

庸官懒政的博弈分析

杨雨莲 张国清

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310058)

[摘要] 庸官懒政或行政不作为是近年中国社会关注的焦点,也是法学、政治学界讨论的热点。从经济学角度分析,公务员通过劳动或服务完成政府分配的工作任务,实现各自的经济利益和社会价值,与其他行业的从业者相比并无特别之处。从囚徒困境博弈模型可知,惩罚力度过小和奖惩激励不明确是导致庸官懒政的两大原因。工作竞争博弈模型则表明,存在公务员工资奖励制度的最优性,它将为有效解决庸官懒政问题提供理论支持。有别于庸官懒政或行政不作为的法律分析和政治分析,经济分析或博弈分析将为研究其成因和对策提供新路径。

[关键词] 公务员; 庸官懒政; 囚徒困境; 工作竞争模型; 博弈分析

Analysis on Sloth Administration from the Game Theory Perspective

Yang Yulian Zhang Guoqing

(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: In recent years, there has been an ongoing debate in the law and politics circles over the mediocre officials and their underperformance. Finding ways to institutionally motivate public agencies and run them efficiently remains a theoretical and practical task.

We call those mediocre or passive civil servants sloth servants, and accordingly that kind of public administration sloth administration. The causes for sloth lie in the lack of officials' initiatives and systematic restraints. This article proposes some effective approaches to the promotion of initiatives. Being economically better off is one of the main career objectives of most civil servants, so economic incentives might be effective. A working competition model is suggested in this article to analyze the internal motivation mechanism.

It is suggested in this paper that competition among individual civil servants should be encouraged and their bonus and benefits should correspond to their performance and diligence. A fair mechanism of performance evaluation should be established to reduce randomness and will

[收稿日期] 2015-07-31

[本刊网址·在线杂志] <http://www.zjujournals.com/soc>

[在线优先出版日期] 2016-07-25

[网络连续型出版物号] CN33-6000/C

[基金项目] 国家社科基金重大项目(14ZDB022); 国家社科基金重点项目(13AZX016)

[作者简介] 1. 杨雨莲(<http://orcid.org/0000-0003-3476-7763>),女,浙江大学公共管理学院硕士研究生,主要从事政治经济学研究; 2. 张国清(<http://orcid.org/0000-0002-7858-0629>),男,浙江大学公共管理学院教授,哲学博士,主要从事政治哲学和政治学理论研究。

thus win individuals' trust.

Due to various conflicts in power, roles, interests and responsibility they might encounter in their work, some public servants tend to act passively and selectively, responding only to affairs that are beneficial to themselves, while ignoring those that are not. Routine chores can be simply classified into three types: (a) work undervalued by principals; (b) technical and professional work that is difficult to be evaluated; (c) work in which responsibility, power and divisions of labor are hard to balance.

Similar to other professions, it is sensible for the civil servants and the officials to pursue economic interests and social values when they provide professional services within the government. Competition and collaboration between civil servants are typically the case of the prisoner's dilemma, in which neither party can be better off if all individuals unilaterally pursue their own interests. Just like Gresham's Law, when one individual's underperformance has not been detected and punished, others will follow.

For public sectors, this paper puts forward two suggestions. Firstly, it is reasonable to establish a fair and effective mechanism of performance evaluation in terms of different outputs. Targets, benchmarks, and other indicators can offer criterion for auditing and assessing the performance of public agencies. Secondly, it is desirable to establish an incremental bonus mechanism. A reasonable system provides an effective way of distributing benefits and blames, as well seeking redress when it comes to malperformance. Thus a balance between individual official's performance and their evaluation can be achieved.

All in all, according to the prisoner's dilemma model, there are two reasons bringing about sloth administration: inadequate penalties and unclear incentives. A better civil-servant salary incentive system will solve the problem of sloth administration. Therefore, distinguished from the legal analysis or the political analysis, the economic analysis of sloth administration provides a new perspective for its causes and countermeasures.

Key words: civil servant; sloth administration; prisoner's dilemma; working competition model; game analysis

2016年5月30日,国家人力资源和社会保障部公布《2015年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,披露截至2015年底,全国共有公务员716.7万人。广大公务员在公共行政和公共服务中扮演着核心角色,塑造了拒腐败、讲规矩、负责任、重法治、积极工作、默默奉献的整体形象,是中国特色社会主义建设的主导力量。不过,我们也应当看到,部分公务员存在“宁可不做事,但求不出事”、“占着位置不干事,拿着工资不出力”等庸官懒政现象。

抑制庸官懒政,既是公共部门的实践任务,也是社会科学的理论课题。本文将从经济博弈论的角度分析庸官懒政的原因,揭示隐藏在庸官懒政背后的利益选择;并采用工作竞争模型,在假定实现政府利益最大化、政府利益和人民利益完全一致的前提下,研究公务员工资增长水平和奖励机制对激发其工作积极性所起的作用,为解决庸官懒政问题提出合理对策。

一、“庸官懒政”研究综述

“庸官懒政”或“行政不作为”是近年中国社会关注的焦点,也是法学和政治学界讨论的热点。“行政不作为”的主体是政府,“庸官懒政”的主体是公务员。虽然主体不同,但其后果相似,都危害到政府的效率、信誉和权威,损害了国家和人民的利益。

中国法学界从宪法、行政法、国家赔偿等层面研究行政不作为现象,对行政不作为及其法律后果的讨论较为深入,但对庸官懒政问题讨论较少。周佑勇指出:“行政不作为是与行政作为相对应的一种行政行为类型,其构成除必须具备行政行为的一般构成要件之外,还要求以行政作为义务的存在为前提条件,并具备作为之可能性、程序上逾期不为等主客观要件。”^{[1]64}黄学贤区分了形式作为和实质不作为,“揭示出形式作为而实质不作为的行为,是行政不作为从定性分析向定量分析发展,形式法治向实质法治发展以及秩序行政向给付行政发展的必然要求”。研究形式作为而实质不作为的行为,是“行政行为之分为依职权的行政行为和依申请的行政行为的进一步深化,有利于完善行政行为理论体系”^{[2]41}。冯珏指出,最高人民法院人身损害赔偿司法解释第6条引入源自德国判例的交往安全义务,但法院在审判实践中遇到的真正困难在于不作为或间接侵权的结构性特征所带来的因果关系难题。“引入安全保障义务对解决这一难题的意义在于,如果安全保障义务的内容正是防止处于其保护范围内的人遭受第三人的侵害,或者防止处于其控制范围内的第三人侵害他人,那么认定义务人违反了此义务就可化解因果关系难题。”^{[3]62}

中国政治学界从政府行为、公务员制度及其职业特点、公务员行为的内部约束和外部约束等层面来考察庸官懒政现象,把庸官懒政和行政不作为相提并论。蔡放波指出:“行政不作为的原因不仅在于行政机关公务员责任意识淡漠,也与相关行政法规不健全、权责不明确以及行政机关职能的重叠、交叉等有关。要治理行政不作为必须深入开展公务员职业道德教育,建立行政投诉中心,完善行政责任追究机制,健全行政不作为诉讼救济制度,并且将行政不作为赔偿责任纳入国家赔偿的范围。”^{[4]20}韩锐和李景平从外部监督角度进行分析:“各地行政效能考评都处在探索阶段,还存在着主观随意、暗箱操作、群众参与不够等诸多问题,这就使得考评无法真正起到奖能惩庸、奖勤罚懒的作用。”^{[5]27}张国清集中阐述了产生庸官懒政现象的主观原因:“一些公务员只对上负责;技术性、专业性比较强的工作岗位难以受到监督;存在‘谁都能管又谁都不愿意管’的责任空白地带;队伍人员固化,‘进去不易,出去也难’;为了谋求物质利益不愿做没有私利的事情。”^{[6]29}韩锐和李景平总结了克服公务员庸官懒政的方法,提出在思想上要转变观念,强化为人民服务的意识;在制度上要完善健全用人制度;在法律上要建立完善治理庸官懒政的法律体系^[5]。上述文献主要从思想观念和制度体系的角度来评估和探讨公务员的工作,没有涉及公务员工资奖金结构对公务员工作热情的影响。燕继荣指出,影响官员工作积极性的要素有政治信心、未来预期以及政策转型,“从当下中国的现实情况看,官员消极观望式的‘不作为’可能与对未来政治信心不足、反腐败高压之下对未来预期不明、政策转型需要适应期等要素有关”^{[7]25}。

张国清提出,为了解决庸官懒政问题,“要适当改善公务员工作条件,整体上提高其收入水平,在杜绝庸官懒政、打击灰色收入同时,也要根据我国经济发展速度和人民生活水平,适当提高公务员的待遇,改善公务员生活状况和工作条件”^{[6]31}。燕继荣则主张制定相应的方案,采取切实的行动,以增强官员的政策信心、明确官员的未来预期以及缩短政策转型的适应期^{[7]25}。在选人用人制度上,燕继荣提议全面深化改革,打破固有的人事制度瓶颈。具体做法是,扩大公共职位的招聘范围,增加公共职位的竞争性,规范公职部门招聘,提高招聘的职业(专业)门槛,推广干部培养的梯队建设制度,寻求建立干部的退出机制^{[8]43}。

综上所述,国内学界大多从法学和政治学的角度出发揭示庸官懒政的原因,并提出解决对策,没有把公务员看作独立的经济利益寻求者,也没有深入探索公务员做出背离公共利益或国家利益的行为选择的深层原因。不过,从经济学角度分析,公务员通过劳动或服务完成政府分配的工作任务,实现各自的经济利益和社会价值,与其他行业的从业者相比并无特别之处。剥除公务员身份的非常因素,以平常职业行为人的要求看待其工作,这正是笔者思考行政不作为和庸官懒政现象的出发点。

二、“庸官懒政”的成因、囚徒困境及改进博弈分析

导致庸官懒政的原因大致可以分为两类:一是公务员自身懈怠,二是缺乏外界约束。美国行政伦理学家库珀(Terry L. Cooper)指出,负责的行政管理者既要做到对其行为实现客观评估,又要做到与其职业价值观保持主观一致。他表示:“必须对公共行政者施加充足的外部控制;还要有充足的内部控制来实现更多的社群类结构、理想主义、利他主义以及创新精神。这一平衡对于追求公共行政人员的负责任行为来说是必不可少的。”^{[9]160}因此,公共组织维持负责任行为一般有两个途径:内部控制和外部控制。内部控制通过公务员内心的价值观和伦理准则来进行;外部控制以立法、规则、制度来安排组织,严格地监管公务员行为。因此,克服庸官懒政可以从内部控制和外部控制两方面进行。沿着这一研究路径,我们先从博弈论角度分析导致庸官懒政的原因。

(一) 庸官懒政的成因

由于公务员在公务活动中时常面临权力冲突、角色冲突、利益冲突和责任冲突,一些公务员倾向于庸官懒政,即选择性地开展工作,只做对自己有意义、有价值的工作,而对自认为没有意义、没有价值的工作则选择不做或消极怠工。公务员不愿意做的工作大致有以下三类:

第一,不被上级重视的工作。公务员管理体系是一个严格的科层体系,等级森严、上下级关系明晰。如果工作表现能得到领导的赏识,下层或低层公务员将获得较大的升迁概率。因此,对员工来说,领导的满意度十分重要。然而,公务员的工作宗旨是完成政府机关规定的目标,重视政府为人民服务的效率。一些公务员忘记其服务对象最终不是领导,而是人民,为人民服务才是其工作宗旨。“部分公务员在工作中不为民服务,不是去完成人民需要他完成的工作,而是相反,他主要完成的工作是上级委托给他、授权给他和交给他的任务。对于这些任务是否值得去做,是否应该落实,则取决于他是否想要得到上级的反馈回应,取决于从上级那里得到的期望预期,取决于上级可能对其做出的评价评估。当他认为他所做的工作,在他的上级看来不是很重要、意义不大时,或者不能给他提供晋升渠道、相应奖赏时,他就丧失了工作的积极性。”^{[6]29-30}所以,这种错位服务行为是导致公务员不作为的重要原因。

第二,技术性、专业性较强的工作。公务员的工作分为两种类型,一种是普通岗位,人们都能了解这类岗位的职责;另一种是技术性、专业性较强的岗位,工作性质相对独立,工作绩效主要依靠公务员的职业道德,外部一时难以监管,纵使公务员工作懈怠或产生工作差错,也难以立刻被人察觉。在这些岗位上,公务员的工作质量主要依靠个人自主性和自觉性。岗位的性质造成了考评的困难,也造成了监管和监督的困难,导致一些公务员懒惰懈怠,不及时完成任务。由于技术性、专业性强的公务员具有不可替代性,即使上级也无可奈何,对这部分公务员的约束形同虚设。此外,一些难度较大的工作,超过了基层公务人员现有的工作能力。由于个人缺乏吃苦耐劳的精神,政府也缺乏相应的激励措施,多数公务员选择避重就轻、互相推诿。目前国家高压反腐、制度收紧,让许多公务员生怕做事犯错,以“多一事不如少一事”的思想消极工作,工作的负效应使他们选择庸官懒政。

第三,职责、权限、义务不明晰的工作。公务员的工作存在交叉重叠,容易产生责任空白地带。部分政府机构设置重叠,岗位职能重复,人员过于臃肿,公务员之间没有划定清晰的职责范围,也没有明晰的权限和义务。“多头管理、多头负责”容易使公务员之间相互推诿,谁都不愿意主动管理、主动负责,这既导致行政效率低下,也培养了懒惰懈怠的公务员。

(二) 庸官懒政的囚徒困境

探究公务员庸官懒政行为的原因,是解决庸官懒政问题的前提条件。公务员的竞争与合作其实是一个典型的“囚徒困境”博弈。为进一步了解公务员庸官懒政的内在原因,笔者参考“囚徒困境”模型进行分析。

1. 假设前提

为了尽量简化模型,假设在一个单位有两名相同职位的公务人员,即公务员 1、公务员 2。他们享受同等的工资待遇,且工资待遇固定,不会因为工作量的大小而有所变化。当面对对自己意义不大的工作时(即上文提到的三类工作),他们有两种选择:偷懒或不偷懒。当两个人都偷懒时,两者的得益值都为 A;一人偷懒一人不偷懒,则偷懒者的得益值为 C,不偷懒者的得益值为 D;两人都都不偷懒时,两者的得益值都为 E(见图 1,加下划线者为偷懒者的得益值)。

那么,则有 $D < A < C$, $D < E < C$ 。因为公务人员的基本工资相同,对于无法带来客观利益的工作,若一人偷懒一人不偷懒,则所有工作由不偷懒者完成,不偷懒者付出了更多的工作时间和精力,却和偷懒者拿到同等工资,因此,不偷懒者的综合得益减少,即 $D < C$;若两者都偷懒,则得益两人平分,即 $D < A < C$;若两者都不偷懒,则工作量平分,损失的得益也平分,即 $D < E < C$ 。

		公务员2	
		偷懒	不偷懒
公务员1	偷懒	A, A	C, D
	不偷懒	D, C	E, E

图 1 公务员工作的博弈

2. 分析

在此博弈中,有四种策略选择:

当公务员 1 偷懒时,公务员 2 偷懒的得益值为 A,不偷懒的得益值为 D。因为 $A > D$,公务员 2 选择最优得益值 A,即偷懒。

当公务员 1 不偷懒时,公务员 2 偷懒的得益值为 C,不偷懒的得益值为 E。因为 $C > E$,公务员 2 选择最优得益值 C,即偷懒。

同理,当公务员 2 偷懒时,公务员 1 的最优得益值为 A,即偷懒。

当公务员 2 不偷懒时,公务员 1 的最优得益值为 C,即偷懒。

由此分析可得,公务员 1 和公务员 2 都偷懒成为最优选择。在这个博弈中,博弈双方各自的利益不仅取决于自己的策略选择,而且取决于对方的策略选择。这种偷懒行为十分隐蔽,不易被发现,承担的风险较小。更为重要的是,偷懒者与不偷懒者的工资奖金是相同的。当公务员 1 偷懒而公务员 2 不偷懒时,则公务员 2 付出了较多的精力与时间,其综合得益受损。因此,在公务员 1 选择偷懒的情况下,公务员 2 也会倾向于选择偷懒。在博弈中,我们不能忽视另一方的选择对自己得益的影响。当公务员 1 不偷懒时,公务员 2 若不偷懒,则两者共同分担工作所需的精力与时间,并

获得相同的工资奖金；若公务员2选择偷懒，则减少了需要付出的精力与时间，公务员2的综合得益增加。结果，偷懒成为他们共同选择的“上策”。

（三）庸官懒政的改进博弈分析

虽说公务员是出于自身利益的考虑而选择双方都偷懒的策略，但这种现象与政府的监管和激励是分不开的。政府监管不力大大减少了公务员偷懒所要承担的风险，偷懒不被发现或是不受惩处，则偷懒的综合得益值就会上升。与劣币驱逐良币的原理相同，在利益最大化目标的驱使下，越来越多的公务员都选择了偷懒。而对于努力工作的公务员，政府没有有效的激励措施来鼓励他们积极工作，这将严重打击其工作积极性。积极工作的公务员比消极工作的公务员付出了多倍努力，却与后者取得相同的经济、政治和社会利益，甚至综合得益少于那些偷懒者。这种博弈将产生不良后果，使越来越多的公务员选择放弃损害自己综合得益的工作，转向与偷懒者共享偷懒所带来的得益。

作为政府，当然最希望公务人员都选择不偷懒的策略。那么，当得益值发生怎样的变化时，博弈双方的选择会变为都不偷懒呢？

上述假设前提不变，值得注意的是，博弈双方之所以选择偷懒，是因为偷懒的综合得益值相对较高。因此，政府要加大对偷懒者的惩罚力度以及对不偷懒者的奖励力度。

假如政府对偷懒者实行惩治或处罚，那么，偷懒者的收益将远小于惩罚的损失；假如政府对不偷懒者实行激励，那么，他们不偷懒所损失的收益将小于激励所带来的收益，那么 $A < C < D$ ，并且 $C < D < E$ 。

当公务员1偷懒时，公务员2偷懒的得益值为A，不偷懒的得益值为D。因为 $A < D$ ，公务员2选择最优得益值D，即不偷懒。

当公务员1不偷懒时，公务员2偷懒的得益值为C，不偷懒的得益值为E。因为 $C < E$ ，公务员2选择最优得益值E，即不偷懒。

同理，当公务员2偷懒时，公务员1选择最优得益值D，即不偷懒。

当公务员2不偷懒时，公务员1选择最优得益值E，即不偷懒。

由此可见，一旦政府从制度上采取奖勤罚懒的措施，博弈双方的最佳策略选择为都不偷懒。当策略选择得益发生改变时，博弈方的选择也会发生变化。因此，改进公务员庸官懒政与政府实施有效监管措施及相应的激励机制是分不开的。

三、“庸官懒政”的解构

每个公务员都有自己的抱负和追求，他们寻求一定的政治、经济、文化及社会地位，这是合理的个人目标。笔者没有质疑科层制的合理性，只想探讨公务员在科层制下得到有效激励的途径。公务员要养家糊口，有保障的经济收入是必需的。因此，经济利益是个人基本目标之一。我们就以利益最大化为前提来探索破解公务员庸官懒政的路径。

根据上述分析，改变公务员的懒政怠政行为，除了外部制度监督和其他约束方法外，其自身的内部激励也很重要。只有公务员自身认识到庸官懒政造成的不利影响，进行自我约束，才是长久之计。因为最直接影响公务员行为的是其工资奖金，所以，通过调整工资奖金比例来激励公务员的工作热情和自我约束，是解决庸官懒政问题的重要途径。公务员工资由国家分发，其来源是国库税收。因此，制定合理的公务员工资奖金制度十分必要。1981年，经济学家拉齐尔(Lazear)和罗森(Rosen)深入研究过工资调整实现雇员内部激励的博弈。受其启示，笔者尝试通过建立“工作竞争

模型”来分析公务员内部的激励机制。

(一) 模型建立

工作竞争模型是在公务员之间相互竞争的前提下,政府通过让公务员进行竞赛的方法来实现有效激励的博弈模型。

1. 为了简化模型,假设一个政府有两名公务员。公务员 $i(i = 1, 2)$ 的产出函数为:

$$y_i = e_i + \varepsilon_i$$

其中, e_i 为公务员 i 的努力水平, ε_i 则是随机扰动项。公务员的努力程度是由其自身决定的,当然努力程度也会有负效应,例如努力工作会延长工作时间、高强度工作会损害身体健康等,这也是导致公务员偷懒的重要因素之一。假设负效用是 e 的函数 $g(e)$, 并且 $g(e)$ 满足 $g'(e) > 0$ 和 $g''(e) > 0$, 即 $g(e)$ 是上升的凸曲线,负效用随着努力程度的提高而增大,并且增大的速度不断加快。当然这是符合人的心理效应的。扰动项 ε_1 和 ε_2 相当于从分布密度为 $f(\varepsilon)$ 、均值为 0 的概率分布中独立抽取。

2. 因为公务员的努力程度是无法观察的,政府无法用努力程度来支付薪酬,所以,政府根据公务员的工作业绩来支付薪酬,业绩好的工资高,为 w_h ; 业绩较差的工资也较低,为 w_l 。当然这可以理解所有公务员都有基本工资,而表现好、业绩好的公务员则会得到额外的奖金,即 $w_h - w_l$ 。

3. 公务员在已知这个工资奖金制度的情况下,选择自己的工作努力程度 $e_i, e_i \geq 0$ 。

4. 假设公务员和政府都是寻求利益最大化的经济人。

显然,这是个两阶段的博弈模型。第一阶段是政府决定 w_h 和 w_l 的博弈阶段,第二阶段是两个公务员已知工资标准后同时选择努力程度 e_i 的过程。则在该博弈中,两公务员的得益为工资减去努力的负效应:

$$u(w, e) = w - g(e)$$

政府得益即产出(业绩)减去成本(工资成本):

$$y_1 + y_2 - w_h - w_l$$

需要注意的是,若政府定的工资太低,公务员将不接受这种竞赛机会,继续选择偷懒,或是离开工作岗位。因此,政府开给公务员的工资是有最低限度的。

(二) 模型分析

我们采用逆推归纳法来分析这个动态博弈,先从第二阶段开始。

1. 第二阶段分析

首先假设政府决定了工资,并且公务员愿意参与竞赛并选择自己的努力程度。那么 w_h 和 w_l 为不变因素,两个公务员之间的竞争就变为静态博弈问题,博弈的最终努力水平(e_1^*, e_2^*)会达成静态纳什平衡。假定两个公务员都是风险中性的,在使自己利益最大化的目标驱使下,他们给对方的选择,即对任意的 i, e_i^* 必须是下列最大问题的解:

$$\max_{e_i \geq 0} [w_h \times P\{y(e_i) > y(e_j^*)\} + w_l \times P\{y_i(e_i) \leq y_j(e_j^*)\}] \quad (1)$$

$$= \max_{e_i \geq 0} [(w_h - w_l) \times P\{y_i(e_i) > y_j(e_j^*)\} + w_l - g(e_i)] \quad (2)$$

其中 $y_i = e_i + \varepsilon_i; i = 1, 2; P\{\dots\}$ 表示括号中不等式成立的概率。根据最大化问题的一阶条件,可得:

$$w_h - w_l \frac{\partial P\{y_i(e_i) > y_j(e_j^*)\}}{\partial e_i} = g'(e_i) \quad (3)$$

这就是公务员必须满足的基本条件。其经济意义是,公务员付出努力的边际收入必须等于付出努力的边际负效用数值。

根据关系(3),进一步确定两位公务员的具体选择,将模型假设中的产出函数和随机扰动的概率分布 $f(\epsilon)$ 代入最大值问题的概率公式(2),利用条件概率的贝叶斯法则得:

$$P\{y_i(e_i) > y_j(e_j^*)\} = \int_{\epsilon_j} [1 - F(e_j^* - e_i + \epsilon_j)] f(\epsilon_j) d\epsilon_j \quad (4)$$

把式(4)代入式(3)中,可得:

$$(w_h - w_l) \int_{\epsilon_1} f(e_j^* - e_i + \epsilon_j) f(\epsilon_j) d\epsilon_j = g'(e_i) \quad (5)$$

在这个博弈中,两个公务员的情况是一样的,我们可以假设他们对努力程度的选择也相同,即 $e_1^* = e_2^* = e^*$,这样就得到:

$$(w_h - w_l) \int_{\epsilon_j} f^2(\epsilon_j) d\epsilon_j = g'(e^*) \quad (6)$$

这就是两公务员之间静态博弈的纳什均衡,也就是在给定工资、奖金水平下的最优努力水平决定公式。从(6)中可以看出,由于我们假设 $g(e)$ 是增函数,说明对工作努力者的奖励越大,即 $w_h - w_l$ 越大时,公务员的努力程度 e^* 也会越高;当奖励不变,即 $w_h - w_l$ 固定,而对产出的扰动因素的影响扩大,那么公务员会认为这场竞赛的结果更多地取决于“运气”,而非他们的努力程度,这样他们就会选择较小的 e^* 。

因此,要想有效地抑制庸官懒政,就要设立合理的公务员工资奖金制度,根据对公务员工作的公正绩效评估来确定其奖金等级。以工作的努力程度及其业绩设立梯级奖金制度,以此激发公务员的工作积极性,提高 e^* 。同时,确立公正有效的绩效考核制度,公正合理地评估每一位公务员的努力程度,将产出的随机扰动因素的影响减至最小,让公务员确信竞赛的结果并非来自“运气”,而是自己的努力程度。

2. 第一阶段分析

因为公务员的参与是政府激励机制有效的基本条件,所以,必须保证两个公务员都愿意接受并且参与激励制度的考核。满足上述假设,则必须设有“参与约束”。假设公务员工作得到的收益为 u_a , 于是,保证公务员接受工作和参与竞赛的基本条件是:

$$\frac{1}{2}w_h + \frac{1}{2}w_l - g(e^*) \geq u_a \quad (7)$$

所有经济人都追求自身利益的最大化,如果把政府当作独立的经济人,那么在公务员接受工作和参与竞赛的前提下,政府会尽可能地压低工资奖金。因此,“参与约束”可进一步理解为:

$$\frac{1}{2}w_h + \frac{1}{2}w_l - g(e^*) = u_a \quad (8)$$

可得:

$$w_l = 2u_a + 2g(e^*) - w_h \quad (9)$$

假设满足上述“参与约束”,在第二阶段分析中我们已知在工资水平固定的情况下,两个公务员选择的努力程度是相同的,都为 e^* , 而且满足式(6)。因此,政府的利润函数为:

$$y_1 + y_2 - w_h - w_l = 2e^* + \epsilon_1 + \epsilon_2 - w_h - w_l \quad (10)$$

由于 ϵ_1 和 ϵ_2 都是均值为 0 的随机变量,则政府的期望利润为 $2e^* - w_h - w_l$, 政府选择工资水

平是以利润最大化为目标,即:

$$\max_{\omega_h \geq \omega_l > 0} \{2e^* - \omega_h - \omega_l\} \quad (11)$$

根据式(9),将政府决策转化为提高公务员的努力程度需满足:

$$\max_{e^* > 0} \{2e^* - 2u_a - 2g(e^*)\} \quad (12)$$

由于 u_a 是外生确定的常数,因此政府利润最大化所要求的公务员努力程度的一阶条件为:

$$1 - g'(e^*) = 0 \quad (13)$$

将式(13)带入式(6),得到:

$$(\omega_h - \omega_l) = \frac{1}{\int_{\epsilon_j} f^2(\epsilon_j) d\epsilon_j} = \frac{1}{2\sigma\sqrt{\pi}} \quad (14)$$

该式的意义在于其具有有效的激励作用,且符合政府利益的奖金水平 $(\omega_h - \omega_l)$ 只与工作成绩的不确定性有关, $\int_{\epsilon_j} f^2(\epsilon_j) d\epsilon_j$ 位于分母,可看出工作成绩的不确定性越小,符合政府利益的奖金水平越高,政府的激励效果就越显著。因此,要减小工作成绩的不确定性,就要有效公正地评估公务员的工作成绩,建立合理的绩效考核制度。

与此同时,符合政府利益的奖金水平 $(\omega_h - \omega_l)$ 与产出函数随机因素概率分布的方差正相关,即方差越大,激励效用越高。公务员之间能力水平差距越大,激励越有效。能力强的人获得奖金多,能力弱的人获得奖金少,以此产生激励效用,让能力弱的公务员向能力强的公务员学习,推动整体效率提高。因此,要建立合理的公务员录用、淘汰、晋升机制,将公务员之间的能力方差控制在激励有效的区间内。在录用、淘汰、晋升三个环节中对公务员的能力素质严格把关,合理分配岗位。这样可以充分调动公务员的积极性,使其参与工作竞争,获得成就感,从而实现人生价值。

四、必要的建议

我们通过囚徒困境和工作竞争模型对庸官懒政进行了分析。从囚徒困境模型可知,庸官懒政的主要原因是政府监管不力和缺乏有效的激励机制。从工作竞争模型可知,为了减少公务员工作成绩的不确定性,应该建立合理的绩效考核制度,有效公正地评估公务员的工作成绩。最后,我们提出三点建议作为本文的总结。

第一,设立公务员绩效考核制度。公正合理的绩效考核是衡量公务员工作能力的制度保障,是实施奖惩的重要依据。要建立权威的绩效考核组织,由该组织来制定和负责各单位具体的绩效考核制度。要建立科学的评估指标体系,对公务员工作开展定量定性评估,既要考评公务员的工作量,又要评估公务员的工作质量。可以参考民众对其工作的满意度、每日工作报告及工作影响等一系列指标,对公务员的工作进行绩效考核。

第二,建立公务员梯级奖金制度。设置合理的工资奖金制度对促进公务员内部激励有着显著作用。当公务员的努力程度与奖惩力度成正比,奖惩力度越大,公务员工作的积极性也越高。公务员的自我激励效果比外部制度效用要好得多。因此,要设立公务员的梯级奖金制度,根据公正的绩效评估来决定奖金分配,实现公务员努力程度与奖惩力度的平衡。当然,也要保证公务员的基本工资,保证其基本生活水平。良好的生活保障有利于提高公务员工作的积极性,这在一定程度上也能防止公务员以权谋私,减少公务员工作的不作为和乱作为。

第三,重视公务员职业伦理教育。依据劳伦斯·柯尔伯格的实证研究,良知是教育的结果,人

的诸多德行并非与生俱来,而是后天塑造的。每个现代人都有自我批评能力和道德共同体成员认同意识,关键在于通过民主教育把他们造就成这样的公民。“公民教育的价值内核是道德正义原则。”^①懈怠的公务员实际上是把自己归入丧失自我批评能力和丧失道德共同体成员认同意识的另类公务员之列。对公务员开展道德教育,加强思想政治教育,仍然是训导公务员的重要路径。因此,从入职开始就要不断对公务员进行职业伦理教育,使其树立起全心全意为人民服务的职业信念,培养他们在不同岗位上积极工作、默默奉献的工作态度。这不是某个特殊职业群体的崇高道德要求,而是公务从业者的基本职业要求。如果公务员做不到这一点,那么我们奉劝他们,还是趁早离开这样的工作岗位。

[参 考 文 献]

- [1] 周佑勇:《行政不作为构成要件的展开》,《中国法学》2001年第5期,第64-73页。[Zhou Youyong, "On the Development of Compositional Factors of Administrative Omission," *China Legal Science*, No. 5(2001), pp. 64-73.]
- [2] 黄学贤:《形式作为而实质不作为行政行为探讨——行政不作为的新视角》,《中国法学》2009年第5期,第41-52页。[Huang Xuexian, "A Research on Formal Administration Action Which Substantially Fails to Act: A New Perspective of Administrative Omission," *China Legal Science*, No. 5(2009), pp. 41-52.]
- [3] 冯珏:《安全保障义务与不作为侵权》,《法学研究》2009年第4期,第62-79页。[Feng Jue, "Security Obligations and Non-infringement," *Chinese Journal of Law*, No. 4(2009), pp. 62-79.]
- [4] 蔡放波:《论行政不作为及其治理》,《中国行政管理》2007年第1期,第20-23页。[Cai Fangbo, "Administrative Omission and Correction," *Chinese Public Administration*, No. 1(2007), pp. 20-23.]
- [5] 韩锐、李景平:《当前地方政府“庸官懒政”现象及其治理》,《行政与法》2012年第6期,第25-29页。[Han Rui & Li Jingping, "The Local Government's 'Mediocre Officers, Lazy Politics' and Countermeasures," *Public Administration and Law*, No. 6(2012), pp. 25-29.]
- [6] 张国清:《惩治懈怠者:中国政治改革将迈出重要一步》,《人民论坛》2015年第15期,第29-31页。[Zhang Guoqing, "Punishing Sloth Servants: China's Political Reform Will Take an Important Step Forward," *People's Tribune*, No. 15(2015), pp. 29-31.]
- [7] 燕继荣:《官员不作为的深层原因分析》,《人民论坛》2015年第15期,第22-25页。[Yan Jirong, "An Analysis of the Underlying Causes of Administrative Omission," *People's Tribune*, No. 15(2015), pp. 22-25.]
- [8] 燕继荣:《当前改革促进力量的分布与特点》,《人民论坛》2015年第18期,第42-43页。[Yan Jirong, "The Distribution and Characteristics of the Current Reform Forces," *People's Tribune*, No. 18(2015), pp. 42-43.]
- [9] [美]库珀:《行政伦理学:实现行政责任的途径(第五版)》,张秀琴译,北京:中国人民大学出版社,2010年。[T. L. Cooper, *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role (5th Edition)*, trans. by Zhang Xiuqin, Beijing: China Renmin University Press, 2010.]



^① L. Kohlberg, *Moral Education*, unpublished manuscript of speech delivered to educators, Braga, Portugal, January 1986, p. 1.