

腐败： 权力与 金钱的 交换



《经济社会体制比较》编辑部 编

中国经济出版社

腐败：权力与金钱的交换

《经济社会体制比较》编辑部 编

中国经济出版社

(京)新登字 079 号

内容提要

在任何国家的现代化过程中,往往广泛出现权力与金钱相交换的腐败现象。在我国改革进程中,腐败的浊浪也曾多次侵袭神州大地。

腐败是如何产生的?改革开放和市场经济是不是腐败现象产生的罪魁祸首?市场经济是否必然带来腐败这个毒瘤?

当然不是。本书从政治经济学的角度剖析了腐败这一社会现象,“寻租”理论就是分析腐败根源的有力理论工具。这一理论认为腐败是“看得见的脚”踩住了“看不见的手”,即行政力量粗暴地干预和限制了市场力量而产生的,这是腐败产生的深刻根源。本书还从理论和实践的结合上阐述了治理腐败的相应对策。

本书是反映吴敬琏等市场取向改革学者观点的又一重要文集。

责任编辑:毛增余(电话:8319287)

封面设计:黄华斌

腐败:权力与金钱的交换
《经济社会体制比较》编辑部 编

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街3号 邮政编码:100037)

各地新华书店经销

北京地质局印刷厂印刷

787×960毫米 1/32 7.5印张 136千字

1993年10月第1版 1993年10月第1次印刷

印数:00,001—8000

ISBN 7—5017—2406—7/D·182

定价:6.00元

再版前言

吴敬琏

1988年,《经济社会体制比较》杂志曾经用好几期的篇幅进行过一次名称颇为奇特、内容倒是引人入胜的讨论,叫做“寻租问题讨论”。讨论的主题,并不是什么抽象玄妙的学术概念,而是当时人民群众普遍议论的一个现实问题,即腐败现象:它是由何产生的,是否有可能制止它的蔓延。这次讨论由于纠正了一些流行的模糊观念,加深了人们对问题的本质的认识,对潜在的不安定因素发出了明确的预警信号(见荣敬本为本书第1版写的《序言》),因此在社会上受到重视。后来,《比较》杂志编辑部把有关文章编辑成一本名叫《腐败:货币与权力的交换》的文集。近一个时期,腐败再次猖獗,成为社会注意的中心,所以我们决定重印这本文集,并根据我的提议更名为《腐败:权力与金钱的交换》。

在我国改革过程中,腐败的浊浪曾经多次侵袭神州大地。例如,70年代末期的“工农兵学商,一齐来经

商”，80年代中期的“官倒活动”，等等。这种普遍发生的腐败现象，激起了人们的强烈反应。

那么，应当怎样看待这种普遍的腐败现象呢？对于这个问题，人们有很不相同的认识。有些人认为，这一切都是市场经济中司空见惯的正常现象，既然认定了要实行市场取向改革，我们就只能容忍它的发展，而不必少见多怪。另一些人则愤懑不平，认为腐败是市场经济的必然产物，改革开放和市场经济是腐败流行的罪魁祸首，照他们看，为了制止腐败行为，应当加强行政管制，最好回到计划经济去。

以上两种相反的说法在把腐败同市场经济联系起来这一点上，却是共同的。然而揆诸历史，他们的上述论断似乎缺乏足够的根据，是不能成立的。远的如14～18世纪实行原始市场经济的“重商主义”时代，当时腐败行为猖獗源于市场发育不良和行政特权的多方面干预，史有定论（参见本书中《从专制到民主——寻租社会由兴至衰的历史轨迹》一文），且不去说它。就拿战后发展中国家来说，它们在实行市场化的过程中，并没有统统出现严重的腐败现象。而且和上述论断相反，愈是市场化进行得迅速和顺利的国家，腐败现象就相对地不那么严重。例如，新加坡从工业化发展的初期起就十分注重建立平等竞争的市场规则，同时辅之以打击贪污腐化的司法和行政措施，行政机关就基本上能够做到为政清廉。而那些市场发育缓慢，旧的官僚特权乃至封建特权保留得愈多的国家，腐败现象也愈严重。于

是,就有所谓“印度病”(见本书中《什么是印度病》一文)、“拉美现象”之类的发生。其中最典型的恐怕是菲律宾了。战后初期,菲律宾曾经是东南亚最富有、最先进的国家,然而由于没有进行彻底的反封建革命和未能较快地形成竞争性市场制度,经济发展停顿不前,社会动乱不已,经济地位一落千丈。人们把这种变化归因于落入了“马科斯陷阱”,所指的是以前总统马科斯为首的权贵集团凭借特权,横征暴敛,侵吞国库自肥,大大小小的贪官污吏把菲律宾弄得民不聊生,社会矛盾极其尖锐,经济发展也就无从谈起。

也有的经济学家以所谓“倒U形假说”来解释发展中国家暴发户穷奢极欲而广大群众“贫无立锥之地”的原因,好像贫富悬殊、腐败蔓延,都是发展的必然产物。美国发展经济学家库兹涅茨(S. Kuznets)教授曾经提出,在发展过程中必然发生收入差距先扩大后缩小的“倒U形”变化。这个假说能否成立,经济学界还没有一致的意见。但是看来,在发展初期,的确存在导致收入差距扩大的因素。不过,同样正确的是,收入不均等的程度是因地因时而异的。以亚洲各国和地区战后发展处于大体相同发展水平上的经济往往平等程度的差异极大。这里起决定作用的因素是政治经济体制和当政者采取的政策。

以上种种事实说明,腐败并不是市场经济的必然产物。市场的基本秩序和基本规则是平等竞争,而权力的垄断和干预显然不仅不符合市场原则,相反是对平

等竞争的市场原则的粗暴破坏。

那么,为什么会出现腐败现象呢?

本世纪70年代以来,一些西方学者分析了某些国家的贪污腐败活动。他们发现,根本的问题在于政府运用行政权力对企业 and 个人的经济活动进行的干预和管制;由于政府的这种干预管制妨碍了市场竞争的作用,它就创造了少数有特权进行不平等竞争的人凭权力取得超额收入的机会。从美国经济学家克鲁格(A. Krueger)发表《寻租社会的政治经济学》(1974,参见本书《克鲁格模型与寻租理论》一文)时起,人们开始把这种超额收入叫做“租金”(rent),而把谋求得到这种权力以取得“租金”的活动,称作“寻租活动”(rent-seeking activities)。

租金(rent)一词,在经济学的早期阶段中,是指由于某些资源(首先是土地资源)因供给弹性不足,供给不能无限制地增加而产生的超额收入,例如由土地所有权垄断或经营权垄断产生的地租,杰出的艺术家由于天赋才能的稀缺性而得到的高额收入等。现代经济学的国际贸易理论和公共选择理论发现,政策干预和行政管制,如进口配额规定、生产许可证发放、物价管制,乃至特定行业从业人员的人数限制等,由于抑制了竞争,扩大了供求差额,也能形成超额收入,所以“租金”一词的外延扩大了。在现代经济学的寻租理论中,租金仍然指由于缺乏供给弹性产生的差价收入。但是这里的供给弹性不足,已经不是因为某种生产要素的

自然性质所致,而是由于政府干预和行政管制的人为因素,阻止了供给增加所形成的。正如一位经济学家所说,这类租金的形成,是因为“看得见的脚”踩住了“看不见的手”。为了区分这两种性质不同的“租金”,有的经济学家把后者叫做“从直接意义上讲的非生产利润”(directly unproductive profit,简称 DUP)。既然政策干预和行政管制能够创造租金,自然就会有人进行寻求这种租金的活动。寻租活动的特点,是利用合法或非法手段,如游说疏通、找后台、送贿赂等,得到占有租金的特权,进行“权钱交易”,取得高额收入。

在一些国家的现代化过程中,当平等竞争的市场秩序尚未确立,而政府官员还拥有对微观经济活动的巨大干预权力时,往往广泛出现寻求权力以营私的“寻租”活动的泛滥。由于行政权力可以创造寻租的条件,于是也就有人在制度变迁和转轨过程中,利用权力进行“设租”(rent-setting)活动,以便造成寻租的可能性。这样,由寻租到设租,构成了腐败蔓延的恶性循环和一批靠“寻租”活动发财致富的官僚权贵富豪集团。当这种权贵资本在一个国家居于统治地位时,大量社会财富被少数人鲸吞,广大群众则陷于普遍的贫困之中。由于贫富过分悬殊,经济不可能顺利发展,社会的安定也得不到保证。

用寻租理论来解释腐败现象产生的根源,是现代西方政治经济学的一项重要进展。

现代经济学对寻租问题的分析,对我国现实生活

也有很强的解释能力。问题的关键是：我国目前仍处在市场体制成长的初期阶段，双重体制并存：一方面，市场制度发育程度很低，市场平等竞争秩序亟待建立；另一方面，旧体制仍然有相当大的影响，行政权力对微观经济活动有广泛干预。这样，在长期计划经济的影响下，行政力量仍然在管制和干预市场，某些方面的经济活动已经货币化、商品化了，但却没有按照平等竞争的市场原则处理当事人之间的关系，仍然广泛实行行政审批、官员“拍板”的办法，于是相当广泛地出现了“寻租”行为。

由于广泛的“寻租”机会的存在，建立现代市场经济的努力，不仅会遭到在计划经济中有其既得利益的旧特权阶层的反抗，还会遇到来自在“权力搅买卖”的“寻租”环境中有其既得利益的新特权阶层的阻碍。他们“既要钱、又要权”，力图保持双重体制下充满不公正竞争和以权谋私机会的状态。这些人并不希望回到命令经济去，但是，他们也反对加快进行彻底的改革，而愿意保持类似于“重商主义时代”或原始市场经济的混乱无序的状态，以便自己浑水摸鱼，放手“寻租”。他们甚至在改革中塞进“设租”的私货，创造新的寻租机会，使自己能够大发横财。而且由于他们往往打着“不要任何政府干预”的“激进”旗号，反对任何自上而下的规划领导和规则设定的“激进改革”，就更加容易迷惑那些对现代经济学一知半解或由于憎恶命令经济中的政府专断行为而对一切规划、规则、规范产生逆反心理的人

们，因而对改革的顺利进行更加具有危害性。这一点，在 80 年代中后期东欧改革陷于困境时已经有人明确地指出过了，可惜没有引起人们足够的注意。

在我国近 14 年来的改革过程中，由于双重体制并存，寻租活动也有所发展。

在 80 年代中期中国经济存在的一个突出问题是，由于价格改革采取了长时期渐进过渡的办法，经济在部分价格放开、部分价格仍由行政机关控制的“双轨制”下运行。在这种情况下，那些能够依靠行政权力取得低价买进或高价卖出的特权的人们，便能大发横财。所以，二重或多重的商品价格、外汇价格和资本价格（信贷利率）等，一方面扰乱了企业之间的平等竞争，一方面则导致了国民经济各领域中巨额租金的形成，为官员和“官倒”以权谋私、贪污腐化提供了温床。于是上上下下各色人等对大大小小租金争相角逐，利用“双轨制”赚取差价（包括商品差价、信贷利差和外汇汇率差价），从事倒卖批件、额度、票证牟取暴利等等腐败行为。据有的学者统计，在 1981 年至 1988 年间，差价总额高达每年 2000~3000 亿元，占国民生产总值的 20~25%（见本书中胡和立的两篇文章）。只要其中一部分落入少数人的腰包，就会造成严重的分配不公和腐败现象。1989~1991 年期间，只是由于经济稳定和价格改革的部分进行，“双轨价格”差价有所缩小，通过审批权力干预赚取差价牟利的基础被削弱，倒卖“批件”等做法才有所收缩。但是，问题并未根本解决，相反由

于整顿经济秩序的具体做法不尽得当，广泛采用了行政办法加强对微观经济活动的管制，还造成了新的寻租可能性，当经济再度“热”起来，货币政策又失之过松的时候，腐败活动的浪潮就又一次卷土重来。

最近期间，由于通货膨胀的加速和双轨差价的扩大，更由于金融、财政等关键部门改革的滞后以及由于政府没有尽到设定市场规则的天然责任，相反却听任乃至号召“裁判员下场踢球”，党政军政法机关普遍兴办“三产”（“第三产业”），寻租活动再次泛滥起来。如果说80年代寻租活动的主要领域是通过商品差价寻求租金，那么，90年代就由商品寻租发展到了后果更为严重的要素寻租。例如，国家银行贷款的实际负利率和国家银行贷款同市场融资之间大约10%左右的利差，就能造成每年数千亿元的寻租机会。又如土地由过去无偿划拨到现在通过批租有偿使用，应当说是一个进步。但目前有不少地方，土地批与不批、批租给谁以及价格多高等问题悉由当地官员决定，而不是通过市场程序拍卖。这样，就给某些掌握行政权力或能够接近权力的人留下了营私舞弊的机会。由于证券市场和土地市场秩序混乱，“泡沫经济”得以形成，少数人靠“黑色”和“灰色”交易在短时间内成为百万富翁乃至亿万富翁，使得问题更加突出了。

根据上面的分析，既然腐败的根源在于旧的行政权力垄断，它不是由市场取向改革造成的，而是由改革不够快和不彻底造成的，既然这种行为源于权力对经

济活动的干预和对平等竞争的破坏,那么,根本的救治办法就不是开倒车,走老路,回到加强微观管制的计划经济旧轨道上去,也不能听之任之甚至助长纵容,而必须一方面加速取消一切不必要的行政干预的改革进程,把政府行政管理限制在绝对必要的范围之内,另一方面大力培育市场,确立平等竞争的市场经济新秩序。只有这样,才能消除普遍腐化的根源。在把寻租的可能性限制在最小范围的条件下,政府就可以运用司法和行政手段,对极少数违法分子进行严厉打击。从国际的经验看,这样做是有可能保持政府的廉洁性的。我们应该学习和借鉴这些成功的经验,采取切实有效的措施,尽可能地制止腐败的蔓延。

能否解决腐败问题,是一件关系到我国改革命运和国家前途的大事。克服目前腐败猖獗的严重局面,需要政府当局明智坚定的决策,也需要人民群众的广泛自觉的参与。希望这本小书有助于干部和群众加深认识,明确方向,坚定决心,把肃贪反腐的斗争进行到底。

1993年7月

序 言

荣敬本

当前,我国人民最关心的问题是:近年来“官倒腐败”行为的蔓延,已经到了危及民族生存的地步。面对着日益深化的危机,不乏仁人志士满怀义愤发出了挽救民族危亡的呼唤。但是,仅仅有义愤充其量只能造就慷慨悲歌的诗人,而为了解决问题还必须有冷静和科学的思考,深刻剖析所有那些弊病的经济的、政治的、文化的、社会的根源,只有这样,才能对症下药,治愈这几千年延续下来的痼疾。

为了帮助人们分析腐败现象的实质和根源,探索铲除腐败行为的途径,我们把近年来在《经济社会体制比较》杂志和其它刊物上发表的有关分析产生腐败和官倒的原因,以及治理方法的文章汇编成册,供大家研究参考。本书共分三个部分。第一部分是关于我国腐败现象产生的原因的理论分析和如何实现廉政建设的政策建议。第二部分是关于寻租理论的介绍,包括寻租的概念、寻租理论的代表作、对付寻租者的方法、寻租理论的现实意义等。第三部分是实证分析,其中主要是

对英法两国重商主义时期以及现代印度等南亚国家腐败现象的分析,这些分析反映出寻租社会中贪污官倒盛行的情况,说明只有从寻租社会转到现代市场制度和民主制度,才能消除贪污官倒产生的制度性原因,以及在这种转变中面临的各种选择。

这样编排是为了文章分类方便。在阅读时也可以不按这个次序,先读理论部分或先读实证分析部分。本书贯穿的基本线索是用现代政治经济学中的寻租理论来解释各国在现代化过程中贪污腐败的根源,从而揭示消除腐败的根本道路,为我国进行经济政治体制改革提供借鉴。

对于寻租理论,我国广大读者会感到比较陌生。其实,对寻租这种现象的分析,在亚当·斯密的《国富论》和马克思主义的文献中都可以看到。前者批评东印度公司利用英王授予的特权,贩卖鸦片,牟取暴利;后者则批评帝国主义时代垄断集团利用垄断地位谋取超额利润;在中国,正是共产党人高举反对官僚资本主义,即封建的、买办的、国家垄断的资本主义的大旗,才取得了人民民主革命的胜利。在现代寻租理论中,一切利用行政权力大发横财的行为都被称为寻租活动。比较难理解的是租金这一概念,这里,我们千万别把它同地主收取的地租以及房租混为一谈。在寻租理论中,租金是泛指政府干预或行政管制市场竞争而形成的级差收入,即超过机会成本的差价。一切商品经济中的行政管制,都会创造出这种差价收入,即寻租者趋之若鹜、竞

相争夺的租金。因此，这种理论就具有更广泛的适用性，既可以解释历史上重商主义、帝国主义、官僚主义等等的弊端，又可以解释在第二次世界大战后各国政府对市场的干预，特别是发展中国家政府对经济的管制而产生的种种弊端。对我们更有意义的是，在传统社会主义经济模式中，实行高度集中的计划体制，不可避免地产生某些寻租现象，如果对这种体制的改革措施不当，改革顺序失误，既实现了经济的部分货币化和商品化，又保留着大量的行政干预、行政特权、行政管制，形成了价格及其它方面的“双轨制”，那么，这种寻租现象还会恶性发展。因此，有了寻租理论，我们可以从纵向比较和横向比较的更广阔的视野来认识我国经济社会体制改革所面临的任务。

我们用寻租理论可以从制度上说明某些发展中国家政治家和行政官员贪污盛行及工商界不法行为猖獗的原因。在这些国家，每隔一段时间，就会开展反贪污运动，建立监察机构，惩治一些下级官员，偶尔也有一位部长被迫辞职。但是，无情的事实是贪污腐化愈来愈严重，它导致人心涣散，对政府不信任，政治不稳定，并为军事专制政府上台铺平道路，但新政府不能消除贪污腐败，又遭到同样的下场。这里根本的问题在于政府对企业进行管制，大大增加了官员决策权的范围，而企业不得不向官员行贿，以求得官员的批准和认可，而随之而来的贪污蔓延使官员对保持这种权力有直接的利益，更不肯放弃对企业的管制。“于是贪污腐化进入了

一个有因果联系的循环圈”(见本书第 170 页)。用寻租理论来说,这个循环圈就是:行政机构对市场的干预,产生了租金;企业为了寻求租金,向官员行贿;从租金得利的官商既得利益者力求保持原有租金制度和设立新的租金制度,扩大租金的规模,贪污腐败现象更为严重。因此,不改变这种寻租的因果链,就不能打破贪污腐化的循环圈。

寻租和贪污腐败之间的密切联系由本书收集的英法两国的比较研究材料得到完全的证实。在英国,经历了垄断和反垄断的长期斗争。1641 年,议会彻底剥夺了自古以来国王对关税的全部特权,并且把英国国王查理一世送上了断头台。与此同时,竞争性市场迅速形成,工业在竞争中不断壮大,对所有商人来说,自由竞争的实际收益已经开始超过保护主义时期寻租活动的实际收益。于是,在民主政体的倡导下,这种自由经济机制终于开始在英国土壤上扩展起来。相反,在从 13 世纪到 18 世纪长达 500 多年的时间内,法国君主和贵族、教士、各省的封疆大吏共享租金特权,从法国君主开始的贪污自然而然地蔓延到社会最基层的官员,法国专制制度保护下的这一切使得法国寻租社会的转轨至少比英国晚了 200 多年。

印度等南亚地区更是这方面的突出例子。所谓印度病,实际上就是寻租病引起的贪污腐化病。尽管印度实行私有制,采用英国议会民主的形式,但实际上奉行的是甘地的国家慈父主义和尼赫鲁的“社会主义”,国

家在工业、外贸、农业、就业等各方面实行管制，平等竞争的市场没有形成，市场经济刺激遭到全面扭曲，个人的劳动努力和报酬没有直接的关系，迫使各行各业和各个领域都在寻求租金，谁掌握权力，谁就索取贿金，贿金成了行政机构的运转费。

本书还提供了寻租社会转轨的两种模式。在《非民主制度下经济现代化的政治条件》一文中对这两种模式作了比较。一种是西方模式，即政治发展同步于、甚至提前于经济发展。另一种是东亚模式即在非民主制下促进市场的发育和成长，后一种道路也不乏成功的例证，但要做到这一点，必须具备以下三个条件：(1)工商业经济活动的独立性；(2)非直接民选 的政府官员系统的非政治化和专业化；(3)知识专长不依附于政治权力而独立。寻租社会的根本特点是权力和金钱的交换。有了权，就有了钱，就有了一切。要改变寻租社会的轨迹，消除贪污腐败的体制性原因，就必须把政治权力和市场活动彻底分开，官员的俸给和提升将取决于他们为公众服务，提供所谓共用品的好坏。西方经济学所说的共用品主要包括以下两个方面，一是电力、交通、运河、公路等公共设施的建设，二是保障国家安全，制定和贯彻法律的公共服务。而经济单位的收益和从业人员的报酬则取决于市场。以上两种模式虽然采取了不同的方式，但殊途同归，都是为了达到把权力同金钱分开的目的。

从寻租理论的角度看问题，也许可以使我们对如