

# 上访与对地方官员问责: 一个新政治经济学的视角<sup>\*</sup>

杨瑞龙 尹振东 桂 林

**内容提要:** 2003 年以来中国出现信访高峰, 研究信访问题对建立和谐社会和理解我国政治体制的运作具有重要意义。本文运用契约理论的分析方法构建理论模型, 把信访中的上访看作中央对地方官员的| 种问责机制, 上访后中央通过追究地方官员的责任, 可以约束地方官员行为, 激励地方官员更努力地为当地居民服务。中央对地方官员的问责应当适度, 太严厉的问责反而可能强化地方截访, 结果会降低地方官员的努力水平。上访给中央带来的成本越大, 中央对地方官员的问责越严厉。根据模型推测, 随着经济的发展、科技的进步以及网络社会的崛起, 中央对地方官员的问责将逐渐加强。最后本文还探讨了中央打击地方截访等方面的含义并给出| 些政策建议。

**关键词:** 信访 上访 截访 地方官员 问责

## 一、引 言

信访是“人民群众来信来访”的简称, 一般指公民以书信和走访的方式向党、政、司法、人大、政协、新闻媒体等机构反映情况, 提出建议、意见或者投诉请求的活动。如今, 几乎所有的党、政、司法等国家机构都设有信访部门, 信访的规模也相当大。尤其在 2003 年随着国务院废止收容遣送制度, 中国迎来了信访高峰。据于建嵘(2005)披露, 2003 年国家信访局受理群众来信同比上升 10.7%, 接待群众上访的批次、人次同比分别上升 20.6%、29.9%, 中央和国家机关受理群众信访量上升 46%。据《人民日报》报道<sup>①</sup>, 2004 年全国县级以上党政信访部门受理的信访总量为 1373 万件(人)次。信访高峰引起了中央高度重视, 于 2004 年建立了“信访联席会议”制度, 2005 年颁布新《信访条例》, 并把各地信访量纳入地方政绩考核, 以畅通信访渠道, 加大信访反映问题的解决力度。

与此同时, 学界也对信访问题作出了很多研究, 不过大多集中在政治学、法学和社会学领域。<sup>②</sup> 在经济学领域, 无论从理论建模还是实证检验来说, 对信访的研究非常之少。<sup>③</sup> 我们运用契约理论构建理论模型, 主要研究信访过程中所体现出来的中央对地方官僚主义的控制。因为上访比写信反映的问题更突出, 影响更严重, 体现出来的中央-地方-信访者的相互作用更典型, 所以我们集

\* 杨瑞龙, 中国人民大学经济学院; 尹振东, 山东大学经济学院; 桂林, 江西财经大学经济学院。本文研究得到中国人民大学 985 项目“中国式地方政府竞争”资助。作者感谢聂辉华、杨其静、陈钊、李涛、陆铭、赵耀华、中国人民大学经济学院“契约与组织理论研讨班”、北京大学光华管理学院“Game Seminar”成员、青年经济学家联谊会(YES)第二届会议和微观经济理论论坛第一次会议参加者以及匿名审稿人提供的有益帮助与建议。通讯作者及地址: 尹振东, 山东大学经济学院, 邮政编码: 250100, 电子信箱: yinzd86@yahoo.com.cn。文责自负。

① 见 2006 年 4 月 29 日, 人民日报, 国家信访局负责人谈《信访条例》的贯彻实施情况。

② 如: 陈柏峰(2004)、李宏勃(2007)、许志永等(2008)、于建嵘(2005)、应星(2001, 2004)、赵树凯(2004, 2007)等。他们从各自学科领域总结信访现象, 分析信访的特点和原因等, 但缺乏一个统一的框架分析信访的相关因素。

③ 我们发现的有, Li(2008)通过实证分析发现农民上访后弱化了对中央的信任, 王海港等(2010)考察了失地农民平均的上访倾向。

中研究信访中的上访。

我们把上访看作中央对地方官员的一种问责机制,中央通过追究地方官员的责任,可以约束地方官员行为,激励地方官员更努力地为当地居民服务。中央对地方官员的问责应当适度,太严厉的问责可能会强化地方截访,以致降低地方官员的努力水平。上访给中央带来的成本越大,中央对地方官员的问责越严厉。最后我们还探讨了中央打击地方截访等方面的含义并给出一些政策建议。我们研究的主要目的就是更清楚地揭示上访过程中的作用机制,加深对我国政治体制的运作以及中央和地方关系的理解。

我们的上访模型还能够解释,为什么废除收容遣送制度会带来信访高峰?为什么中央会加大对地方官员的上访问责来应对信访高峰?为什么随着经济的发展和法制社会的逐步建立,中央会加大上访问责?为什么每逢中央召开重要会议以及举行重要国际活动时,中央会加大上访问责?此外,我们的模型还能够就民主政体和集权政体的相对优劣提供一些洞见。

上访问责制度在现实中实施的主要方法是中央不仅把信访工作绩效纳入地方政绩考核标准,还明确规定信访工作责任追究办法。<sup>①</sup>在中央考核的压力下,很多地方把信访工作作为考核各级干部的重要内容,强化信访责任追究制度,甚至对信访工作实行“一票否决”<sup>②</sup>。据新华网报道<sup>③</sup>,2005年,河南省共追究信访工作中失职、渎职责任单位871个、干部686人,其中一票否决52个单位,撤职或免职53名干部;2006年,江苏省信访部门提出处分建议96件,187名干部受到责任追究。由此可见,上访问责制度的确发挥了很大作用。

我们的研究与对官僚(bureaucrat)激励的研究有关,在经济学中这方面的研究很多,综述性的文章有Dixit(2002)以及王永钦和丁菊红(2007)。其中和我们文章最相关的是Prendergast(2003)。Prendergast考察了消费者的投诉对官僚的激励作用,这和我们把上访作为激励地方政府努力的一种问责机制非常接近。但是,Prendergast讲述的逻辑和我们的有很大不同,前者更多地强调官僚应该根据消费者的不同类型提供不同的服务以及相应的约束条件,而我们没有区分服务的类型,关注点不在此。另外,我们考虑居民上访的成本,地方政府的截访以及中央对截访的态度,这些都是Prendergast所没有考虑的。

我们的研究应该更多地归于对集权体制下官僚激励的研究,这方面的文献最近逐渐增多,归纳起来所研究的激励方法主要有以下几种:金钱激励(Dixit, 2006, 2008)、晋升激励(Lazarev, 2007; Li & Zhou, 2005; 周黎安, 2007)、中央监管(Debs, 2008; Egorov et al., 2007)、媒体监督(Egorov et al., 2007)和选举激励(Besley & Kudamatsu, 2008)。我们则补充研究了中央监管的激励方法,具体来说,为有效激励地方官员,中央必须获取官员绩效(performance)的信息,中央可以派出人员考核绩效,也可以让媒体自由报道披露信息。我们的研究提供了另外一种方法,即中央可以依靠民众上访获取地方的信息,然后通过上访问责激励地方官员。<sup>④</sup>我们相信该研究加深了对集权体制下如何激励官僚的理解。

本文结构安排如下:第二部分建立了上访的基准模型,说明上访作为一种问责机制,可以激励

① 见2005年修订的《信访条例》、2007年出台的《中共中央国务院关于进一步加强新时期信访工作的意见》以及2008年发布的《关于违反信访工作纪律适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》和《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》。

② 我们用Google搜索“信访”和“一票否决”,搜到的网页有140000多个,搜索“上访”和“一票否决”,搜到的网页有70000多个。正因为担心被上访问责,才导致了地方的截访行为。

③ 见新华网的报道:《信访成为中国干部政绩考核重要标尺》和《信访工作任务艰巨 强化领导责任是重中之重》。

④ 事实上,Lorentzen(2008)也模型化了中央通过民众抗议(public protest)获取地方施政信息以约束地方官员行为的思想,但是Lorentzen(2008)比较适合分析中国的群体性事件,不太适合分析上访和截访。感谢北京大学国家发展研究院的李力行博士在阅读本文初稿之后,告知Lorentzen的研究。

地方政府努力; 第三步部分考察地方政府的截访行为, 以及中央对地方的最优问责程度; 第四部分进一步研究现实中和上访有关的相关因素; 第五部分是结论和政策建议。

## 二、上访的基准模型

经济中有三个参与者: 中央政府、一个地方政府和一个居民。<sup>①</sup>中央政府委托地方政府为当地居民提供一个公共项目或者服务(以下统称项目<sup>②</sup>), 如扶贫、申请、审批、规划等, 地方政府为此进行调查分析, 花费时间努力去做出正确的决策并实施之。地方政府付出的努力为  $e$ , 成本为  $e^2/2$ <sup>③</sup>, 得到中央支付的报酬  $w_0$ 。项目以  $e$  的概率成功, 满足了居民的要求, 项目以  $1-e$  的概率失败。<sup>④</sup>地方政府是自利的, 只关心自己的效用水平。中央无法观测地方政府的努力水平, 也无法观测项目是否成功。<sup>⑤</sup>

居民从成功的项目中得到效用  $R$ , 从失败的项目中得到效用 0。当项目失败时, 居民可以选择到中央上访, 告知中央地方项目实施的情况, 居民上访的成本为  $c$ 。<sup>⑥</sup>为简化分析, 我们假定居民上访后问题就能得到解决。<sup>⑦</sup>因为地方政府没能成功完成项目, 中央对地方政府作出处罚<sup>⑧</sup>  $\beta$ ,  $\beta$  可能是行政或者法律上的显性处罚, 还可能是隐性处罚, 如上访影响了地方政府官员的政治前途。<sup>⑨</sup>

对于居民来说, 只要  $R > c$ , 居民就愿意上访。居民的财富状况和项目的相关程度以及居民的一些主观因素影响  $R$  的大小, 为简化运算假设  $R$  服从一个在  $[0, 1]$  之间的均匀分布。 $R$  是居民的私人信息, 中央和地方政府都不知道, 所以可以把  $R$  看作居民的类型。在面对项目失败时, 中央和地方政府预期的居民上访概率为  $(1-c)$ 。不过当上访成本很大即  $c \geq 1$  时, 即使项目失败居民也不会上访, 此时地方政府努力程度为 0。这种情况类似于“天高皇帝远”, 地方政府成了“土皇帝”, 可以为所欲为。接下来我们考虑更现实的情况:  $0 < c < 1$ 。

博弈共有 4 期, 时序(timing)为:

(1) 中央政府向地方政府提供一个 take it or leave it 的合约  $(w_0, \beta)$ 。如果地方政府接受; 则进入下一阶段, 否则博弈结束。

(2) 自然(nature)选择居民的类型  $R$ , 地方政府选择努力水平  $e$ , 项目以  $e$  的概率成功。

(3) 居民选择是否上访。当项目失败时, 如果居民选择上访, 居民的问题得到解决, 地方受到中央的处罚  $\beta$ 。

(4) 合约得到实施, 参与人的支付实现。

假设参与人都是风险中性, 经济中贴现率为 0。在官僚组织中, 常见的是弱激励(王永钦和丁菊红, 2007), 而且现实中政府官员的工资一般固定, 变动比较慢, 因此我们借鉴 Prendergast (2007) 文

① 地方政府是地方众多官员的一个抽象, 一个居民也可以看作是一单位的居民。

② 现实中上访产生的原因可以大致分为地方行政乱作为和行政不作为。行政乱作为的程度越高, 上访越多, 行政不作为的程度越高, 上访也越多, 因此二者体现出来的逻辑是相同的。我们选取行政不作为来研究上访, 以地方政府实施一个公共项目为例, 揭示背后反映的中央、地方和居民之间的关系。

③ 可以把地方政府的努力水平解释成地方政府腐败的数量, 地方政府越努力, 腐败量越少。

④ 这种模型化道德风险的方法借鉴于 Besley & Ghatak (2005)。

⑤ 现实中中央政府可以部分观测地方政府的绩效, 但给定地方政府比中央政府有信息优势, 中央政府总是在某些方面无法观测到地方政府的绩效。另外, 中央也可以派出人员考核地方政府的绩效, 我们集中于考察上访这一机制, 因而忽略了这一情况。

⑥ 现实中, 居民上访可能不只一次, 我们这里把上访成本汇总为  $c$ 。

⑦ 也可以更现实地假定上访后问题得到解决的概率小于 1, 解决概率的大小影响上访这一问责机制对地方政府行为的约束程度, 但并不改变这一问责机制的存在, 即文中的逻辑。上访反映的问题可以由中央来解决, 也可以由地方政府在中央的压力下自己解决问题。

⑧ 文中处罚和问责意义相同, 混合使用。

⑨ 现实中中央把地方的上访量作为政绩考核的一部分, 并建立了信访责任追究制度。

中的方法,假定  $w_0$  外生给定,从而忽略掉金钱激励,集中研究上访问责机制对地方政府的激励。由于  $w_0$  只是用来满足地方政府的参与约束,以保证地方政府参与博弈,因此文中省略对  $w_0$  的分析。<sup>①</sup>

第2期,地方政府在选择努力水平时面临一个权衡(trade off):选择低水平努力,努力成本低,但是项目失败概率高,居民更有可能上访,受中央处罚的概率变大。地方政府的效用函数为:

$$U_{LC} = w_0 - \frac{1}{2}e^2 - (1-c)(1-e)\beta \quad (1)$$

地方政府最大化  $U_{LC}$ ,选择努力水平  $e_1^* = \text{Min}(\beta(1-c), 1)$ 。当  $0 \leq \beta < 1/(1-c)$  时,居民越容易上访( $c$  越小),地方政府努力水平越高;中央对地方的问责越严厉( $\beta$  越大),地方政府努力水平越高。可见,上访作为中央对地方问责的一种方法,起着约束地方政府行为的作用:没有上访,中央不了解地方情况,无法观察地方政府的努力水平和项目实施情况,中央无法激励和约束地方政府,地方政府可以无所顾忌;而通过上访,当地方政府失责时,居民可传递这一信息给中央,中央据此处罚地方政府,预见到这样,地方政府事前就会提高努力,更好地为当地居民服务。

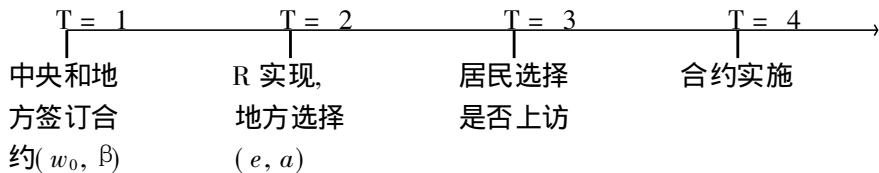
在这一基准模型中,中央对地方的问责越严厉,地方政府努力程度越高,所以如果中央政府想最大化地方政府的努力水平,只需要尽量提高  $\beta$ ,令  $\beta^* = 1/(1-c)$  即可,<sup>②</sup>此时  $e_1^* = 1$ 。地方政府尽最大的努力成功地完成了项目,居民也不会上访。

既然居民上访导致地方政府受到处罚,那么地方政府自然有激励阻止居民上访。地方政府可以通过提高努力  $e$  降低居民上访的概率,也可以采取更直接的方式——截访,即地方政府直接在本地或者去中央政府所在地拦截上访者。我们接下来考虑截访的影响。

### 三、截 访

截访已经成为公开的秘密,相关的新闻报道很多,我们用 Google 搜索“截访”,搜到的网页有 50 多万个。总结关于截访的报道,我们发现,地方政府通过截访截住了部分上访者,增加了居民上访的成本。

为模型化截访,假定基准模型中的博弈时序不变,第2期地方政府在选择努力水平  $e$  后,还进行截访,截访的程度为  $a$ 。截访提高了居民的上访成本,由  $c$  增加到  $(c+a)$ ,<sup>③</sup>地方政府为此付出的成本为  $ka^2/2$ ,  $k$  为公共信息且  $k > 0$ 。通过截访,居民上访的概率由  $(1-c)$  降低到  $(1-c-a)$ ,地方政府截住了  $R \in [c, c+a]$  的上访者。<sup>④</sup>根据博弈时序画出时间线(timing line):



在第2期,加入截访后地方政府的效用函数为:

$$U_{LC} = w_0 - \frac{1}{2}e^2 - \frac{k}{2}a^2 - (1-e)(1-c-a)\beta \quad (2)$$

① 如果内生  $w_0$ ,显然会降低最优的  $\beta$ 。

②  $\beta$  越小,地方政府的参与约束越容易满足,因此中央政府在达到同样结果时会尽量选择较小的  $\beta$ 。

③ 地方政府的截访既有上访发生前的固定支出的部分,也有上访发生后针对每个上访者的可变支出部分,为模型简便我们模型化了前者。

④ 我们还尝试了另外一种模型化截访的方法,即截访并不直接改变居民的上访成本,但是以  $a$  的概率截住了上访者。此时居民上访成功的概率仍然是  $(1-c-a)$ ,地方政府的效用函数也不改变,因此与文中建模方法的结论一致。

地方政府选择  $e$  和  $a$  最大化自己的效用函数, 由此我们得到命题 1<sup>①</sup>。为书写方便, 定义  $k_0 =$

$$\frac{1}{(1-c)^2}, \beta_0 = \frac{1 - \sqrt{1 - k(1-c)^2}}{(1-c)}, \bar{e}_2 = \frac{\beta[k(1-c) - \beta]}{k - \beta^2}, \bar{a}_2 = \frac{\beta[1 - (1-c)\beta]}{k - \beta^2}。$$

命题 1: 在  $0 < c < 1, \beta \geq 0, k > 0$  的情况下:

1. 地方政府最优的努力水平  $e_2^*$  和截访程度  $a_2^*$  分别为:

- (1) 当  $k \leq k_0, e_2^* = \text{Max}(\bar{e}_2, 0), a_2^* = \text{Min}(\bar{a}_2, 1 - c)$ ;
  - (2) 当  $k > k_0, e_2^* = \text{Min}(\bar{e}_2, 1), a_2^* = \text{Max}(\bar{a}_2, 0)$ 。
2. 截访时地方政府的努力水平要比不截访时的低, 即  $e_2^* \leq e_1^*$ 。

由命题 1 我们可以看出, 和不截访相比, 地方政府通过截访, 使得居民上访的概率减少。这样中央发现地方行政不作为的可能性降低, 问责的可能性下降, 因而地方政府在截访后努力水平变低了。

命题 2: 地方政府最优的努力水平  $e_2^*$  具有以下性质:

- 1.  $0 < k \leq k_0$ , 当  $0 \leq \beta < \beta_0, \frac{\partial e_2^*}{\partial \beta} > 0$ ; 当  $\beta_0 \leq \beta, \frac{\partial e_2^*}{\partial \beta} \leq 0$ 。
- 2.  $k > k_0, \frac{\partial e_2^*}{\partial \beta} \geq 0$ 。

对  $e_2^*$  进行比较静态分析(见图 1), 我们发现, 当截访成本比较低的时候, 地方政府的努力水平和问责的严厉程度并没有基准模型中的简单正相关关系, 甚至问责越严厉, 努力水平越低。直观来说, 中央对地方政府处罚越大, 地方政府越有激励去截访, 由于截访成本很低, 地方截访程度增加的比较多, 截住了大部分上访者, 地方被问责的可能性降低很多, 因此地方政府的努力水平降低。不过, 当截访成本比较高的时候, 加大问责增加的截访程度比较小, 地方政府只得提高努力水平。

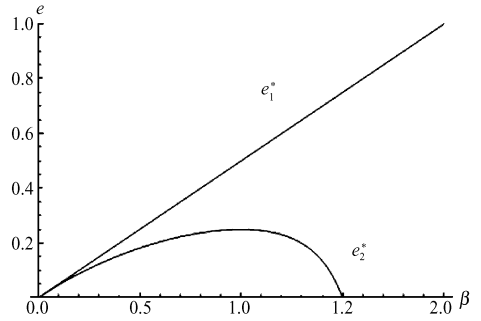


图 1  $0 < k \leq k_0$  时  $e$  和  $\beta$  的关系:  $c = 0.5, k = 3$

预见到地方政府最优的努力水平和截访程度, 第 1 期中央决定最优处罚  $\beta^*$ 。现实中有些人认为, 中央对地方政府处罚的程度较小, 是因为偏袒地方政府。下面给出的命题证明, 即使中央政府不考虑地方政府的利益, 只最大化居民的效用的话<sup>②</sup>, 在有些情况下中央对地方的处罚也并非越严厉越好。第 1 期中央政府估计的居民的效用为:

$$U_{LC} = \frac{e_2^*}{2} + (1 - e_2^*)(1 - c - a_2^*) \frac{(1 + c + a_2^*)}{2} \quad (3)$$

其中项目事后成功的概率为  $e_2^*$ , 此时(中央预期的)居民的期望效用为  $1/2$ ; 项目失败的概率为  $(1 - e_2^*)$ , 居民上访的概率为  $(1 - c - a_2^*)$ , 居民的期望效用为  $(1 + c + a_2^*)/2$ 。中央政府选择最优处罚以最大化  $U_{LC}$ , 得到命题 3。

命题 3: 在  $0 < c < 1, k > 0$  的情况下,

① 本文命题证明见附录。

② 我们模型中设定的中央的目标函数都是最大化居民的效用函数, 而没有考虑地方政府的利益。这样做仅仅是简化分析, 因为即使中央考虑了地方政府的利益, 改变的仅仅是  $\beta$  的大小, 而并不改变文中阐述的逻辑。可以很容易地证明, 中央越关心地方政府的利益,  $\beta$  越小。

1. 中央对地方的最优处罚  $\beta_2^*$  为: 当  $k > k_0$ ,  $\beta_2^* = 1/(1-c)$ ; 当  $0 < k \leq k_0$ ,  $0 \leq \beta_2^* \leq \beta_0$ 。
2. 当  $0 < k \leq k_0$ ,  $\frac{\partial \beta_2^*}{\partial c} \leq 0$ ,  $\frac{\partial \beta_2^*}{\partial k} \geq 0$ 。

命题3的含义比较直观。只有当截访成本比较大的时候,中央加大地方的处罚才能提高地方的努力水平。而当地方截访成本较小的时候,中央加大地方的处罚反而会降低地方的努力水平(命题2),居民的效用可能会下降,因此中央对地方的处罚可能相对较小,应是适度的。

当截访成本较小时,居民上访成本越大,地方越容易截访,此时增加对地方的处罚只会导致更多的截访和地方努力的降低,因而,中央对地方的处罚随着居民上访的成本递减。当截访成本变大时,加大对地方的处罚会使地方增加的截访量比原先少,因而处罚随着截访成本递增。

命题3的第2部分可以解释一些关于上访的特征化事实。随着收容遣送制度的废除,居民上访的成本大大降低,在中央不改变对地方上访问责程度的情况下,上访量必然大为增加,导致信访高峰。在上访成本大大降低的情况下,中央如果最优化对地方的处罚,根据命题3,会选择增加对地方的处罚。另外,命题3的第2部分还可以为中央选择对地方的最优处罚提供理论依据。随着经济的发展,交通设施的便利,居民上访的成本逐渐降低,而且随着法制社会的逐步建立,地方截访的成本也逐渐提高,这都要求中央加大上访问责。<sup>①</sup>

根据命题3,当截访成本比较大时,中央最优化处罚  $\beta_2^*$  后,地方努力水平为1,不再截访,这种情况可能和现实不太符合,因为现实中地方政府截访的现象比较多。所以我认为,截访成本比较低可能更符合现实,因为这种情况下我们模型预测的结果存在截访,而且在当今的中国政治体制下,地方政府领导权力很大,可以动用很多手段进行截访。后面我们的讨论主要集中于截访成本较低即  $0 < k \leq k_0$  的情况。

以上讨论都没有考虑中央接待并处理上访的成本,也没有考虑中央也可能打击截访,接下来将考虑这些因素。

## 四、模型拓展与讨论

### (一) 中央处理上访有成本

假设中央处理上访的总成本为  $\theta$ , 现实中  $\theta$  有很多部分组成,可能是中央直接处理上访的努力成本,如中央督办、批示或者派出工作组;也可能是中央处理上访的机会成本,因为中央处理上访后花到提供全国公共物品上的努力就少了;还可能是政治成本,上访对中央造成一定程度的政治影响,尤其在开重大会议和举行大规模的国际活动的时候。

因为中央处理上访有成本,中央决定的最优处罚程度  $\beta_3^*$  会发生改变。我们假定中央的目标函数为最大化居民的效用减去处理上访的总成本。和中央处理上访无成本相比,中央愿意接受上访的程度下降;极端情况,如果  $\theta$  很大的话,中央可能不愿意接待任何上访者。我们令  $p$  表示中央预期居民上访的概率,  $p = (1-e)(1-c-a)$ ,  $p$  的大小直接关系到中央处理上访的预期总成本  $p\theta$ 。下面给出命题4。

命题4: 在  $0 < c < 1, 0 < k \leq k_0$  的情况下,中央决定的最优处罚  $\beta_3^*$  具有以下性质:

$$\beta_3^* > \beta_2^*, \frac{\partial \beta_3^*}{\partial \theta} \geq 0$$

<sup>①</sup> 2008年中央出台《关于违反信访工作纪律适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》和《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》,首次明确规定信访工作责任追究办法,归纳概括了十六种信访工作中需要追究领导责任的违纪行为,并规定了相应的党纪、政纪处分量纪标准,增强了责任追究的可操作性。

和处理上访无成本相比, 中央会加大对地方处罚的程度, 因为加大处罚会降低居民上访的概率, 从而降低了中央接待上访的成本。不过, 加大处罚并不一定降低地方政府在项目上的努力程度, 但是一定提高了地方政府的截访程度。

如果中央处理上访的成本增加, 显然中央更应该增加对地方政府的处罚, 以降低居民上访的概率。我们相信, 这就是每逢中央召开重要会议以及重大国际活动, 地方政府截访反而更厉害的一个原因。

### (二) 中央对地方截访的回应

地方政府通过截访降低了在项目上的努力水平, 中央完全有可能打击地方截访。我们把中央打击地方截访模型化为中央采取行动提高了地方截访的成本  $k$ 。那么, 中央会不会打击地方截访呢?

我们仍然假定中央的目标函数为最大化居民的效用减去处理上访的总成本, 以及可能打击地方截访的直接成本。显然, 地方截访成本越大, 居民效用越高, 居民上访的概率也可能越大, 中央处理上访的总成本越高。那么, 中央打击地方截访面临一个权衡: 打击截访可以提高居民项目收益, 但是增加了中央处理上访的总成本以及中央打击截访的直接成本, 因此存在一个最优的打击程度, 此时存在最优的上访量。

显然, 中央处理上访的成本  $\theta$  越大, 中央越不愿意打击截访; 极端情况, 当  $\theta$  很大的时候, 中央就不打击截访, 反而默认地方政府截访, 甚至有可能做出一些有利于地方政府截访的事情。

我们在现实中很少看到中央打击地方截访的报道, 至少公安部没有明文规定禁止公安参与地方截访, 除了我们模型中认为中央处理上访的成本大的原因, 还可能有两个原因: 第一, 现实中中央的目标函数可能还要包括地方政府的利益, 而打击截访会降低地方政府的效用。第二, 我们的模型是静态模型, 如果地方过去问题很多的话, 打击截访则有可能大大增加因过去问题而上访的数量, 那么中央就不愿意打击截访。因此, 过去问题可能会对今天的政策选择造成很大的影响, 从而出现路径依赖的现象。

### (三) 关于上访问责制度的进一步阐释

我们的模型可以认为是一个关于集权政体的模型, 其中地方政府直接向上级政府即中央政府负责, 而不直接向下即当地居民负责; 中央考虑居民的利益, 通过上访问责制度约束地方政府在一定程度上满足居民的要求。而民主政体中, 地方政府是由当地居民直接选举产生, 直接向当地居民负责, 而不是向上级政府负责。当地居民发现什么问题直接找地方政府解决问题, 而不用去中央解决问题, 所以没有上访问题, 地方政府也不会截访。因此, 民主政体的选举制度是民众“用手投票”, 通过选举机制使得地方政府向下负责; 而集权政体的上访问责制度实质上是民众“用脚投票”, 通过问责机制使得地方政府向上负责转化为向下负责。

需要注意的是, 和选举制度相比, 上访问责制度作为居民的偏好显示机制是一种比较极端的、属于“官逼民反”型的显示方式, 主要反映的是地方官员的“恶政”, 但无法显示居民对于公共产品和服务的多样化的偏好。<sup>①</sup>因此, 选举制度能比上访问责制度更多地显示地方居民的偏好。

不过, 上访问责制度在监督地方官员执行中央政策方面可以发挥很大作用, 因为只要地方官员不执行中央政策而对当地居民造成损害的话, 居民就可以通过上访<sup>②</sup>告知中央地方情况, 然后中央可以通过上访问责纠正地方官员的行为。可见, 居民的上访成本是上访问责制度发挥监督作用的

① 感谢审稿人指出这一点。

② 这儿是广义的上访渠道, 不仅包括传统意义上的居民走访, 还包括通过电话、电子邮件、网络发帖等披露地方信息的方式。

重要因素,上访成本较小,上访问责制度才能更好地发挥作用。<sup>①</sup>尤其是如今网络社会的崛起,大大降低了居民上访的成本<sup>②</sup>,增加了地方政府截访的难度,因此中央可以发动对地方官员的全民监督,同时加大上访问责程度,完善问责制度,从而可以更好地激励地方官员执行中央政策,进而较大幅度地提高政体的效率。实际上,利用网民披露地方官员违法和腐败行为的网络反腐已经开始发挥它的巨大威力,如湖南株洲的网络反腐以及人民网总结的2009年八起网络反腐事件。

总之,中央对地方官员的上访问责制度是有中国特色的一种行政治理模式,可以激励地方官员更好地为当地居民服务。现有对行政治理模式的研究中,周黎安(2007)认为以GDP考核为主的晋升锦标赛制度,可以激励地方官员推动当地经济发展,但是这一制度有其内在缺陷,即以GDP等指标代替居民的偏好,缺乏辖区居民的偏好显示。上访问责制度在一定程度上可以弥补这一缺陷,因为从根本来说,为有效激励地方官员,中央必须获取地方信息,晋升锦标赛制度主要依靠中央统计机构考核地方官员绩效获取信息,而上访问责制度直接取得当地居民对地方官员施政态度的信息,更多地显示了当地居民的偏好。因此,为实现对地方官员的有效治理,晋升锦标赛制度和上访问责制度应当相互补充,激励地方官员既推动经济发展,又更好地为当地居民服务。

事实上,晋升锦标赛的实施依靠考核地方官员的一系列指标体系,而上访问责制度则可以提供关于地方官员施政结果的一些指标,因此上访问责制度提供的信息完全可以为晋升锦标赛制度所用。只是当把上访问责制度纳入晋升锦标赛制度之后,中央在考虑决定对上访的问责程度的时候,需要综合考虑问责程度对地方官员其它绩效指标的影响,如果中央比较重视GDP指标,那么对上访的问责程度可能降低,尤其在因招商引资和土地拆迁引发的上访事件中。

## 五、总 结

中国是采取经济上分权和政治上权力集中的国家,地方政府拥有很大的行政权力,所受的下层与水平监督和制约有限,主要受上级政府的垂直监督和制约。但是,上级政府拥有的地方信息有限,很难有效监督地方官员,中央政府必须设计一套有效的行政治理模式,解决信息不对称问题,激励地方官员更好地为当地居民服务。本文表明上访问责制度是有中国特色的一种行政治理模式,中央通过上访直接获取当地居民对地方官员施政态度的信息,从而实现了对地方官员的有效激励。上访问责制度本质上是通过中央对地方官员的垂直制约间接实现了居民对地方官员的水平制约,使得地方官员由向上负责转化为向下负责。不过这一制度也有缺陷,地方官员有可能截访,阻碍上访问责制度发挥作用。面对截访,中央对地方官员的问责应当适度,太严厉的问责反而可能强化地方截访,结果会降低地方官员的努力水平;中央在某些时候也可以打击地方截访。依据我们的研究,我们提出以下三点政策建议:

1. 鉴于上访所起的作用,因此要允许上访,不能废除上访。我们认为法制社会和信访制度并没有根本的内在冲突,司法对行政的监督和行政机构本身的自我监督可以相互补充,例如欧美或日本,在行政机关内部也设立了信访机构。<sup>③</sup>随着法制社会的逐步建立,人民自己会作出选择,是选择上访还是选择行政诉讼。

2. 是否把信访机构归人大领导取决于人大处理信访的能力。如果人大不能比现在的信访机构更好地处理信访所反映的问题,较早地把信访机构设置在人大,只会降低上访对地方政府的约束

① 给定其它条件不变,小国的上访成本较小,集权政体的效率相对较高,如新加坡。

② 有网友称“中国老百姓只要鼠标轻点,就跟总书记在一起了”,事实上,互联网极大地拓宽了官民互动的通道,相关报道见《中国青年报》2010年11月5日的文章:《网络时代官民关系七大特点》。

③ 具体介绍见《中国信访报告》第八章。



作用, 激化社会矛盾。

3. 随着经济发展和法制社会的进步以及网络社会的兴起, 居民上访成本降低, 地方政府截访成本变大, 中央应该逐步加大对地方官员的上访问责。<sup>①</sup>

我们对上访的研究还比较初步, 因为数据难以获得, 没有进行实证研究; 对上访中的很多有趣和重要的事实, 还有待进一步深入细致的研究, 比如集体上访和越级上访, 比如上访问责制度与晋升锦标赛的关系等。这些都将是我們今后的研究工作。最后, 我们认为应当进一步完善信访制度<sup>②</sup>, 更好地发挥上访问责制度的作用, 实现从增长型政府到服务型政府的转变, 最终建立和谐社会。

附录:

对命题 1 的证明

对地方政府的效用函数  $U_{LC}$  分别求  $e$  和  $a$  的一阶偏导, 联立求解 ( $e_2^*$ ,  $a_2^*$ )。令解满足二阶条件, 即可求出相应的参数范围。在相应的参数范围内比较  $e_1^*$  和  $e_2^*$ , 就可求出  $e_1^* \geq e_2^*$ 。

对命题 3 的证明

1. 当  $k > k_0$ ,  $\frac{\partial e_2^*}{\partial \beta} \geq 0$ , 所以令  $\beta_2^* = \frac{1}{(1-c)}$ ,  $e_2^* = 1$ , 地方政府付出最大努力, 项目一定成功, 从而居民的效用达到最大化。

当  $0 < k \leq k_0$ ,  $\frac{\partial U_{LC}}{\partial \beta} = \frac{1}{2}(c+a_2^*)[(c+a_2^*)\frac{\partial e_2^*}{\partial \beta} - 2(1-e_2^*)\frac{\partial a_2^*}{\partial \beta}]$ , 当  $\beta_0 < \beta < k(1-c)$ ,  $\frac{\partial e_2^*}{\partial \beta} < 0$  且  $\frac{\partial a_2^*}{\partial \beta} > 0$ , 所以  $\frac{\partial U_{LC}}{\partial \beta} < 0$ , 显然  $\beta_2^* \in (\beta_0, k(1-c))$ 。另外  $\beta_2^* \geq k(1-c)$  时,  $e_2^* = 0$ , 居民因为截访也无法上访,  $U_{LC} = 0$  为最小值。因此, 最优的  $\beta_2^*$  只可能在区间  $[0, \beta_0]$  之内。

2. 证明运算极其繁琐, 限于篇幅, 这里只列出证明思路。当  $\beta_2^*$  取边界值时, 很容易证明结论。当  $\beta_2^*$  非边界值时, 把  $e_2^*$  和  $a_2^*$  代入  $U_{LC}$ , 然后根据隐函数定理,  $\frac{\partial \beta_2^*}{\partial c}$  取决于  $\frac{\partial U_{LC}}{\partial c}$ , 在  $0 < c < 1$ ,  $0 < k < k_0$  和  $0 < \beta < \beta_0$  的范围内可以发现  $\frac{\partial U_{LC}}{\partial c} < 0$ , 因此  $\frac{\partial \beta_2^*}{\partial c} \leq 0$ 。同理可证  $\frac{\partial \beta_2^*}{\partial k} \geq 0$ 。

对命题 4 的证明

我们首先证明  $\beta_3^* > \beta_2^*$ 。显然  $\beta_3^* \neq \beta_2^*$ 。运用反证法, 假设  $\beta_3^* < \beta_2^*$ 。因为  $\beta_2^* \in \operatorname{argmax} U_{LC}$ , 而  $\beta_3^* \in \operatorname{argmax} U_{CC} = (U_{LC} - p\theta)$ , 所以  $U_{CC}(\beta_2^*) < U_{CC}(\beta_3^*)$ 。如果  $\beta_3^* < \beta_2^*$ , 那么  $U_{LC}(\beta_3^*) < U_{LC}(\beta_2^*)$ 。又因为  $\frac{\partial p}{\partial \beta} < 0$ ,  $p(\beta_3^*) > p(\beta_2^*)$ , 所以  $U_{CC}(\beta_2^*) > U_{CC}(\beta_3^*)$ , 与上面相矛盾。因此,  $\beta_3^* > \beta_2^*$ 。

同样运用反证法也可以证明  $\frac{\partial \beta_3^*}{\partial \theta} \geq 0$ 。

## 参考文献

- 陈柏峰, 2004:《缠讼、信访与新中国法律传统》,《中外法学》第 2 期。  
李宏勃, 2007:《法制现代化进程中的人民信访》, 清华大学出版社。  
许志永等, 2008:《中国信访报告》, [http://www.gongmeng.cn/sub\\_r.php?zj\\_id=419](http://www.gongmeng.cn/sub_r.php?zj_id=419)。  
于建嵘, 2005:《中国信访制度批判》,《中国改革》第 2 期。  
王海港、李伟巍、罗凤金, 2010:《什么样的农民容易上访——对失地农民上访倾向的实证分析》,《世界经济文汇》第 2 期。  
王永钦、丁菊红, 2007:《公共部门内部的激励机制: 一个文献述评——兼论中国分权式改革的动力机制和代价》,《世界经济文

① 2009 年两会期间, 公安部信访办副主任李竹红和十一届全国人大代表、国家一级律师秦希燕在接受新浪网的采访时, 都提出要加强问责, 从源头上减少信访。

② 如大接访、湖南株洲的网络反腐、洛阳的网络收集民意以及全国统一举报电话和网站。

汇》第1期。

应星, 2001:《大河移民上访的故事》, 三联书店。

应星, 2004:《作为特殊行政救济的信访救济》,《法学研究》第4期。

赵树凯, 2004:《农民上访调查》,《中国社会调查》第4期。

赵树凯, 2007:《四分之一世纪的农民上访》,《中国发展观察》第10期和11期。

周黎安, 2007:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。

Besley, Timothy and Maitreesh Ghatak, 2005, "Competition and Incentives with Motivated Agents", *American Economic Review*, 95(3), 616-636

Besley, Timothy and Masayuki Kudamatsu, 2007, "Making Autocracy Work", Working paper

Debs, Alexandre, 2008, "Political Strength and Economic Efficiency in a Multi-Agent State", Working paper

Dixit, Avinash, 2002, "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review", *Journal of Human Resources*, 37(4), 696-727.

Dixit, Avinash, 2006, "Predatory States and Failing States: An Agency Perspective", Working paper.

Dixit, Avinash, 2008, "Democracy, Autocracy, and Bureaucracy", Working paper.

Egorov, Georgy, Sergei Guriev and Konstantin Sonin, 2007, "Media Freedom, Bureaucratic Incentives, and the Resource Curse", Working paper.

Holmstrom, Bengt and Paul Milgrom, 1991, "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design", *Journal of Law, Economics and Organization*, 7(0): 24-52.

Lazarev, Valery, 2007, "Political Labour Market, Government Policy, and Stability of a Non-democratic Regime", *Journal of Comparative Economics*, 35(3), 546-563.

Li, Hongbin and Li-An Zhou, 2005, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China", *Journal of Public Economics*, 89(9-10), 1743-1762.

Li, Lianjiang, 2008, "Political Trust and Petitioning in the Chinese Countryside", *Comparative Politics*, 40(2), 209-26.

Lorentze, Peter, 2008, "Regularized Rioting: The Strategic Toleration of Public Protest in China", Working paper.

Prendergast, Canice, 2003, "The Limits of Bureaucratic Efficiency", *Journal of Political Economy*, 111(5), 929-958.

Prendergast, Canice, 2007, "The Motivation and Bias of Bureaucrats", *American Economic Review*, 97(1), 180-196.

## Visits and Local Bureaucrats Accountability: A New Political Economy Approach

Yang Ruilong<sup>a</sup>, Yin Zhendong<sup>b</sup> and Gui Lin<sup>c</sup>

(a: School of Economics, Renmin University of China;

b: School of Economics, Shandong University;

c: School of Economics, Jiangxi University of Finance & Economics)

**Abstract:** Since 2003, the quantities of letters and visits have been soaring dramatically in China. Researches on letters and visits are very important for establishing our harmonious society and understanding the implementation of the political institutions. We build theoretical models via contract theory, and regard visits as an accountability mechanism: by accountability on local bureaucrats after the visits, the central government can constrain their behaviour and encourage them to work harder for local residents. The central government should choose the optimal level of accountability because too stringent accountability would strengthen local bureaucrats' inclinations to intercept visits and therefore may decrease their effort to provide services. And accountability is increasing in the cost of visit to central government. According to our model, with the development of economy, advancement in science and the rise of network society, the accountability will be gradually reinforced. We also discuss some extensions and give some policy advice.

**Key Words:** Letters and Visits; Intercepting Visits; Local Bureaucrats; Accountability

**JEL Classification:** D73, D78, P16

(责任编辑:詹小洪)(校对:梅子)