

第七卷

Vol.7

公共管理评论

China Public Administration Review



公共管理评论

China Public Administration Review

(第七卷)

Vol. 7

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

《公共管理评论》是由清华大学公共管理学院组编、清华大学出版社出版的一份公共管理和公共政策研究的专业学术出版物,每年出版两卷。第七卷共收录5篇论文、2篇评论以及6篇书评。所收录的论文反映了国内外公共管理最前沿的一些研究领域的最新进展,包括从日本与墨西哥的经验中我们能学到什么、道德型行政领导对公众的影响、中国政策决策过程的科层结构与政策专家参与、中国转轨期腐败特点和变化趋势的实证研究、从内部自生模式到内外部合作模式等问题。评论收录的2篇是关于建设创新型城市以及政府行为目标与公共政策的特征的文章。书评是对三本译著、一本外文著作和两本国内著作的介绍和评价。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共管理评论.第七卷/《公共管理评论》编辑部编.一北京:清华大学出版社,2008.5
ISBN 978-7-302-17346-5

I. 公… II. 公… III. 公共管理—文集 IV. D035-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第052220号

责任编辑:周菁

责任校对:王凤芝

责任印制:杨艳

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦A座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京嘉实印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:180×255 印 张:9.5 字 数:209千字

版 次:2008年5月第1版 印 次:2008年5月第1次印刷

印 数:1~3500

定 价:25.00元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:029040-01

学术委员会

主 编: 巫永平

副主编: 彭宗超

English Editor: Nancy Hearst

学术委员会主席: 薛 澜

学术委员会委员(以汉语拼音为序):

曹俊汉	台湾大学	王 名	清华大学
陈振明	厦门大学	王浦劬	北京大学
楚树龙	清华大学	王绍光	香港中文大学
崔之元	清华大学	王有强	清华大学
邓特抗	香港大学	魏尚进	国际货币基金组织
丁宁宁	国务院发展研究中心	萧全政	台湾大学
胡鞍钢	清华大学	许成钢	伦敦经济学院
胡 伟	上海交通大学	杨大利	芝加哥大学
景 军	清华大学	杨燕绥	清华大学
李 强	清华大学	姚 洋	北京大学
李善同	国务院发展研究中心	于 安	清华大学
林尚立	复旦大学	张成福	中国人民大学
卢 锋	北京大学	张秀兰	北京师范大学
路 风	北京大学	周志忍	北京大学
毛寿龙	中国人民大学	左学金	上海社科院
史天健	杜克大学	J. P. Burns	香港大学
王乐夫	中山大学	A. T. Saich	哈佛大学
吴德荣	莱顿大学		

助理: 冯 莹

地址: 北京清华大学公共管理学院, 100084

电话: 010-62789461

传真: 010-62782605

E-mail: Review@mail. tsinghua. edu. cn

宗旨与投稿体例

《公共管理评论》是由清华大学公共管理学院主编、清华大学出版社出版的一份公共管理和公共政策的专业学术出版物,每年出版两卷。《公共管理评论》坚持学术为本,采用国际学术刊物通行的匿名审稿制度,倡导严谨的学风,鼓励理论和实证研究相结合,为中国的公共政策和公共管理研究者提供一个论坛。

《公共管理评论》设“论文”、“评论”、“教育”和“书评”四个栏目。“论文”栏目发表原创性的理论、实证研究文章。“评论”栏目刊登对学术流派、学术理论、学术观点和学术发展状况的评论文章,以及学术会议或其他学术活动的介绍和评论文章。“教育”栏目刊登探讨公共管理学科发展和公共管理教学的文章。“书评”栏目刊登对在公共管理和公共政策及其相关领域新近出版的中文和外文著作的介绍和评论。

《公共管理评论》投稿以中文为主,被录用的外文文章由主办方负责翻译成中文,由作者审查定稿。《公共管理评论》只刊登没有发表过的稿件,不接受一稿两投。投稿体例如下:

1. 除海外学者外,稿件一般使用中文。作者投稿时应将打印稿一式三份寄至:北京市海淀区清华大学公共管理学院《公共管理评论》编辑部,邮编:100084。或通过电子邮件寄至:review@mail.tsinghua.edu.cn。

2. 稿件第一页应该包括以下信息:(1)文章标题;(2)作者姓名、单位以及通信作者地址、电话和电子邮件地址;(3)感谢语(如有的话)。

3. 稿件第二页应提供以下信息:(1)文章标题;(2)200字的中文摘要;(3)三个中文关键词;(4)文章的英文标题;(5)150字的英文摘要;(6)三个英文关键词。

4. 注释采用脚注。脚注编号以本页为限,另页有注时,仍从①起。体例如下:

Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970, p. 10.

Jeffrey D. Sachs (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*. Chicago: University of Chicago Press, 1989, pp. 56-59.

James G. March and Hojan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3 (1984), pp. 734-749.

James M. Buchanan, "Rent Seeking and Profit Seeking," in James M. Buchanan, Robert D. Tollison, and Gordon Tullock (eds.), *Toward a Theory of the Rent-seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press, 1980, p. 101.

宗白华. 美学散步. 上海: 上海人民出版社, 1981, 31

孙治本. 生殖科技与人类关系—转变人类本性之力量及其风险. 中国学术, 2000, 1: 132

王铮, 王露. 论可持续发展的伦理原则. 见: 谢觉民主编. 中国人文地理学研究. 北京: 科学出版社, 1998, 57~78

5. 《公共管理评论》在收到稿件之后三个月之内给予作者答复。稿件如被录用, 作者须将文章通过电子邮件寄至 review@mail.tsinghua.edu.cn。

目 录

论文

- 中国的寻租：从日本与墨西哥的经验中我们能学到什么？ Richard Boyd 1
道德型行政领导对公众的影响：美国的实证分析
朱伟春 彭宗超 Steve M. Norman Ronald Riggio 24
“司长策国论”：中国政策决策过程的科层结构与政策专家参与 朱旭峰 42
中国转轨期腐败特点和变化趋势的实证研究 过 勇 63
从内部自生模式到内外部合作模式——基于怒江事件的实证研究 郑 琦 78

评论

- 建设创新型城市中值得注意的几个政策问题 陈清泰 93
政府行为目标与公共政策的特征 魏凤春 99

书评

- 塞缪尔·亨廷顿：《我们是谁？——美国国家特性面临的挑战》 王 青 111
彼得·H. 林德特：《增长的公共支出：18世纪以来的社会性支出与经济增长》
成福蕊 117
黄河涛、赵健杰：《经济全球化与中国劳动关系重建》 郭宇强 122
莱斯特·M. 萨拉蒙、S. 沃加斯·索科洛斯基：《全球公民社会：非营利部门国际
指数》 徐宇珊 126
燕继荣：《投资社会资本——政治发展的一种新维度》 陈 雷 132
迈克尔·豪利特、M. 拉米什：《公共政策研究——政策循环与政策子系统》
刘叶婷 140

CONTENTS

Articles

- Rent-seeking in China: What Can We Learn from a Comparison with Japan and Mexico? Richard Boyd 1
- The Impact of Ethical Executive Leadership on the American Public: The Mediating Role of Confidence in Executive Leadership
Weichun Zhu, Zongchao Peng, Steve Norman, and Ronald Riggio 24
- “Decisions by Bureau Chiefs”: Hierarchical Structure of the Chinese Decision-making Process and Participation by Policy Experts Xufeng Zhu 42
- An Empirical Analysis of the Characteristics and Trends of Corruption in Transitional China Yong Guo 63
- From an Internally Initiated Model to an Internally and Externally Cooperative Model Qi Zheng 78

Comment

- Several Noteworthy Policy Issues in the Process of Constructing Innovative Cities Qingtai Chen 93
- The Targets of Government Behavior and the Characteristics of Public Policy Fengchun Wei 99

Book Reviews

- Samuel P. Huntington: Who Are We? The Challenges to America's National Identity Qing Wang 111
- Peter H. Lindert: Growing Public Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. Volume I: The Story Furui Cheng 117
- Hetao Huang and Jianjie Zhao: Economic Globalization and the Reconstruction of Industrial Relations in China Yuqiang Guo 122

- Lester M. Salamon and S. Wojciech Sokolowski; Global Civil Society:
Dimension of the Non Profit Sector. Volume 2. Yushan Xu 126
- Jirong Yan; Investing in Social Capital: A New Dimension for Political
Development Lei Chen 132
- Michael Howlett and M. Ramesh; Studying Public Policy: Policy Cycles and
Policy Subsystems Yeting Liu 140

中国的寻租：从日本与墨西哥的经验中 我们能学到什么？^①

Richard Boyd*

摘要 本论文的预期目标不高。通过对日本与墨西哥寻租行为的分析，我们发展出一个理论框架，并试图用这个理论框架来审视最近一些对中国寻租行为的研究。这个理论框架还在不断完善中。我们承认对中国政治经济的了解是远远不够的。

关键词 中国，日本，墨西哥，寻租

一、如何建立分析寻租行为的框架

对于寻租，人们通常把它理解为破坏市场正常运转的畸形行为；它会刺激腐败、浪费生产性资源从而损失效率。这个概念是从对经济增长的分析中发展出来的，用来解释为什么有的国家或地区经济增长缓慢。通常租金被理解为高于假想的自由竞争市场也就是市场出清价格的回报。最近在对东南亚经济发展的分析中经常用到寻租这个概念，这反映了这样一个事实，也就是政治对这些国家或地区的经济发展起到了非常重要的作用，而且这些作用通常是正面的，正如发展型国家理论所说的那样。^② 这

* 荷兰莱顿大学日本和韩国语言文化系。通信地址：Department of Japanese and Korean Languages and Cultures, Leiden University, Arsenalstraat 1, 2300 RA Leiden; 电话：00-31-71-5272550; E-mail: R. A. Boyd@LET.leidenuniv.nl.

① 本文由陈一林翻译。

② 发展型国家理论的著作多得几乎不用在这里引用。比如 Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925—1975*. Stanford Ca: Stanford University Press, 1982; Meredith Woo-Cumings ed., *The Developmental State*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1999; Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

引起了学者对以下问题的关注,即亚洲一些国家的价格是如何决定的。如果研究只停留在这个阶段,一切都没有问题。但是,在研究亚洲一些国家的价格是如何决定时,学者们采用的方法却很有问题。这个问题是,从一开始租金以及寻租就被定义为不好的事情。学者们的头脑中有一个完美市场的概念,而寻租是对这个市场的扭曲,是对生产性资源的浪费。这个价值判断根深蒂固,并且对寻租理论的研究影响深远。简而言之,如果我们承认寻租是畸形、腐败和病态的,我们会陷入分析困境:必须解释寻租现象为什么没有造成坏的影响。如果我们在这些国家发现了经济增长,那为什么寻租会产生类似市场的效果或者说为什么尽管存在寻租而经济还是增长了。总之,面对增长的事实我们必须解释为什么寻租没有造成我们预想的后果。我们创造了一个概念反映了一些事实,但又希望马上否定这些事实,甚至连犯罪学者都比我们更能接受他们谈论的事实!

对这个问题的回应产生了更多的问题。一种熟悉的回应是重新定义寻租,寻租当然是坏的事情,但在某些特定的环境下是好的事情。为了描述这些特定的环境,我们创造了一系列修饰词来修补我们的逻辑漏洞。这些修饰词包括“条件租金”与“绩效奖金”、“好租”与“坏租”。^① 这些词语反映了这样一种倾向,即把预想的结果体现在这些词语中。

问题还没有结束。我们一开始谈论租金与寻租是因为在亚洲一些政体(还有其他政体)中非市场分配、非市场价格设定的行为很普遍。诚然,政府设定高于市场出清时的价格以及在市场之外分配资源是政治活动中一种普遍的行为。这些行为完全可以合情合理的(比如区域发展以及其他积极的行动),这些与腐败或任何形式的“坏事”无关。总之,我们不应该回避这些事实,而要把它们作为分析的中心。同样,政治生活中以建立联盟、获取支持以及巩固权力为目的的市场之外的分配对政治学家来说是家常便饭。东亚的政治经济不能简单地等同于经济增长的问题。我们需要弄清楚这些超越市场的分配方式是如何用于创建与巩固权力关系的,这些行为的经济与政治后果分别是什么。为此我们提出两个观点。不同政体的寻租形式是不一样的。我们称之为寻租方式。^② 我们假设寻租方式最主要的决定因素是国家结构、政商关系的性质以及社会秩序的主要形式。

^① 对这种方法 M. Aoki, K. Murdock and M. Okuno-Fujiwara 做出了有趣的阐释。M. Aoki, K. Murdock and M. Okuno-Fujiwara, "Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market Enhancing View", pp. 1-40 in M. Aoki, Hyung-Ki Kim, M. Okuno-Fujiwara eds., *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Oxford, Clarendon Paperbacks, 1996, p. 14. "假设政府的政策为私有部门创造了寻租机会,这种机会的回报高于完全竞争市场的回报,但这种寻租机会不是财富的直接转移。因此,如果政策创造的租金是基于一定的客观准则分配的,那么私有部门可能生产出比在竞争市场条件下更多的商品。这就是'绩效指数回报'的含义,有点类似'条件租金'。"

^② 译者注:"寻租方式"的英文原文是"mode of rent utilization",还有一个词语"pattern of rent utilization",我们把它翻译成"寻租模式"。

二、为什么用“寻租方式”这个词

“寻租方式”这个词的提出源于我们对日本政治经济的实证研究。^① 对此作一些解释可能是有用的。在关于寻租的研究中，对日本提及不多。这有很多原因。日本的发展被认为很成功，这方面有很多报道。从洛克以及自由主义经济学家斯密和李嘉图开始，租金和放租者就广受诟病。把寻租和杰出的经济成就这两件事放在一起很不容易。而且，对日本经济“奇迹”有影响力的描述通常认为日本的成功源于经济官僚有独立于社会的能力，从而能摆脱个体寻租行为的影响。最起码国家有很强的能力规范私人部门，抑制大规模的寻租。^② 因此，争论的焦点放在了国家与市场或者市场与国家，而寻租在争论中消失了。当实证研究逐步发现一些部门也存在寻租的时候，这种认识逐渐改变了。^③ 最近，由于公平贸易委员会^④调查能力的增强，发现日本的寻租行为也十分普遍与持久。寻租者包括很多工业巨头，这些巨头对战后重建与经济增长影响巨大。^⑤ 单凭这一点我们就有足够的理由对日本寻租的性质、领域与作用做一个更广泛的思考。

问题还不止这些。新古典经济学通常认为，竞争性寻租会产生成本（游说），因为这些资源本来可以用在生产领域。但是，重新思考这个问题时，我们发现先前研究所忽视的事实。也就是说日本的寻租与想象的竞争性寻租大相径庭，它非常制度化、有规则甚至有成文的规定。这种情况下的寻租并不是特别昂贵，因为互相理解、成员制以及排队的文化减少了游说的必要。这里重复一下我们的观点：竞争性寻租，更别谈寻租的公开市场，不是一种基准，也不是常态。它与完全公开的政治一样不正常。基于同样的原因，寻租是封闭的，进入是有壁垒的。寻租中存在优先顺序，存在制度安排，同时利益相关者有联合。寻租者反对竞争就像“自由市场”中很多企业希望限制竞

^① 参见 Richard Boyd, "Modes of rent-seeking and economic outcomes: a comparison of Japan and Mexico", pp. 148-212 in Richard Boyd, Benno Galjart and Tak-wing Ngo eds., *Political Conflict and Development in East Asia and Latin America*, London and New York, Routledge, 2006, pp. 181-200.

^② 译者注：“寻租方式”的英文原文是“mode of rent utilization”，还有一个词语“pattern of rent utilization”，我们把它翻译成“寻租模式”。

^③ 参见 Richard Boyd, "Rents and Economic Outcomes in Japan and Taiwan", pp. 151-192, in Luigi Tomba ed., *East Asian Capitalism: Conflicts, Growth and Crisis*, Annali, Milan: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli 2002, and Boyd 2006 a (op. cit.). Mark Tilton, *Restrained Trade: Cartels in Japan's Basic Materials Industries*, Ithaca and Cornell: Cornell University Press, 1996

^④ 这包括进入控制的放开以及根据竞争法关税豁免的消除。公平贸易委员会的调查权力增强了，它现在可以在管制的产业领域采取更多的行动。为了突出公平贸易委员会的独立性，2003年它被移到了内阁办公室。最大的进步是现在可以对政府参与操纵投标进行调查，同时公平贸易委员会通过建立新的部门巩固权力，通过建立竞争政策研究中心以及为调查与实施开设新的预算账户增强实力。

^⑤ 日本战后的经济奇迹主要是钢铁与重工业领域的公司带动的。比如 Ishikawajima-Harima Heavy Industries, JFE Engineering Corp., Mitsubishi Heavy Industries Ltd and Kawasaki Heavy Industries Ltd. 这些企业被认为是国家的救星。说它们是国家繁荣的支柱一点都不为过。Junji Murakami, *Asahi Shinbun* 5/25/2005. 这些公司在钢铁桥梁建设中被起诉参与操纵投标。

争、组建卡特尔、寻求垄断、曲解规制、控制代理商、寻求专营权、设置出口与进口配额、影响控制补贴、关税与海外援助的政府、争取在“自由”贸易协定中的优势地位一样。我们需要强调,如果政治本身制度化程度越高,那么寻租被制度化的可能性越大,如果寻求制度化保护的权力越大,机会主义以及不受限制的竞争侵入权力或进行寻租的可能性越小。

总之,我们了解到寻租在日本是普遍存在但不是无处不在的。有些部门竞争是公开、自由和激烈的,价格由市场决定。^① 寻租发生的地方好像有一种共同的模式。日本存在的这种广泛而持久的寻租模式鼓励我们转向研究其他政体,试图发现其他国家的寻租模式。事实上,通过对墨西哥的研究(我们第一个比较的案例)我们发现了类似的现象,也就是说在不同的部门呈现出相同的寻租模式。这激发我们提出了“寻租方式”的假说。^② 我们这样来表述它:

在一个政治经济体中,(寻租)同时嵌入在政治与经济中。它是服务政治目的的资源与工具(追求权力,回报支持者等),经常会妨碍经济目的。我们经过慎重考虑提出租金的嵌入性这个概念:它们与追求权力、巩固权力的联系是如此紧密,以至于需要一种历史、一种文化(互相理解、一系列价值观与偏好)甚至一种完善的制度化形式来维持。为了描述这些特征,为了更好地进行比较,我们提出寻租方式的概念是有帮助的。这个概念帮助我们理解不同国家租金与寻租的不同形式,因为尽管寻租是普遍存在的,但租金与寻租的形式却是五花八门的。诚然,寻租有共同的特征,但有不同的历史,不同的文化,对于政治的一般性问题(如何建立秩序以及在什么基础上建立权威)有不同的反应。利用政治(非市场)拨款与分配资源寻找解决这些问题的途径会产生不同的寻租模式。^③

有三个方面的问题我们需要特别注意。

(1) 寻租形式与它的后果是多种多样的。不同的政治经济体塑造不同的寻租方式,产生不同的政治经济后果。

(2) 寻租方式制约着租金分配,影响寻租成本,甚至可以把寻租成本降低到接近零。

(3) 不同的寻租方式产生不同的经济后果。现有的理论还不能说清楚这一点。事先并不能知道寻租结果是好还是坏。它们的后果必须通过实证研究来判断。

三、两种寻租方式

我们现在描述两种寻租方式,一种是日本的,另一种是墨西哥的。

① 电子游戏产业就是一个例子。Richard Boyd, *The Video Games Industry in Japan: A new classical island in a regulatory sea?* Unpublished manuscript, University of Leiden.

② 为了清楚起见,我们发展“寻租方式”概念的工作还在进行中。在这个阶段我们知道更多的是寻租行为在日本是如何发生的,但租金具体如何使用我们知道的并不多。

③ Boyd, 2006(a), p. 152.

（一）墨西哥的寻租方式^①

墨西哥寻租方式的核心是政府办公室——寻租的纽带。办公室是获取租金与其他回报的一种途径。办公室可以买卖，或者由主人（原型是 caudillo 与 cacique）赠与他的从属（camarilla 的成员）以获取支持。这个国家的制度特征，比如总统制以及“sexenio”与“imposicion”等机构为利用这些办公室寻租创造了激励。办公室的地位越高，租金就越高。资金转移非常容易，这鼓励了寻租。这种制度安排的逻辑不仅鼓励寻租收益最大化，同时也鼓励把寻租作为一种手段获取支持，取得政治优势从而获得更多的租金。随着民族主义热情的高涨，要求国家与政府干预经济的呼声也很高，这导致国家创造了更多管理经济的岗位，也创造了更多的寻租机会。在墨西哥，越多的国家干预意味着越多的租金。从大规模私有化计划到擦皮鞋营业执照的颁发，动员和利用租金来获取政治支持在社会的各个层面各个领域都非常普遍。这种趋势通过其他根深蒂固的制度安排，特别是主从关系得到了加强。

广泛存在的寻租产生了一系列经济后果，包括资源有限范围内的再分配（主要局限在政治、商业与官僚精英以及他们的支持者）以及资源的浪费。政治后果包括国家掌舵能力遭到侵蚀，因为公共政策变成了寻租的工具。墨西哥的寻租方式使得企业把精力放在了从政府那里寻租，而不是专注市场寻求竞争优势上。简言之，企业从事的是寻租而不是寻利。这种激励作用是很强的，因为政商关系的性质是不确定的。新自由主义经济改革没有显著改变墨西哥的寻租模式。办公室租金纽带依然存在，私有化创造了大量新的寻租机会。这加强了经济集中化的倾向，很多部门出现了垄断与双头寡占，进口替代时期的大企业是主要的受益者。^②

（二）日本的寻租方式^③

日本的寻租方式表现为（商业）卡特尔租金纽带。政府办公室在分配租金的过程中起关键作用，但与墨西哥不同，办公室本身获取与消耗的租金很少。经济官僚倾向于把租金分配给企业，这种做法达到了这样的程度以至于在日本谈论卡特尔租金纽带是合法的。卡特尔租金纽带揭示了租金分配方式、寻租者的性质与组织形式。寻租者通常是几个企业而不是一个企业，租金的设计原则也是奖励几个企业或卡特尔而不是一个企业。这种形式通常是管制卡特尔。这种卡特尔的普遍存在基于政府与企业的

^① 参见 Boyd, 2006(a), pp. 155-181, and Richard Boyd, “Modes of Rent-Seeking and Economic Outcomes: the case of Mexico”, pp. 1-31, in *China Public Administration Review*, vol 4, 2006(b) (in Chinese). P. C. Roberts & K. LaFollette Araujo, *The Capitalist Revolution in Latin America*, New York and Oxford: Oxford University Press, 1997. S. Haber, ed., *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*, Stanford, California: Stanford University, Hoover Institution Press, 2002. 把墨西哥的寻租方式理解为一种制度化的腐败参见 C. Lomnitz ed., *Vicios Publicos, Virtudes Privadas: la Corrupcion en Mexico*; Alvaro Obregon, Mexico: Ciesas, 2000.

^② 引自 Boyd 2006(a).

^③ 参见 Boyd 2002.

一种共识,即没有管制的竞争会变成恶性竞争,其危害是非常大的。问题的关键不是管制本身——双方都倾向管制,而是谁在管制过程中起主导作用。经济学家对于“过度竞争”这个词的理论含义是持保留态度的,但这并没有减少政府与企业对这个词的运用。

日本的这种寻租方式产生的原因是多方面的:战前的习惯,持久的官僚价值观,官僚组织的性质,日本经济组织的独特形式(公司内部的小组),甚至包括文化。下面我们将说明日本寻租模式形成的三个主要变量:国家的形式、日本非正式的社会秩序以及日本的政商关系。我们注意到第一变量的特征:日本的政府部门管理范围非常大,但缺少强制手段,因此必须与私有部门协商,否则无法实施。实施政策的方式源于这种制度特征。政策的实行不是通过具体的立法而是非正式的政府指导。通过法律授予政府这种权威,政府负责产业的良性发展。对非正式指导的偏好导致了无情的“进入控制”。对市场进入的控制是保持官僚机构与产业之间密切、长期、稳定关系的前提。基于高度信任的可预期的、非常制度化的与长期的政商关系加强了这种趋势。需要强调的是,日本的这种卡特尔寻租方式与乡村集体主义传统下形成的价值观以及非正式制度是非常相像的。

在其他地方我们提及过日本寻租方式的经济后果^①:卡特尔租金纽带对经济行为有正面的影响,这与墨西哥寻租方式下的办公室租金纽带很不同。卡特尔是针对产业的,租金与整个产业的利益是紧密联系的。利益在这里的含义不是针对市场而言的,而是对参与者对“过度竞争”的担心而言,日本对于产业组织合理化非常关注,而西方经济学家在这方面关注得很少。卡特尔租金纽带与经济绩效的标准是相符的(上文提到的条件租金就是这个意思)。在某些情况下这种寻租方式会提升经济绩效,这是因为卡特尔天生是不稳定的,存在时间很短,成员经常会更新,由于离心力的作用经常会崩溃。因此,只有短期或中期的租金设计才会被接受。当卡特尔的成员认识到加入卡特尔可以获得好处而又不必担心被这种组织“俘虏”,因为卡特尔随时都可能崩溃,这种租金设计甚至会变得很有诱惑力。同样的,政府官员在设计租金的时候也不会变成卡特尔的“俘虏”,从而保持了一定程度的掌舵能力。下一个阶段的租金设计可能会不同。还不止这些,管制卡特尔的规则与规范并不排除其成员去寻求市场竞争优势,它们保证最弱的成员存活,但是允许最强的获得巨额利润。

这对企业行为影响很大。与墨西哥的企业不同,日本企业只把眼睛盯在租金分配者身上,他们或者希望自己是办公室的成员,或者希望有一位朋友或主人在办公室,这样可以为自己确立行业垄断或接近垄断的地位,从而“扼杀市场”。日本企业从来不敢把眼睛移开市场,因为如果卡特尔持续的时间比较长,那么企业通过增强竞争优势可以在市场上获得巨额利润,如果卡特尔崩溃,他们会被扔回市场,谁竞争优势强谁就处于有利的位置。卡特尔内在的脆弱性,卡特尔成员的谨慎——“别把眼睛移开市场”,使得卡特尔的僵化后果得以避免。

^① Boyd 2006(a), pp. 189-191.

“因为卡特尔的成员如果能比竞争对手提供稍好一些的产品，他们就会处于较好的位置，因此卡特尔成员有很强的欺骗动机。简单地说，类似卡特尔行为的原始利润、权力与地位分配经常会破坏卡特尔之间的合作。那些获益最多(或受害最小)的企业有很强的动机违反协议、破坏合作。”^①而且实际操作中市场进入控制很难，这等于对租金施加了一个自然的时间约束。

四、国家形态(国家结构)，社会秩序的多样性 以及政商关系对寻租的决定作用

我们现在开始考虑在一个政治经济体中寻租方式是如何被决定的。寻租方式是一系列时间、空间、经济与政治因素综合作用的结果。我们关注的主要是政治因素，一方面是因为它们起着主要作用；另一方面也是因为在关于亚洲政治经济的主流研究中权力与政治的缺失。我们假设，这些寻租方式是三个因素的结果，即不同政治经济体中的国家形态、社会秩序以及政商关系。为了简单起见，我们分别讨论这三个因素，但实际上寻租方式是这三个因素复杂的交互作用的结果。

寻租及不同的国家形式：在关于寻租的分析中，对国家提及很少，因此对不同的国家形态很少进行分析就不足为奇了。^②我们对日本与墨西哥寻租的实证研究表明，国家形态是一个十分重要的变量。Macintyre 在讨论东南亚国家治理的问题时提出了类似的观点。他提到：“除了现有的对民主与非民主国家的两分法，对于这些国家中政治差异性的关注非常少。”事实上，对于“正式制度变量”，他称之为国家政治结构的关注远远不够。对此，我们想说：“说得太对了。”

Macintyre 对这个被忽视的变量的兴趣在于解释治理问题，而不是“制度如何影响政策的实质或内容，或者从更广泛的角度说，如何影响政策管理的模式”。^③我们认为国家制度变量对于寻租方式的解释作用同样不可忽视。

在很多文献中都透露出这样一种感觉，不同的国家形式对租金与寻租有着重要的影响，不只是在环境的环境下如此。比如“在特定的条件下，分散的联邦结构能创造出不同的地方政府政策竞争的环境，这会导致市场取向的政策环境——而这会减少寻租

^① M. Curtis and G. Miller, "A regulatory model of decisionmaking in Japanese firms," *Zeitschrift fur Japanisches Recht*, no. 4 Deutsch-Japanische Juristenvereinigung E. V., Hamburg: Zeitgemasser Druck, 1997, pp. 18-29, p. 23.

^② 毫无疑问，Hutchcroft 正确地指出由于研究寻租的学者对国家的不喜欢使得现有的研究出现了这个空白。如果国家天生就是坏的，那么研究不同的国家形态对寻租的影响有什么价值呢？参见 P. Hutchcroft, "Obstructive Corruption: The Politics of Privilege in the Philippines," pp. 207-247, in M. H. Khan and Jomo K. S., *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*, Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 2000, p. 210.

^③ A. Macintyre, *The Power of Institutions: Political Architecture and Governance*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2003, p. 14.

活动的范围”。^① 有学者认为泰国寻租的性质与影响是由高度集中的国家形态决定的。^② Rock 在对泰国的研究中指出,宏观经济管理机构与垂直部门的分离对寻租行为有重要影响。^③ Hutchcroft 认为泰国官僚政体与菲律宾寡头世袭政体的区别是解释两国不同寻租方式及其后果的重要原因。^④ 我们还可以给出一些例子, Haley 认为日本国家的弱点是决定寻租方式的主要原因。^⑤ 很多学者认为总统制以及六年任期的国家机构是影响墨西哥寻租的重要因素。^⑥

在比较国家结构的时候,我们发现用否决权的差异来衡量收效甚微。我们通过日本与墨西哥正式组织的某些特征来说明寻租方式的形成过程。

(一) 日本与墨西哥的国家形态特征

1. 日本的国家形态与寻租方式的形成

弱国家(1): 国家对私有部门缺乏强制力。尽管对日本政府没有权威的说明,甚至对中央官僚机构都缺少描述; Haley 还是比较有力地说明了日本政府在推行国家意愿、强制私有部门时,力量相对弱小。首先是官员数量缺乏。日本的法官、检察官以及其他执法人员比较少。同样,推行经济管制政策的政府官员数量也比较少:“美国财政部的官员数量是日本财政部的五倍,美国商务部的官员数量是日本经济、贸易与产业部的四倍。”国家政策的效果与国家权力大打折扣。管制法令非常缺乏。由于国家的这种弱势,日本政府必须说服或奖励私有部门的“合作者”以寻求共识,这不是因为文化的原因,而是国家缺乏命令私有部门的权力。^⑦

国家依赖发放营业执照的权力。尽管国家没有直接管制经济的能力,但它有发放营业执照以及批准项目的权力,这是 20 世纪 40 年代留下来的传统。发放营业执照有助于琐碎的、特别的政府权力的使用。这些权力不会使得日本政府变强,充其量这使得日本政府可以运用这种管制工具创造租金以换取支持。

① R. McKinnon, Market-preserving Fiscal Federalism. Working paper, Department of Economics, Stanford University 1994. G. Montinola, Y. Qian and B. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, pp. 50-81, World Politics 48(1) 1995. B. Weingast, “The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving Federalism and Economic Growth,” pp. 1-31, in Journal of Law, Economics and Organization, 11(1), 1995

② A. Macintyre, “Funny Money: Fiscal Policy, Rent-seeking and Economic Performance in Indonesia”, pp. 248-273, in Khan & Jomo, 2000, p. 249.

③ M. T. Rock, Thailand's Old Bureaucratic Polity and Its New Semi-democracy, pp. 182-206, in Khan & Jomo 2000, p. 185.

④ Hutchcroft, 2000, p. 212.

⑤ J. O. Haley, “The paradox of weak power and strong authority in the Japanese state”, pp. 67-82, in Richard Boyd and Tak-Wing Ngo eds., Asian States: Beyond the developmental perspective, London and New York: Routledge, 2005.

⑥ 关于 sexenio 及总统制下面会有说明。

⑦ Haley, 2005, pp. 70-71.

弱国家(2)：中央权威以及中央政府协调能力的缺乏。^① 进入 21 世纪日本对中央政府进行了改革，目的是解决中央政府在预算过程中以及内阁政策日程安排中的弱势地位。这个改革获得了不同程度的成功，有时甚至走向了另一个极端。这些改革发生在战后重建以及经济高速增长之后。此前政府之间以及政府与私有部门之间的关系是一种固定的形态。我们把注意力集中在此前这段时间是比较合适的。

在没有中央政府协调的情况下，各个部门就在自己的半自由王国里推行政策，以维护本部门的利益。部门之间的讨价还价被认为是零和游戏，成功的关键是能否建立一个同盟，这取决于与部门所管辖的产业界能否建立良好关系。部门之间或者部门与产业之间如果出现分歧，就会引起政客的介入，混水摸鱼，部门官员对此是极力反对的。部门内部不同办公室之间的竞争也有相似的结果。不同办公室都有自己管辖的产业。不同办公室要想在预算分配以及竞争中取得优势，也依赖于是否能与自己所辖的产业界建立同盟。

这种国家结构的结果是在特定的政策领域寻找共识、建立有序的关系。熟悉的、经过考验的产业合作伙伴由于知道游戏规则，所以比新进入者有优势。部门退休官员到私有部门工作被认为是建立这种良好联系的有效方式。部门经常利用广泛的发放营业执照的权力回报内部人，限制市场新进入者。

软弱但是合法？日本国家的权威很难衡量。民主政治的形式，共同的光荣的历史，赢得的胜利，民主革命，对宪法的认同，君主立宪，共同的意识形态，共同的价值观，这些随着太平洋战争失败、帝国主义负罪感的产生以及宪法的强制实施逐渐不存在了。随着时间的流逝，天皇又恢复了，并建立了君主立宪制，这越来越像一出肥皂剧。国会与宪法是 1945 年后出生的一代熟知的政治事实。经济奇迹大幅度提升了生活水平，同时增添了民族主义情绪。选举成本很高，因为它是区域化与个人化的，选民选举时在想象的有他们代表的共同体与社区规范之间摇摆。选民通常通过地方工程项目获得回报。

2. 墨西哥的国家形态与寻租方式的形成

下面的分析不是对于墨西哥国家全面的描述，也不是与最近墨西哥国家改革有关的内容。我们只是想说明墨西哥国家特定的行为与制度是如何塑造寻租模式的。

波拿巴式制度：

总统制：总统是墨西哥政治秩序的核心。总统能够推动政策的制定。他几乎完全掌握着联邦预算，并有相当大的立法权——他掌握着该实行什么样的法律以及对谁施行这样的法律。他掌握着奖励、惩罚与分配资金的巨大权力。他的办公室掌握着最多的租金，他同时掌管着 1 万个办公室，这些办公室联系着其他租金。在 Echeverria

^① 关于这个论断，详尽的说明参见 Richard Boyd, "The making of state-bureaucracy relations in Japan" pp. 53-90, in Richard Boyd and Tak-Wing Ngo eds., *State Making in Asia*, London and New York: Routledge, 2006. (henceforth Boyd 2006(c)).