

公共问题经济学

——腐败现象与廉政建设的经济学分析

邓献晖 / 著



贵州人民出版社

目 录

1. 引 言	(1)
1.1 选题的理由	(1)
1.2 对象	(4)
1.3 方法	(5)
1.4 框架	(5)
2. 逻辑起点——经济人假定	(7)
2.1 以对个人行为分析为支点	(7)
2.2 经济人假定概述	(8)
2.3 本课题所坚持的经济人假定	(13)
3. 现阶段腐败现象分析	(19)
3.1 现阶段腐败现象的突出表现	(19)
3.2 现阶段腐败的主要类型	(20)
4. 腐败均衡	(26)
4.1 需求分析	(26)
4.2 供给分析	(30)

4.3 腐败均衡及其改变	(34)
4.4 均衡点右移——对改革开放后腐败现象的一种解释	(36)
5. 个人理性与腐败的根源——腐败的主观可能性	(42)
5.1 腐败需求者的成本—收益核算	(43)
5.2 腐败供给者的成本—收益核算	(52)
5.3 论腐败查处率	(72)
6. 信息不对称与腐败的根源	(74)
6.1 逆向选择与“官员市场”	(74)
6.2 道德陷阱——官员行为的机会主义倾向	(79)
7. 经济学视野中的廉政建设	(83)
7.1 坚持成本—收益比较原则	(83)
7.2 坚持为经济建设服务原则	(84)
7.3 让腐败需求曲线与供给曲线左移	(85)
7.4 提高腐败成本与降低腐败收益战略	(87)
7.5 激励相容:解决委托—代理问题	(88)
7.6 加大处罚力度与提高腐败查处率的有机统一	(89)
8. 现行廉政建设述评:战略性问题	(92)
8.1 监督的效率	(93)
8.2 制度建设	(103)
8.3 民主秩序	(109)
8.4 行政管理体制创新	(112)

8.5 激励结构	(120)
9. 现行廉政建设述评:重要措施或观点	(127)
9.1 加强教育	(127)
9.2 坚决查处大案要案	(130)
9.3 健全预防腐败体系	(131)
9.4 公职担保制度	(132)
9.5 职务消费货币化	(133)
10. 廉政建设对策创新的几点建议	(136)
10.1 行政组织中激励结构的改进	(136)
10.2 调动群众参与廉政建设的积极性	(137)
10.3 审计创新	(140)
10.4 推进政事分开	(141)
10.5 从阳光工资到取消行政性收费	(142)
10.6 政务公开的制度保障	(145)
主要参考文献	(146)

引 言

1.1 选题的理由

1.1.1 本课题国内外研究现状述评

用经济学方法分析腐败现象和廉政建设,国外主要有寻租理论。该理论把腐败主要归咎于管制和垄断,建议以行政权力市场化改革作为廉政建设的主要手段。因为行政权力不可能完全市场化,所以寻租理论的解释力和适用面有限。

在国内,张维迎、张曙光、樊纲等知名学者进行了有益的尝试。其中,程厚思和郑利平的研究是较有开创性的。这些研究以经济人为基本假定,将腐败问题引入成本—收益分析。程厚思将腐败成本划分为心理成本、惩罚成本、机会成本,分析了官员进行腐败决策的基本原理。郑利平将博弈论和“道德陷阱”模型引入腐败分析,从委托代理失灵视角说明了腐败的制度性根源。

以上研究有两个问题值得商榷。一是经济人假定问题。经济人假定是经济学的基本假定,凡用经济学方法研究腐败问题,都要承认这个假定的正确性。根据唯物辩证法的观点,经济人假定是一种先验的人性论。正如我国古代人性本善与人性本恶的争论一样,关于经济人假定与道德人假定——政治学传统假定——之争

论,是不可能形成统一的观点的。那么,用经济学方法研究我国的腐败问题所得出的结论,正确与否就需要进一步说明,必须说明坚持经济人假定的理由。可这是现有成果中所没有解决的。二是有的学者认为腐败有利于经济发展(或是一种“次优选择”),这当然是个不可信命题。

国内现有成果还有若干方面研究不够深入:第一,理论贴近现实不够。郑利平的研究有理论与实际“两张皮”之感。程厚思没有分析决定心理成本、惩罚成本、机会成本的因素。第二,对“官员市场”中的“逆向选择”问题缺乏必要的分析。第三,一些群众为何对廉政建设很冷漠,如何打破这种无效均衡?第四,廉政建设的成本—收益核算。第五,我国现行权力构架中的信息不对称以及权力制衡的形成。第六,制度建设问题。加强制度建设是廉政建设的治本之策,这是理论界的共识。但是,为何现有制度缺乏应有的效率?尤其是一些在国外行之有效的制度在中国起不了作用?目前制度供给短缺和制度创新的关键是什么?第七,腐败是否可以全部清除?有没有必要全部清除?这些,需要从经济学的角度进一步作出回答。

1.1.2 选题的意义

(1)反腐败和廉政建设是关系到党和国家前途命运的重要问题。江泽民同志在1997年就已经指出:“反对腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争。我们党是任何敌人都压不倒、摧不垮的。堡垒最容易从内部攻破,绝不能自己毁掉自己。如果腐败得不到有效惩治,党就会丧失人民群众的信任和支持。”^①2000年江泽民同志再次强调:党风廉政建设与反腐败斗争关系党和国家的生死存亡。我们党和政府的宗旨是全心全意为人民服务,这就

^① 江泽民:《论党的建设》,中央文献出版社2001年版,第266页。

决定了各级领导干部必须清正廉洁,始终同人民群众同甘共苦、息息相通。不解决好反腐倡廉的问题,改革、发展、稳定就没有坚强的政治保证,党和政府就会严重脱离群众,就有亡党亡国的危险。^①党的“十六大”报告指出:“坚决反对和防止腐败,是全党一项重大的政治任务。不坚决惩治腐败,党同人民群众的血肉联系就会受到严重损害,党的执政地位就有丧失的危险,党就有可能走向自我毁灭。”

(2)加强反腐败和廉政建设是我党的一贯主张。早在新中国成立前夕,以毛泽东同志为首的第一代领导集体就提出了“两个务必”的重要思想。以邓小平同志为核心的第二代领导集体,在改革的伟大实践中提出了一系列“两手抓,两手都要硬”的思想。继承和发展第一、二代领导集体党风廉政建设思想的基础,党的第三代领导集体强调指出,全党同志一定要锲而不舍地把党风廉政建设和反腐败斗争进行到底。^②以江泽民同志为核心的第三代领导集体还提出了“三个代表”重要思想。

(3)反腐败与廉政建设是全国人民共同关心的一项重大政治课题。据一项调查显示,关于2001年影响中国社会稳定的主要因素中,73.8%的被调查者选择了“腐败官僚主义”,在调查所涉及的十大因素中腐败官僚主义排第一位(排其后的依次是失业下岗人数增加、贫富悬殊、社会风气败坏、治安恶化、制假售假泛滥、环境污染、农民负担过重、干群关系紧张、民族关系紧张)。^③2004年的“两会”上,反腐败问题依然是广大群众最关心的热点问题。新华网举办的一项“两会”热点调查显示,在已经收到的近9000张电子投票中,83%的网民表示反腐败是他们在此次“两会”

① 江泽民:《论党的建设》,中央文献出版社2001年版,第461页。

② 江泽民:《论党的建设》,中央文献出版社2001年版,第461页。

③ 国家计委宏观经济研究院课题组:《中国居民社会心态跟踪分析》,《社会蓝皮书·2002年:中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社2002年版,第24页。

期间最关注的问题。

(4)用经济学方法研究腐败问题并引向深入,一方面,可以为党建学科和经济学的结合作进一步的尝试,开阔学术研究的理论视野;另一方面,面对严峻的腐败形势,揭示权力腐败的经济逻辑,寻觅一种廉政建设新思路。

(5)我国处在腐败可能高发的特殊时期。我国的人均 GDP 刚超过 1000 美元。根据国际经验,在人均 GDP 处于 1000 美元到 3000 美元的阶段,通常是腐败现象最为猖獗的阶段。老牌的市场经济国家美国、英国如此,新兴工业化国家韩国、印尼、巴西、阿根廷也是如此。正如党的十六大报告指出,未来 20 年,是我国的关键时期。

1.2 对 象

本课题研究的对象是腐败现象与廉政建设。

理论界关于腐败的定义很多。鉴于腐败已经是人们耳熟能详的社会现象,本课题不再对腐败的定义进行争论。所以,仅从研究的需要出发,给出本课题中所使用的腐败的定义。我们把腐败视为,掌握公共权力的人员,出于自身私利的考虑,违背公共权力运行的规则而使用公共权力,并对国家、社会、人民的利益造成损害的行为。这个定义有三个要点:一是腐败具有某种功利性,腐败者腐败的出发点是为了最大化自身利益——经济的满足、仕途的企图、情感的兑现等;二是腐败行为以公共权力的存在为前提,并以对公共权力的运行规则的违背为表现形式;三是腐败具有某种破坏性,即给国家、社会、人民利益带来某种程度、某种形式的损坏。这三个要点,也可以看作腐败行为的三个构成要件。

廉政包含有廉洁政治、廉洁政权、廉洁政府、廉洁官员之意,是

对国家政权而言的。廉政建设包括两个方面的问题,一是预防腐败,二是反腐败。两者是有本质区别的,但有时又是不可能明显分开的。比如查处大案要案,既是反腐败,同时又是预防腐败的一种威慑力量。当然,这两者都是同腐败现象紧密联系在一起。

1.3 方 法

在用经济学方法研究政治问题(包括腐败)的早期成果中,主要应用均衡分析法、成本—收益分析法等新古典主义分析方法,这也是本课题的主要分析方法之一。

经济学发展的速度是惊人的。继公共选择学派之后,新流行起来的新制度经济学、博弈论、信息经济学、心理经济学等,为用经济学方法研究腐败问题提供了新的理论范式。本课题致力于用现代经济学的流行方法,解读我国转轨进程中的腐败现象,并分析廉政建设的理性思路。

1.4 框 架

课题主体部分共有九部分。其中,第一部分主要分析核心假定的合理性;第二部分分析现阶段腐败现象的基本态势和主要类型;第三、四、五、六部分对腐败现象进行理论剖析,揭示廉政建设的一般思路;第七、八部分对廉政建设现行战略与主要观点进行述评;第九部分为廉政建设对策创新之建议。

第一部分,逻辑起点——经济人假定。从我国制度变迁的背景说明坚持经济人假定的理由,并从腐败需求的视角揭示腐败现象的社会背景。

第二部分,概述我国现阶段腐败的基本态势与主要类型。

第三部分,腐败均衡。初步分析腐败的需求决定和供给决定以及供求均衡,揭示现实腐败的影响因素。

第四部分,个人理性与腐败的根源——腐败的主观可能性。主要讨论腐败交易供求双方的成本收益核算,对腐败的供给决定与需求决定进行深入的分析,说明腐败现象的主观可能性。

第五部分,信息不对称与腐败的根源。主要阐述腐败现象产生的体制性根源,揭示腐败的客观可能性。

第六部分,分析经济学视野中的廉政建设思路。

第七部分,对权力监督、制度建设、民主建设、机构制衡、行政改革、激励相容等廉政建设重大战略的现状进行述评,说明存在的问题以及改进的空间。

第八部分,廉政建设重要政策措施评析。对加强政治思想教育、查处大案要案、健全预防体系、加大惩罚力度、实行公职担保制度、实行职务消费货币化等正在实行的政策措施或影响比较大的廉政建设观点进行评析,或辨析其可行性,或分析存在的问题和需要改进的地方以及改进的思路。

第九部分,廉政建设对策创新的几点建议。

逻辑起点

—— 经济人假定

2.1 以对个人行为的分析为支点

在社会决策体系中,个人决策与集体决策是两种最基本的单元。在对社会决策的分析中,认为社会决策是以个人决策为基础还是以集体决策为基础,或者说社会决策归根到底是由个人决策决定还是由集体决策决定,是两种不同的方法论体系。前者是“个人主义”的方法论,后者是“集体主义”的方法论。

在经济学方法论中,关于应以“个人主义”为主还是以“集体主义”为主,一直存在着争论。前者认为,最恰当或最有效的社会科学认识来自对个体现象或过程的研究,除了个人利益之外,根本不存在任何其他的什么集体利益;而方法论的集体主义则认为最恰当或最有效的社会科学认识来自对群体现象或过程的研究,并强调的确存在着某种超越个人利益的集体利益。

众所周知,集体是不进行选择的,进行选择的只能是不同的人。同时,如果个人所做的选择是关于是否参与集体行动的话,那么众多个人的选择的结果就不仅仅只关系到他自己的利益,还将涉及他人,而且,个人行动也是集体行动结果的组成部分和成因。因此,方法论的集体主义可以理解为建立在个人选择基础之上的集体主义,即集体行动不过是很多个人为了各自的利益而选择了

合作。任何行为都是由一些个人做出来的。除掉了个人行为,也就没有任何社会基础。集体是无法被具体化的。集体被认识,总是由于那些行为的个人赋予它的意义^①。总之,离开个人的集体行动是不存在的,即使有所谓的集体行动,那也不过是个人行动的一种均衡状态。

腐败现象作为特殊人群——官员的一种行为选择,必然符合人类决策的一般规律^②。作为反社会的行为选择,人的决策,必然要受到人的潜意识所支配。

坚持个人主义分析法的理由还在于,作为研究对象的腐败,不可能是光明正大的事情,总是在阴暗的角落里进行的。近年来,串案、窝案不少,但是,它们开始绝大多数总是从个案开始的,即使一开始就形成一个腐败共同体,也总有一个发起人。进一步说,腐败共同体也不可能像公共决策式地进行公开的集体研究,更多的是一种心照不宣。

总之,腐败的常态是个人决策而非集体决策,至少是从个人决策开始的。正是基于这些角度的考虑,本文所要研究的行为,主要是个人的行为。当然,这并不是绝对的。

2.2 经济人假定概述

2.2.1 两种相互对立的人性假定

在对政治问题的分析中,有两种基本的人性假定:道德人假定

① 参见米塞斯:《人的行为——关于经济学的论析》,《自由的国度》,中国社会科学出版社1996年版,第47~48页。

② 本文中使用了官员、当权者等到一些在通常意义上带有贬义的词汇,这是为了同经济学术语相统一,在使用这些词汇时并无贬义,而是当作中性词来使用。

和经济人假定。

传统的政治学理论以道德人为基本假定。所谓道德人假定,是指人们的行为倾向于利他,当个人利益与集体利益发生冲突时,人们以集体利益为先,人们愿意为公共利益作出物质的和精神的奉献。

经济人假定是西方主流经济学最基础的假定,离开了这个假定,西方主流经济学的多数结论将站不住脚。经济人假定与道德人假定刚好相对,它把人看成为利己的,即是以个人利益为先,以个人利益最大化为奋斗的最高准则的。以詹姆斯·布坎南(James. M. Buchanan)、戈登·塔洛克(Gordon Tullock)等人为代表的公共选择理论的兴起,将经济人假定引入对政治问题的分析。

究竟是坚持道德人假定还是经济人假定,或者说究竟是道德人假定还是经济人假定更符合人类本性的客观实际,理论界从来没有形成过一致的意见。就是在经济学界,虽然主流观点是经济人假定,但对这个假定提出批评的学者也是不少的。

道德人假定也好,经济人假定也好,都存在着一个共同的弱点,那就是唯心主义的世界观和先验的人性论思想倾向。唯物辩证法认为,无所谓人的本性怎样的问题,天生的人性就是一张白纸,现实的人性是社会大染缸的产物,利己偏好也好,利他偏好也好,都是由环境决定的。这里所说的环境决定人性,包含两层含义:一是如果说人性确实存在某种倾向性,其形成是人类社会环境,包括社会公德现状、社会制度、经济形式、社会文化个性等潜移默化的结果;二是人性是多维的而非一维的,因为决定人性形成的社会环境是多维的,或者说,人性同时具有利己和利他这两面性,在不同的环境里,某一方面会表现得比另一方面更加突出。

将经济人假定引入到政治问题的分析中来,这既是经济学家们在政治问题的研究领域所作出的不朽贡献,也是最容易遭到批评的地方,因为它是一种先验的人性论。这些指责不仅来自于政

治学家,不少经济学家也提出了相同的批评。

2.2.2 经济人假定的主流观点

准确地说,经济人假定包含着两个重要的方面——自利和理性。其意思是说,人们在进行决策时,总是以自己的利益为目标,并能在现有信息条件下作出最合理的决策。

经济人假定源于斯密传统。亚当·斯密在《国富论》中,把自利作为人与生俱来的基本品性,认为每个人都优先考虑自己的利益。斯密还进一步认为,个人对自身利益的追求,能促进社会财富的创造,是社会福利最大化的一个重要基础。

在经济人假定上,另一个具有开创意义的人是西尼尔,他提出了个人经济利益最大化公理。也就是说,人们不仅是自利的,而且是追求自身利益最大化的。套用一句成语来说,就是人们具有贪得无厌的本性。

约翰·穆勒在斯密等人的基础上,进一步认为,所有的人在进行决策时,都以自身利益最大化为最终目标,并且能做到这一点。约翰·穆勒的贡献在于,将人的理性加入到经济人内涵之中,从而使经济分析更加符合人的内在思维。约翰·穆勒的一个致命错误是片面夸大了人的理性,致使他关于经济人的理论遭到了批评。对约翰·穆勒的挑战主要有两个要点:一是信息不完全问题。无论从技术的角度还是经济的角度来说,信息的不完全都是客观存在的。信息的收集是有成本的,且信息的收集成本也具有边际成本递增的特点,要收集到所有的与决策有关的信息是得不偿失的,甚至于有的信息在现有技术条件下花多高的成本都是不可能得到的。二是人的智力水平总是有局限的。一方面,由于人脑有限,即使能够获得进行决策所需要的所有信息,对信息的处理能力也是有限的,我们只使用浩瀚的信息海洋中的一小部分去帮助我们思考。另一方面,知识水平、经验阅历、价值观念的局限,使决策难免

失误。在这里,更有意义的并不是拥有多少信息,而是能“加工”多少信息。

2.2.3 新制度经济学对经济人假定的修正

新制度经济学的兴起,尤其是西蒙的有限理性说,是对约翰·穆勒的一个修正。西蒙认为,因为信息是不可能完备的,所以,人们的决策永远不可能是最优的。所谓经济人的最优解,永远只是有着特殊的约束条件的最优解。这就是经济学家们经常说的一句话,人类的选择永远不可能是“最优”,而只能是“次优”。如果说人们在某个问题上已经找到了最优解,等于说人类社会在这个问题上不可能再进步。而人类社会的进步过程,也总可以看成是不断寻找更逼近于“最优解”的“次优解”的过程,当“次优解”与“最优解”的距离更近时,人类也就向前迈进了一步。

具体来说,新制度经济学关于人的行为的假定主要包含三个要点,或者说在三个方面修正了传统的经济人假定。

(1) 人类行为双重动机假定。新制度经济学表明,一方面人们追求财富价值最大化,另一方面,人们又追求非财富价值最大化。^①

新制度经济学将个人非财富价值最大化引入到个人利益最大化的目标函数中,是对经济人假定的一大贡献。在新制度经济学之前,经济学家们所谓经济人的个人利益最大化,一般是指财富价值最大化。正如社会学家亚伯拉罕·马斯洛(Abraham Maslow)认为,人的需要是多层次的,人们有生理需要、安全需要、社会需要、尊重需要、自我实现需要。这些需要有的是与财富价值有关的,有的是与非财富价值有关的,所以只用财富价值最大化来概括是不全面的。由于存在着财富价值最大化和非财富价值最大化,所以

^① 卢现祥:《西方新制度经济学》,中国发展出版社2003年版,第16页。

新制度经济学更倾向于用个人效用最大化这一概念,个人效用自然包括财富价值带来的效用和非财富价值带来的效用。新制度经济学对经济人假定的这一修正,对于经济理论发展的作用是双重的。一方面,用个人效用最大化代替经济利益最大化,更接近于人的本性,理想信念、意识形态等领域的满足都可以用效用最大化来概括,从而使经济人假定更加具有解释能力。另一方面,这一修正又降低了经济人假定在经济分析中的可用性。这是因为,已有的经济学理论以及一切社会科学和自然科学理论,都没有解决财富价值带来的效用与非财富价值带来的效用的汇总和比较问题。既然两者无法汇总和比较,所谓人类理性的效用最大化假定就成为无源之水、无本之木的主张。从新制度经济学经济人假定的本质来看,在这一点上,它其实是道德人假定与经济人假定的一个综合。

(2)有限理性假定。西蒙说:“我们可以把那类考虑到活动者信息处理能力有限的理论称为有限理性论。”^①所谓人类理性的有限性,就是人的行为“既是有意识地理性的,但这种理性又是有限的”。人是想把事情做得最好,但人的智力是一种有限的稀缺性资源。由此我们可以推论,所有复杂的协议、契约或合同都不可避免地是不完全的。^②人类理性的有限性是由信息搜集的有限性(技术原则的限制和经济原则的限制决定)以及信息处理能力的有限性(智力和价值观局限决定)决定的。

人的有限理性概念的提出,改变了新古典范式的假定,正视了人类非理性行为的存在,更贴近人类现实。但是,这同样使得经济学的分析面临难题,因为既然人类行为理性有限,而经济学又总是站在完全理性的视角来分析人类行为(包括新制度经济学都承认

① 西蒙:《现代决策理论的基石》,北京经济学院出版社1991年版,第46页。

② 卢现祥:《西方新制度经济学》,中国发展出版社2003年版,第16页。

效用最大化等完全理性的结论),这就难免假定与分析所坚持的原则的背离。

(3)关于人的行为的机会主义倾向假定。这是指人们对自我利益的考虑和追求,意思是,人具有随机应变、投机取巧、为自己谋取更大利益的行为倾向。用经济学术语来定义,所谓人的机会主义倾向是指在非均衡市场上,人们追求收益内在、成本外化的逃避经济责任的行为。^①通俗地说,这是指人们为了自身利益最大化,具有不惜背叛交易伙伴(在公共权力的正常运行中,当权者的交易伙伴是国家、人民)的倾向。

人的行为的机会主义倾向假定告诉我们这样一个道理,任何人都有背叛的可能,品德高者背叛的可能性小,品德低者背叛的可能性大。这种背叛的可能性是否变为现实,取决于制度的效率。

2.3 本课题所坚持的经济人假定

如前所述,辩证唯物主义认为,人先天是一张白纸,现实的人都是社会和环境的产物,是因为社会大染缸使这张白纸有了各种颜色——性善与性恶、利他与利己、道德人与经济人。

这是不是说,在政治分析中不能预设人性倾向呢?因为社会的、经济的、政治的环境是不断变化的,而对于不同的社会、经济、政治环境,会有不同的人性回应,所以,环境的不同,会导致明显的人性倾向差异。在我国漫长的封建社会中,君臣父子、仁义礼智信的纲常伦理被奉为最高道德准则,修齐治平构成了人们的价值追求,唯上唯书成为人们的行为信条,所谓“普天之下莫非王土,率

^① 卢现祥:《西方新制度经济学》,中国发展出版社2003年版,第18页。