

# 水库移民信息不对称状况的经济学分析

殷海波

(水利部水库移民开发局,北京 100053)

**摘要:**为解决水库移民工作中中央政府、地方政府、项目法人和水库移民之间由于信息不对称产生的逆向选择和道德风险问题,从我国水库移民管理实际出发,对中央政府与地方政府、地方政府与水库移民、地方政府与项目法人之间的信息不对称情况进行了分析,讨论了可能产生的逆向选择或道德风险状况,提出了水库移民管理中应遵循的原则:政策公开透明原则、让信息多的人监督信息少的人原则和制度简单化原则。

**关键词:** 水库移民;信息不对称;逆向选择;道德风险

**中图分类号:** D632.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9511(2010)06-0020-04

所谓信息不对称,就是指一方知道的信息另一方不知道。比如说,在产品市场上,卖者比买者对产品的性能、质量有更多的知识;在劳动力市场上,雇员对自己的工作能力、吃苦耐劳精神比雇主有更多了解;在保险市场上,投保人比保险公司更加清楚自己的健康状况和疾病可能;在资本市场上,经理比投资者对企业的资产状况、盈利能力拥有更多的信息。信息不对称如果严重到一定程度,就会导致市场失灵。

经济学家将信息不对称区分为事前的信息不对称和事后的信息不对称。事前的信息不对称是指交易或行为之前存在的一方知道,一方不知道的信息,它的存在会导致逆向选择问题;事后的信息不对称是指交易或行为之后存在的私人信息,它的存在会导致道德风险问题。

中国现行的水库移民工作管理体制可以简单概括为“中央政府制定政策、项目法人出钱、地方政府负责实施、移民拿钱走人”(移民条例中的官方说法为“政府领导、分级负责、县为基础、项目法人参与”)<sup>[1]</sup>,水库移民工作也相应涉及中央政府、地方政府、项目法人和水库移民四大主体。其中,地方政府处于四大主体交易的中心地位,既要负责中央政府制定政策的具体执行和移民群体稳定,又要向中央政府提供搬迁补偿、后期扶持和社会稳定的各类信息,既要和项目法人签订移民安置协议及移民安置年度计划,确保工程建设不会“后院起火”,又要督促

项目法人按时提供足够的资金,确保搬迁补偿款能够正常发到移民手中;既要负责对搬迁移民的土地补偿费、安置补助费、迁建复建补偿费、移民个人财产补偿费等进行调查计算,又要负责将搬迁补偿资金没有差错、及时地发放到移民手中。

由于中央政府、地方政府、项目法人和水库移民各自追求的目标并不一致,掌握的私人信息数量有多有少,从而在诸如中央政府与地方政府之间、地方政府与水库移民之间、地方政府与项目法人之间都会由于信息不对称而导致逆向选择或道德风险。

## 1 中央政府和地方政府信息不对称分析

中国是一个幅员辽阔、人口众多的国家,在计划经济时代,为实现对整个国家政治、经济、文化等各方面的全面控制,中央政府设置了全国统一的省、市、县、乡的 4 级地方政府架构并沿用至今(部分地区已经进行“省管县”、“撤销乡镇”等改革试点)。在这一架构下,中央和地方政府的信息分布呈现出以下特征。

a. 通常情况下,地方政府处于信息优势地位。一般而言,中央政府与地方政府相比处于完全信息劣势,对于社会经济运行情况的信息基本依赖于地方政府提供,而理性的地方政府会利用信息优势来实现自身的利益最大化,从而导致逆向选择和道德风险问题出现。

例如,在移民人口核定中,地方政府会为多分蛋

糕而夸大移民数量,中央政府由于不了解移民数量的真实信息而可能采取“一刀切”的方法按一定比例核减。假设有A省和B省,A省实际移民10人,向中央政府申报20人;B省实际移民20人,申报30人。中央政府只了解两省实际移民总共30人,但不清楚A省、B省各自的实际人数,在没有更多信息的条件下,中央政府最有可能按照比例( $30/(20+30)=60%$ )分配给A省 $20 \times 60\% = 12$ 人,分配给B省 $30 \times 60\% = 18$ 人。分配的人口指标由于偏离实际数量而无法实现移民资金配置的帕累托最优,特别是对于B省来说,实际20个移民中可能会有2人无法领取到补偿款而遭受福利损失。

这是水库移民管理制度由于信息不对称导致逆向选择的一个例子。解决该问题的办法之一就是让信息劣势方——中央政府获取更多的信息,比如邀请水库设计者、户籍警察参加审查,或是事先搜集人口分布、增长率等获得成本较低的统计资料。再就是设计一个诱使信息优势方说真话的机制,比如规定分配给地方政府的移民资金必须全部采用现金直补方式,因为地方政府争取更多人口指标的原因是为了掌握更多可支配的资金来进行基础设施建设,而完全发放到人的移民资金简单透明,无法被用作去修建其迫切需要的一条市政道路,因而也没有动力去提供超过实际数量的移民人口虚假信息了。

b. 少数情况下,地方政府处于信息劣势地位。在一些特定情况下,中央政府掌握更多的信息,例如,在中央政府将移民资金向地方进行分配的过程中,可分配的移民资金总数只有中央政府知道,分配给A省的资金数量B省不知道,分配给B省的资金数量A省也不知道。这时,中央政府则可能产生道德风险问题,将更多的资金分配给能为自身带来最大效用的A省,而不是分配给能为社会带来最大效用的B省。解决的办法也很简单:打破信息不对称局面,提高政府透明度,包括强制要求中央政府公开资金征收信息,采用公式法计算分配资金数额,取消预算分配文件中的“附表不发地方”惯例等。

## 2 地方政府和水库移民信息不对称分析

地方政府与水库移民在交易中的信息对比关系比较复杂。在征地补偿过程中,通常水库移民对自己稻田的土壤是否肥沃、灌溉是否便利、产量或高或低等拥有更多的私人信息,而地方政府在被淹没房屋的建造年代、框架结构、地基深浅、装修材料等方面处于信息劣势,特别是一些少数民族房屋,多设有采用大量浮雕、镂刻、彩绘等复杂工艺建造的经堂、神龛等宗教设施,关于其艺术价值和宗教价值的真实信息更是外人难以获得的<sup>[2]</sup>。在后期扶持过程

中,一般情况下,水库移民只知道本村在政府的资助下挖了多少井、修了多少路,而很难了解政府在其他移民村庄花了多少钱、办了多少事,地方政府在可使用的扶持资金数量、可安排扶持项目的多少和项目的使用方向、分配原则、分配程序等方面处于信息优势地位。

### 2.1 征地补偿过程的信息对比情况

征地补偿中的信息不对称问题,可以通过激励水库移民说真话的制度设计来加以解决。在设计这一制度之前,需先考察一下水库移民的信息分布特点。

中国的水库大多为“高山峡谷型”,涉及的水库移民多数生活在相对闭塞的农村地区。农村社会的技术特点决定了人口的流动性远远落后于城市社会,整个社会被分割成若干个相对孤立的村庄。村庄之间信息流动很少,但村庄内部居民们比邻而居、朝夕相见,信息由于“流言飞语”的存在而传递速度很快,信息的共享程度很高<sup>[3]</sup>。费孝通曾非常精辟地描述过这种情况:“乡土社会是一个生于斯,死于斯的社会。常态的生活是终老还乡。每个孩子都是在人家眼中看着长大的,在孩子眼里周围的人也是从小就看惯的。这是一个‘熟悉’的社会,没有陌生人的社会。”<sup>[4]</sup>

农村社会的特点使得其信息的分布呈现出明显的内部和外部的不对称性,村庄内部之间的沟通多、时间长、距离短,而如政府之类的外来者很难获得信息。在此情况下,政府的理性选择就是设计一个充分利用村庄内部亲属和邻居信息资源的制度,比如补偿调查结果村级公示制度就是很好的例子。将搜集整理好的土地数量、土地种类、补偿范围和补偿金额等信息在村头张榜公布,例如,张三家有多少土地、每年能有多少收成,乡里乡亲的谁也瞒不了谁。

村级公示制度必须包含若干要点:①公示到自然村(村民小组)而不是行政村;②移民人数较多的村庄;③对提供虚假信息的人进行惩罚,或是对告发者给予奖励。其中,第①点界定了移民关心和获取信息的范围,行政村中的不同村民小组很可能相距数公里,信息很难流通,要求远距离居住的移民之间相互告发显然是不可能的。第②点是为了防止移民人数较少而进行的串谋。第③点则是重要的激励手段,如果不对告发者或隐藏信息者加以奖惩,就不会产生关心、收集信息和告发的动力。

### 2.2 后期扶持过程的信息对比情况

后期扶持过程中水库移民的信息劣势状况,容易使地方政府产生诸如挪用移民资金用于“形象工程”之类的道德风险问题。解决的办法之一是强化信息公开制度,增强政府透明度。有多少扶持资金、

安排了哪些项目等信息关系水库移民切身利益,理所当然应该向移民免费提供(类似于公司有义务免费告诉员工每个月的薪水里底薪是多少、加班费是多少、扣了多少税等)。进一步而言,这些信息还应该免费向全社会公布,因为后期扶持资金是从电价里提取的,是全社会所有的企业和个人通过支付电费加价来购买的,是已经付过钱的商品。然而,地方政府为了保持信息优势地位和实现自身效用的最大化,没有动力提供这些信息,理由则是常见的涉及国家机密或是维持社会稳定的需要。这就需要中央政府提供强制性的制度约束(如2008年5月1日开始生效的《中华人民共和国信息公开条例》),使得地方政府公开信息成为法定义务。

在得到了信息之后,还需要提供激励机制。1972年,阿尔奇安(Alchian)和德姆塞茨(Demsetz)在面对道德风险时,给出的解决方法是找到一位监督者,并让这个监督者成为剩余索取者<sup>51</sup>。也即是说,监督者负责对被监督者的行为进行观察和监督,并承担行为的全部后果。被监督者不承担自身行为的剩余责任,只因承担过失责任(即只有在选择不恰当行为时承担责任)而有了工作的激励。监督者也因拥有剩余索取权而获得监督的激励——一旦疏于监督,其获得剩余就会减少。按照这一思路,则可以使水库移民成为监督者,负责监督地方政府分配、使用移民扶持资金的行为。地方政府不是移民扶持资金的拥有者,不能对扶持资金的剩余部分进行自由支配,但仍然必须努力工作,因为一旦偷懒就会因“官员问责制”而受到质询。水库移民获得了监督的积极性,因为一旦监督不力,享受的扶持资金和扶持项目就会减少,自身福利就会遭受损失。

水库移民监督地方政府的制度设计在实践中的一个例子就是我国特有的信访制度。信访制度以其简便、有效的特点被群众普遍认同并广泛采用。

### 3 地方政府和项目法人信息不对称分析

目前中国水库移民工作采取的是“政府全包”的管理体制,地方政府负责组织水库移民的搬迁安置和后期扶持,对土地房屋的实际价值、搬迁之后面临的生产和生活困难比项目法人拥有更多的信息,但是这种信息优势并不会引发地方政府的逆向选择或道德风险问题,主要有3个原因。

a. 地方政府的总体目标与项目法人一致,都是想尽快将大坝修好。大坝建成之后,水库电站开始发挥效益,企业能够尽快收回投资、获取利润,地方政府则能够获得更多的税收、解决更多的就业、拉动更多的消费乃至带来区域经济更强的增长动力,这使得官员们争取水利水电开发项目的积极性不输于

企业老板,而类似于“做好水库移民工作,保障水利水电事业健康发展”、“切实加强移民搬迁安置工作,为工程建设创造良好外部环境”等语句也频频出现于政府的官方文件中。目标一致,项目法人想要地方政府做的,也正是地方政府自己希望去做得,不存在利益冲突,那么即使存在信息不对称,也不必担心什么。

b. “承包制”建立了一个有效的激励机制。项目法人与地方政府之间实际上是一种“承包制”性质的委托代理关系,表现为项目法人除了及时足额提供投资包干协议中约定的移民安置资金之外,基本不参与水库移民搬迁安置与后期扶持等工作。“承包制”成功地将“剩余索取权”赋予了地方政府(表现为移民在搬迁中遇到的所有问题都会要求政府予以解决,是一种“负的剩余索取权”),地方政府虽然处于信息优势,却由于自己监督自己而不可能产生道德风险问题。

c. 作为“集体惩罚机制”的社会稳定责任进一步破除了道德风险。水库移民是目前中国社会中最不稳定的群体之一,由利益矛盾引发的静坐请愿、集体上访、阻塞交通、聚众闹事、围堵党政机关等群体性事件经常出现<sup>61</sup>。而保持政治稳定,构建和谐社会已成为中国政府的重要目标之一,为确保辖区内的社会稳定,地方政府将有无群体性事件列入下级政府的考核目标,一旦出现群体事件就实行“一票否决制”的“集体惩罚机制”。这使得各级政府官员在处理水库移民问题中尽心尽力,不敢有丝毫的偷懒行为。

## 4 水库移民管理工作应遵循的原则

在对水库移民主体之间的信息不对称情况进行详细分析之后,笔者认为水库移民管理工作中应遵循以下基本原则。

### 4.1 政策公开透明原则

信息不对称的一个主要原因就是政府制定的很多政策不够透明,解决的办法就是将政策信息公开透明,包括政策制定的过程、执行的过程、执行的结果等各种信息,都要公开透明。中国加入WTO时签署协议中的一项内容就是“政府透明度原则”。近年来审计部门的监督效果为什么越来越好,重要原因就是把审计结果向社会公开,改变了公众的信息劣势地位,财政部门正在“被推动”的预算公开也是遵循同样的思路。

水库移民管理工作中也有一些例子,比如移民身份核实的三榜公示、公示到自然村原则,但更多的情况却是因为保持社会稳定的需要而采取保密形式,使得政府与水库移民以及社会公众之间的信息

不对称问题愈加严重。提高政府透明度还需要遵循信息成本最低的原则,使得利益相关者能够以最简单、最便利的方式获得。此外,制度信息具有公共产品特征,即一个人的使用不会减少其他人的使用价值,所以政府提供这些信息时不能收费,因为纳税人已经通过交税的方式弥补了政府的信息生产成本(目前财政部门的部分预算信息是有偿提供的,这显然是不合理的)。在互联网日益发达的今天,最有效的方式就是在网上免费公开信息,这样可使每一个纳税人在任何时间、地点都可以迅速获得其所关心的信息。

#### 4.2 监督原则

让信息优势者成为监督者,可以有效防止被监督者的道德风险。例如,为核实建成年代久远水库移民身份,让村里的五老(老党员、老水利干部、老村民、老档案员、老资料员)组成甄别小组,定期搜集网络言论,以推行网民监督方式来了解制度执行情况。进一步,此原则可以推演为“让更多的人监督更少的人”,建立移民参与机制,畅通信访渠道,让数量众多的移民成为监督者,都是基于信息角度的有效制度设计。再进一步,可继续演绎为“让最难被监督的人成为监督者”的原则(类似于幼儿园里“让最淘气的孩子当班长”,足球场上“让脾气最坏的球员当队长”),政府中最难被监督的是“一把手”,所以让“一

把手”成为监督者并承担政策执行失败的连带责任就是恰当的制度安排。

#### 4.3 制度简单化原则

最简单的制度信息差异最小,交易双方利用信息优势获得私人利益的可能性最小,造成的效率损失最少,因而最有效。例如,移民每人每年600元的扶持标准,执行起来效果很好,按因素法确定的计算公式分配资金,公开透明,每个人都可以计算出结果,避免了分配过程中的暗箱操作、“跑部钱进”等道德风险问题。

#### 参考文献:

- [1] 国务院.大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例[M].北京:中国水利水电出版社,2006.
- [2] 高静,王图展.少数民族地区水库移民农业安置方式的探讨[J].节水灌溉,2008(9):23-26.
- [3] 张维迎.法律制度的信誉基础[J].经济研究,2002(1):59-62.
- [4] 费孝通.乡土中国[M].北京:生活·读书·新知三联书店,1985:4-5.
- [5] 盛洪.现代制度经济学[M].北京:北京大学出版社,2004:122-124.
- [6] 王来华,陈月生.论群体性突发事件的基本含义、特征和类型[J].理论与现代化,2006(5):80-84.

(收稿日期:2010-05-16 编辑:张志琴)

## 《河海大学学报(自然科学版)》征订启事

(邮发代号 28-63, CN32-1117/TV, ISSN1000-1980, 双月刊)

《河海大学学报(自然科学版)》是以水资源开发、利用与保护为重点的综合性学术期刊,主要刊登河海大学在水资源、水文、地质、测量、水利工程、水电工程、水运工程、海洋及海岸工程、水工结构、工程力学、水力学及河流动力学、岩土工程、计算机科学、电力工程、电子技术及自动化工程、工业与民用建筑、环境工程、机械工程等学科方面的科研成果、学术论文、学术讨论、研究动态等学术性文章,可供上述有关专业的科技工作者及大专院校师生阅读和参考。

《河海大学学报(自然科学版)》创办于1957年,是全国中文核心期刊、中国科技核心期刊,在国内工程技术界和学术界有较大影响。刊载的文章中,大部分为国家科技攻关(重点)项目和各种科学基金资助项目的研究成果,部分达到了国内领先和国际先进水平,为我国水利、水电、水运工程及其他有关工程建设的规划、设计、施工和管理提供了科学理论、方法和具体建议,发挥了较大的社会效益和经济效益,深受工程界和科技界赞许,并获得中国高校精品科技期刊奖以及中国期刊方阵“双效期刊”、华东地区优秀期刊、江苏省优秀期刊、全国水利系统优秀期刊称号。

《河海大学学报(自然科学版)》每逢单月出版,国内外公开发行,每期定价12.00元,全年6期共72.00元。欢迎广大读者通过全国各地邮政局订阅或直接与编辑部联系。

编辑部地址:南京市西康路1号 《河海大学学报(自然科学版)》编辑部

邮政编码:210098 电话/传真:025-83786343 E-mail:xb@hhu.edu.cn

网址:kkb.hhu.edu.cn/web/index\_xb.asp?id=53