阿尔(Rom Harré)探讨了个人与制度之间的信任问题,<sup>①</sup>这些讨论是有积极意义的。随后,1999年,拉塞尔·哈丁的《信任政府》一文被收录在论文集《信任与治理》中,该文对此问题进行了进一步的研究。<sup>②</sup>

虽然公众对政府的信任问题在约翰·洛克(John Locke)那里就已被提出,但是在很长时间里它基本上退出了当代政治理论,现在则已有所复兴。<sup>③</sup>其实在许多经典性的政治学、社会学的著作里蕴涵着不少关于公众对政府信任问题的观点和阐述,如中国传统的儒家思想、古希腊罗马政治思想家和哲学家、自然法学派的许多知名学者等等,这些在本书中均有所提及。但专门性的研究则的确匮乏,即使当今人们日益认识到这个问题的重要性并展开了研究和争论,这个看似简单实则不然的问题要有更深入的研究成果则还需时日。

基于社会公众对政府的信任关系而出现的政府信用问题,对于社会政治经济的发展具有重要意义,本书在吸收已往学者研究成果的基础上,

① [美] 马克·E.沃伦:《民主与信任》,华夏出版社2004年版,第20—38页。

② Hardin, R. 1999, *Trust in Government*, in V. Braithwaite and M. Levi (eds.) *Trust and Governance*. New York: Russel Sage Foundation.

③ 同注①,第20页。

对此问题做了进一步的梳理和探讨。

本书主体部分共分为六章,分别论述:信用和政府信用概念的界定及政府信用的特点;政府信用作为社会稀缺资源的表现及稀缺的内在机理;政府信用对于经济、政治和社会整体发展所具有的重要作用;全能政府和责任政府的政府信用;政府信用的管理问题;当代中国的信用政府之路。

各章从不同的侧面分析政府信用的相关问题,主要以公众与政府的信任关系为基点,以政治学、社会学、管理学的有关理论为主要支柱进行综合研究分析。

政府信用问题在古代就得到思想家们的高度重视。中国传统的儒家思想一贯重视信用对于人身修养、人际关系、国家治理的重要作用,孔子把统治者的信用视为比粮食和军备更重要的事情,这种重视政府信用的思想在儒家思想流传中得到了一贯的继承。西方世界各国古代思想家对政府信用的重视与古代中国思想家有着一致的方面,西方文明的三大支柱:古希腊文明、基督教、罗马法中的注重信用和政府信用的思想源远流长,到了启蒙运动时期,以人民主权论和社会契约论为理论逻辑起点的自然法学派思想家们,把狭义的经济契约关系推广到广义的社会契约意义,由此强调政府作为主权者的执行者必须严格履行政府宗旨、实现社会之所以成立政府的目的,以增进全体民众的福利为政府的唯一的至高无上的宗旨,如若政府违背了这种宗旨,则政府就失去了成立的意义,公众变更政府也就是合理合法的正义行为。政府信用就是公众对政府守约重诺的评价,是以公众对政府的期待和政府的回应为要素的。政府信用之所以是社会信用体系建设的核心,在于其所具有的不同于个人和其他组织信用的特点:政府的公共权力属性、政府管理的广泛性、影响的全面和深刻性。这些特点使得政府信用在信用匮乏的社会里具有重要的作用,所以必须强调和重视之,并应该加强政府信用的理论研究和实践建设。

作为一种稀缺社会资源,政府信用的稀缺主要源于其产生的机理原因。一般意义上的信用是产生于社会交往过程、以利益关系为根本制约、由授信人对受信人的动机和行为的了解程度所决定的信任关系,由于人性自利主义倾向、信息的不对称所孕育的风险,信用的根基是十分脆弱的。比之一般信用,政府信用的脆弱性有过之而无不及。政府与社会公

众之间的事实上的政治委托—代理关系本身是一种比一般的委托—代理关系更具有风险性的关系,政府官员一身二任——既是公共权力和公共利益实现的载体,也是个人权利和个人利益实现的载体,这两个方面的界限在现实生活中往往不容易截然分开,由此所孕育的风险就为政府信用所独有。这种委托—代理关系本身就会存在风险、委托人和代理人双方各自也有不同的问题,都会使政府信用的风险大为增加。近现代社会制度设计中事实上的关于人性自利的理论预设使这种政府信用风险转变为现实行为的可能性增加。在政府官员与公众之间、政府官员之间的利益博弈中失信行为的呈现主要是由外在约束强度决定的,虽然制度规范可以在一定限度内约束政府官员的失信,但无法根除。

稀缺资源往往意味着它也是社会发展所不可或缺的资源,作为一种隐性和无形资源,政府信用对于社会经济和政治发展具有极其重要的意义。对于经济发展而言,政府信用可以减少社会经济交易过程中的交易成本、促进市场化进程的发展;对于政治发展而言,政府信用可以增强政府政治统治的合法性基础、促进法治国家的建立和完善;对于社会整体发展而言,政府信用可以促进社会福利的增进和和谐社会的建立及完善。反之,当政府信用缺乏时,一个国家的经济、政治和社会发展往往也会受到极大阻碍。

实践业已证明,全能政府由于其政府信用职责无限宽广而信用能力又有限之间的巨大矛盾,所以难以实现政府的社会承诺,只能改变社会经济和政治体制。在现代社会里,市场经济体制业已成为各国经济体制建设的共同取向,与之相适应,政府建设也在不断革新,建设责任政府是现代世界各国的共识。责任政府本身就意味着它必须是信用政府,责任即义务。现代社会里责任政府的信用职责是有限的,往往以法律制度加以明确,政府与社会之间的关系一般得到明确的规范。为了提高公众对政府的信任度即政府信用度,责任政府必须严格限定政府信用范围,不应过多承担职责和义务,同时政府应提升信用实现的能力。

政府信用是通过政府官员的政府行为表现的集体信用,因此,体制本身以及体制内成员的行为表现对于政府信用是至关重要的,政府信用的管理主要就是针对这两个方面的。在实践中,加强政府信用建设必须注意体制革新和道德教化两个方面的管理。在体制革新方面;主要的任务



是转变政府职能、建立和完善服务型政府,从政府本位转变为公民中心;改革政府官员绩效考核体制,约束短期行为和机会主义行为;建立政府信用监督约束机制,通过法制、社会舆论、政府体制本身的监督约束规范政府人员的政府行为;建设政府信用激励机制,既要奖励政府官员的守信行为,也要惩罚其失信行为。但是体制建设只能治标不能治本,理想的方法是提高政府人员的思想道德水平,尤其是其政府信用道德水平,这就需要强化政府人员的政府信用意识、逐步养成信用行为习惯。另外,信任关系的建立还取决于授信方对受信方的了解程度,尤其是对其动机和行为的了解程度,这就要求政府和社会公众之间有适当的了解机制,建立政府信息公开制度对于增进社会公众对政府的了解,从而增进公众对政府的信任具有重大意义。

信任关系总是有条件的,从而也总是有限度的,完全不信任和完全信任对方都是有害的。但是建设一个受到公众比较高的信任度的政府并非不可能。对于当代中国的政府信用建设而言,除了理论一般外,中国的特殊国情也应加以考虑。中国建设现代信用政府应该注意几个问题:中国传统政府观念的影响对当前政府信用建设的作用具有两面性;借鉴西方发达国家和一些发展中国家政府信用建设的经验教训;尤其需要注意应该加大力度惩治腐败这个政府信用的首要敌人;对于当前中国的政府改革而言,在吸收和借鉴发达国家后官僚制建设经验的同时,主要的任务还是尽快完善中国仍然极不完善的传统官僚体制建设,建设一个与工业化社会相适应的、既继承又革新的政府公务员队伍。