

■ 公共行政

论集体腐败的经济学根源^{*}

倪 星

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 倪 星 (1969-), 男, 湖北随州人, 武汉大学法学院政治学与行政管理学系讲师, 主要从事行政学原理、组织与人事理论方面的研究。

[摘 要] 集体腐败是当今社会中的一个严重问题, 根据公共选择与集体行动理论, 人们的利己主义动机与经济租金相结合, 促使公共权力与经济财富之间互相交换, 并通过小集体活动的方式表现出来, 这是导致集体腐败的根本原因。因此, 完善市场经济体制, 加强各种监督机制, 加快反集体腐败的立法, 强化道德约束等等, 是当前遏制集体腐败的有效对策举措。

[关键词] 集体腐败; 公共选择; 集体行动理论

[中图分类号] D 035 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2001) 01-0099-06

腐败被称为“政治之癌”, 它是人类社会健康肌体上的毒瘤, 也是困扰世界各国政府的普遍问题。尤其在中国, 随着计划经济向市场经济的过渡, 腐败现象已经泛滥到令人触目惊心的地步, 成为妨碍社会进步、经济发展和政治稳定的公害。腐败的本质是以公共权力为资本, 背离公共利益目标, 为个人或小集团谋取物质与非物质利益^[1](第 1- 5 页)。值得注意的是, 一种新的腐败形式正在我国呈现出一种蔓延的趋势, 那就是国家机关中的工作人员集体腐败行为。集体腐败是相对于单个个体的腐败而言的, 它是指拥有一定公共权力的某政府机构中的一些人或全体成员, 共同利用本机构的公共权力谋取本单位成员私利的行为。与个体腐败相比, 集体腐败有以下几个明显的特征: (1) 行为的主体大, 人数多; (2) 个人之间相互联系, 发生交互共同作用; (3) 对社会的影响危害更大; (4) 比个体的腐败行为更复杂, 而且更难于查处。

鉴于集体腐败行为更加恶劣的影响, 本文试图运用公共选择理论和集体行动理论, 从行政学和经济学的双重角度, 针对寻租社会中的集体腐败行为进行科学、理性分析, 探究其根源, 寻找有效的防治措施, 这对于维护我国改革开放的成果, 促进改革开放的顺利进行, 具有重大现实意义。

—

传统的行政学理论总是假定和宣传政府官员是社会的公仆, 是大公无私的, 具有崇高的为公众服务的职业道德。当然, 从理论上讲应该是这样, 但应然不等于实然。在现实的社会经济生活中, 上述论断往往是一个难以成立的假定。如果总是以这样一个前提去进行分析, 那么我们将无法解释为什么人性的“善花”会结出腐败的“恶果”; 抑或是转向另一个极端, 将一切简单地归结为“世风日下”、“人心不古”, 而回避对深层次制度层面的探讨。很显然, 这样得出的结论将永远只是表面的、不可靠的。让我们来看一

下经济学是如何分析个人实际行为的:

在以单个个人为分析单位时,经济学假定他在市场中的私人经济活动是理性的,即经济活动中的个人在决策之前要经过仔细计算,力求一个于己最有利的结果。具体到消费者身上,理性行为就是追求效用最大化;具体到生产者身上,理性行为就是追求利润最大化。公共选择学派把这种在市场经济下私人选择活动中适用的理性原则,应用到政治领域的公共选择活动之中^[2](第 1-4 页)。它认为,在政治环境中,个人同样是追求某种最大化个人利益,即某种个人认为值得追求的目标或有价值的东西。人们的追求是多种多样的,可以是商品、收入、财富、社会地位、权力等利己主义因素或个人物质利益,也可以是慈善、友谊、和平、社会进步等精神因素和利他主义因素。必须强调的是,个人即使在公共选择活动中也首先是在追求个人利益,只是可能比私人市场活动中要隐蔽和复杂一些,但决不是像传统行政学理论所认为的那样只追求公共利益,不考虑个人利益。而一种良好的政治制度必须达到这样的状态:它不否认政府官员及其他个人存在追求自身利益的动机,但它能够保证他们追求自身利益的结果是实现国家和集体利益,而且这种非自主性的追求效果要大于自主性的追求效果。

公共选择学派在论证这一观点时提出了四个理由:第一个理由是现实考虑。现实政治活动中的利己主义动机、经济利益动机越来越明显,没有理由断定同一个当事人在市场经济活动中追求个人物质利益,而一旦转向政治活动后就不再如此。第二个理由是基于方法论上的一致性考虑。如果假定人们具有个人利益动机,其利己主义在任何环境中都是一致的,就可以正确地对约束个人活动的不同制度环境进行比较,真正地看到人们行为动机一致时不同制度约束的区别,把个人行为结果的差异归因于不同制度的结构差异,从而将研究的重点转移到制度上来。这种经济学思维方法,对行政学研究具有深刻的启发意义。第三个理由是认为应把道德主张与实证分析区别开来。无论是在市场中还是政治活动中,必须把反对人们过分追求私人利益的道德要求与个人的实际行为明确区别开来。在考虑个人追求效用的行为受什么因素影响时,不应动辄就从道德角度上采取立场,更重要的则是对人们的选择进行客观的实证分析。第四个理由是理论创新意义。承认利己主义或经济利益动机是人类行为的一个方面,并不意味着所有的人都只追求个人利益,或一个人在任何时候都只追求个人利益,但是,只要政治活动中的个人行为有一部分实际上是受效用最大化动机驱使,只要个人与群体的一致达不到让所有的个人效用相同的程度,那么政治活动中的经济个人主义模型应该是有一些积极价值的。这里的积极价值,就在于它可以弥补传统政治学与行政学理论的许多不足,让我们用一种更清醒的现实主义目光来看待社会问题。

由以上分析我们不难看出,政府官员在现实社会中同样扮演“经济人”的角色,他们也是具有利己主义动机,以在法律、制度、道德等约束下寻求自身利益最大化作为行为准则的,这种假设才更符合实际情况。在当前,一个政府官员的效用目标可能是:本单位或地区经济实力扩大、表现政绩、个人升迁、实际收入或隐性收入增加、对资源的支配权力、为子女及亲友着想,等等^[3](第 149 页)。应当认识到,政府官员具有利己主义动机并不是不正常的,仅有利己主义因素还不能构成腐败行为。我们没有必要总是从道德上加以谴责,当然也不能仅从道德上采取措施。腐败问题的关键在于“经济租金”的存在。只有利己主义动机与经济租金两种因素相结合,通过寻租活动的方式表现出来,才能真正导致腐败行为。

二

寻租理论是西方新政治经济学的一个贡献。所谓租金,从经济学意义上讲,是指某生产要素所有者获得的收入中,超过这种要素的机会成本的那部分剩余。寻租是指人类社会中非生产性的追求经济利益的活动,即是维护既得经济利益或对既得利益进行再分配的活动。从行政学角度来看,租金泛指在政府干预中,由于行政管制市场竞争而形成的级差收入,而一切利用行政权力谋取私利的行为都被称为寻租行为。^[4](P. 3-15)

亨廷顿在《变革社会中的政治秩序》中指出:“腐败的基本形式就是政治权力与经济财富的交换”^[5]

(第 66 页)。这种交换得以形成的纽带就是寻租活动。寻租活动实质是权钱交易。有钱的一方为经济当事人,他们是这种交易的主要受益者;有权的一方为政府官员,他们也是受益者,可获得贿赂费用。由此,寻租活动在掌握政治权力的人和拥有财富的人之间架起了一座桥梁,一方用政治权力换取金钱,另一方则用金钱换取政治权力以谋求更大私利,这是经济人追求利润最大化行为的异化表现。

对于经济当事人而言,寻租就是用较低的贿赂成本获取较高的收益或者超额利润。这种寻租活动不是通过创造物质财富来增加利润,而是通过各种合法或非法努力,如游说与行贿等,促使政府出面干预经济活动,帮助限制竞争,增强自己的垄断地位等方法,来获取高额垄断利润。对于政府官员而言,寻租就是运用自己手中的行政权力来谋取私人经济利益。政府官员在寻租活动的过程中不仅仅是扮演一个被动的、被利用的角色,而往往是主动地去进行“政治创租”和“抽租”。政治创租是指政府官员利用行政干预的方法来增加私人企业的利润,人为创造租金,诱使企业向他们进贡作为得到这种租金的条件;抽租是指政府官员故意提出某项会使私人企业利益受损的政策作为威胁,迫使企业割舍一部分既得利益与之分享。

寻租腐败行为有强烈的示范效应,具有恶性循环的趋势^[6](第 117-119 页)。寻租活动本身是企图获得一种垄断和特殊利益,它破坏了市场竞争的公平性,其他人或部门就会感到“吃亏”,进而也想“不拿白不拿”,这样促使更多的人参与寻租活动。比如,一个项目审批要盖几十上百个公章,只不过是政府机关中各个部门之间争着吃租的一种外化表现;又如个人和企业行贿的金额越来越大,也是他们之间为寻租而进行的一种竞争和攀比。

寻租腐败行为之所以在我国呈现出一种急剧增长的势头,除了有其深刻的历史原因(诸如封建思想的遗留等等)外,主要还有以下几个方面的原因:

1. 政府对市场的行政干预。根据经济学理论,在竞争性市场体系中,通过时间的调整,所有的经济租金势必减少或者消灭。但由于政府的介入,会打断市场的自觉作用,使经济租金不仅不会减少、消灭,而且人为造成资源短缺,产生新的租金。而政府的干预越多,经济租金则愈高:经济租金愈高,寻租激励则愈大;寻租激励愈大,贪污腐败则愈严重。同时,企业也企图超过市场,去寻找提高利润的捷径。借助政府的特许、配额、许可证,企业能够比通过激烈的市场竞争更加容易地获得超额利润。因而,企业乐于向政府部门的官员行贿,并以利润、贿赂等形式与政府官员共享租金。这样,行政权力成为了国家机关中的个人或集体寻租的工具。

2. 对行政权力缺乏有效的监督。权力容易使人腐化,绝对的权力绝对会使人腐化。国家行政机关是人民权力的具体执行者,如果没有有效的监督制约机制,那么公仆就会蜕变为主人,权力的执行者就不会按着人民的意愿去行使权力,甚或为了小集团的利益而置人民的利益于不顾。目前,我国对行政权力的行使缺乏完备的法律和舆论监督体系,致使一些机关工作人员肆无忌惮地钻法律空子,利用公共权力谋取私利。

3. 社会规范的僵化。社会规范是随着社会发展而产生的社会行为准则,具有普遍性和客观性,它随着社会的变化、发展而变化、发展。我国的改革开放使社会发生巨大变迁,国家的政治、经济状况等都在不断地变化。然而,在这个过程中,各方面的社会规范变更不同步,有些社会规范明显落后于社会发展的步伐,从而成为社会发展的障碍,产生了更多寻租的机会。

在当代中国,寻租腐败行为已达到触目惊心的地步,成为妨碍社会进步、经济发展和政治稳定的公害。首先,寻租活动最为严重、最惹人注意的后果就是权力的滥用和腐化。在寻租社会中,权力发生了异化,它不再服从于公众的利益,而是效命于金钱,蜕变成为掌权者谋取个人私利的得力工具,从而使权力的本质产生根本改变,权力逐步被私有化、商品化和资本化。其次,寻租活动造成了社会资源的浪费。在寻租状态下,人们为了获取个人利益,往往不是通过扩大生产、降低成本的方式来增加利润,而是把大量的人、财、物力用于争取政府的种种优惠上。这些活动都耗费了大量稀缺的社会资源,降低了全社会的经济福利。第三,对于普通民众而言,最为关心的也许是寻租所带来的社会分配不公。寻租并不创造财富,

而是对既有的社会财富进行再分配。租金的存在,使大量社会财富为少数掌握权力或与权力有某种机缘的人所鲸吞,社会出现两极分化,矛盾冲突必将由此产生。最后,寻租腐败会导致政府合法性基础丧失。人类政治发展史表明,无论哪种社会,也无论哪种政府,只要听任腐败泛滥,必将导致政府合法性丧失殆尽,最终造成政府的垮台。在中国,今后最有可能中断改革和现代化进程的危险因素就是腐败。

三

以上分析了腐败存在的一般性原因,下面我们运用集体行动理论,从行为主体的心理方面分析集体腐败的内在主观原因。

传统的观点认为集体会自觉采取行动以维护他们的集体利益。换句话说,如果某一集体中的成员有共同的利益或目标,那么就可以合乎逻辑地推出,只要其中的个体是理性的和寻求自我利益的(即是一个经济人),那么他们就会采取共同行动以实现共同目标。然而,事实上,“除非一个集团中人数很少,或者除非存在强制或其它某些特殊手段以使个人按照他们的共同利益行事,有理性的、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益。”^[7](第 2 页)正如一群人一齐冲进了瓷器商店抢瓷器,大家的目标都是为了得到瓷器,结果,虽然一部分人多拿了一些,但还会同时打碎一些本来大家能分到手的瓷器。这就充分说明了个人理性不是实现集体理性的充分条件。

在大集体的行动中,集体中的个人往往意识到自己的影响无足轻重,因而对集体行动采取某种不负责任的态度,这种现象在公共选择理论中被称之为“理性的无知”。同时,集体中的个人有一种希望别人去努力而自己坐享其成的趋向,这种现象在经济学中被定义为“搭便车”问题,这两者严重影响了大集体的效率。只有那些实行了人数控制(即人数相对较少)和选择性刺激(即在集体内对个人的奖励与惩罚都具有针对性,从而能够吸引或强迫个人为集体利益做贡献)的集体,才能有效地使个人理性转化为集体理性,避免大集体中因为个体存在的“理性的无知”和“搭便车”现象而导致的疏散无序状况,从而结成牢固的“分利联盟”^①。

分利联盟与阶级、政党这样一些集团相比,相对来说,人数少得多,而且每一个个体的作为都会对联盟的利益产生极大影响,联盟也会对每一个个体的作为或不作为采取有针对性的奖励或惩罚,从而敦促个体为联盟的利益而努力工作。而当联盟的利益与个体的利益趋于一致,并且个体能从联盟中获得选择性刺激时,个人理性便很容易地转化为集体理性了。分利联盟有着强大的凝聚力和协调一致性,它的行动往往比单个个体的行动更有效率,这种规模效应能够节约更多的交易成本。

然而,分利联盟的活动不可避免地损害着社会整体利益,尤其是政府机关中产生的分利联盟对国家政治、经济生活产生的负作用更是显而易见的。因为,分利联盟往往只求获得自己的更大份额而置社会总体收益的下降或“公共损失”于不顾,如此一来,那些游离于分利联盟之外的其他社会成员则受到了损害。

当前,我国的个体腐败行为越来越多地受到来自法律的、行政的、社会的压力,个体的国家机关工作人员很难、或者说不敢直接拿自己手中掌握的权力去换取个人的经济利益。虽然受到了某种程度压抑,但他们依然是经济人,他们内心深处仍有追求个人利益最大化的动机。当他们的工资、奖金、福利等物质收益不能满足实际生活需求,而手中又掌握着随时可转化为物质财富的权力或者说是掌握着大量租金的时候,在个人追求利润最大化的行为受到来自社会各方面压力的情况下,有着共同利益的国家机关工作人员便会因制约集体腐败的社会规范还不健全,经过一段时间的博弈过程,最终形成了牢固的“分利联盟”——一个个以公共权力谋取私利的小集体。他们利用手中的行政权力干预市场,有意识地进行政治创租和抽租,使公共权力发生异化,蜕变成为谋取小集体利益的工具。正如恩格斯所说:“社会起初用简单分工的办法为自己建立了一些特殊机关来保护自己的共同利益,但是后来,这些机关,而其中主要是国家政权,为了追求自己的利益,从社会的公仆变成了社会的主人。”^[8](第 335 页)比如,公款吃喝、公

费旅游、集团高消费、乱摊派、乱收费、乱罚款、单位小金库等等,凡此种种,都是集体寻租腐败行为的表现。

腐败行为由个体化逐渐向集体化发展,从行为主体方面看,也有其深刻的心理方面的原因:

1. 政府官员的“经济人”角色。政府只是一个抽象的概念,在现实中,政府是由政府中的政治家与公务人员组成的。他们都是经济人,都有自己的私利,往往以追求自身利益极大化作为行为的直接准则之一。这是人之常情,无可厚非,而且,社会还应对人们追求自身物质利益的正当权利和要求提供保证。然而,政府官员又掌握着国家权力,在失去必要监督的情况下,则可能会将对自身利益的追求凌驾于对国家利益的追求之上,甚至异化为对他人或国家利益的侵犯。

2. 责任扩散心理。个体的腐化行为因为责任主体分明,人们往往要考虑到自身行为所负的直接责任,其后果对个人的影响及心理能否承受等问题。而在集体腐败行为中,客观上由于责任主体分散,所有行为个体都不同程度地负有责任,但相对于个体行为所承受的巨大压力和风险而言是极其有限的,其后果对个人的影响也相对较小,这种责任分散心理容易使行为主体对行为责任抱无所谓的态度。

3. 法不责众的心理。由于集体腐败客观上行为主体分散,后果对个人的影响较小,集体腐败的行为主体又会自然增加一种平衡心理,减弱对行为后果的惧怕,即产生一种对后果惩处的法不责众的预期心理。因而集体腐败行为主体往往是知法犯法,甚是猖獗。

4. 从众心理。在新旧文化冲突和社会转型时期,变化中的社会各方面缺乏稳定的、成熟的行为规范,行为主体的社会感知能力减弱,难以把握行动目的和方向,经常产生盲目从众心理。加之责任分散心理、法不责众心理以及传统的攀比心理等,又加剧了这种从众心理。

四

政府官员的集体腐败行为严重地危害着社会政治、经济的健康发展,为人们所深恶痛绝。对集体腐败行为的恶性扩展和膨胀,要在体制上下工夫,以制度创新消除经济租金的源泉,同时采取各种措施来遏制分利联盟的发展,从而最大限度地防治集体腐败行为。

1. 完善市场经济体制,加速政府职能转变。在计划经济向市场经济转轨的过程中,由于政府对经济的干预过度和失当,出现了许多经济体制上的漏洞,如价格双轨制等,造成大量经济租金的存在,市场受到扭曲。所以,首要问题就是尽快完善市场经济体制,以创造公平竞争的市场经济环境,堵住经济体制中的漏洞,铲除滋生腐败现象的温床。与此相适应,要加速政府职能的转变,使政府的经济职能从微观调控向宏观调控转变。要使资源尽快从权力的控制下解放出来,交由市场去配置。只有这样,才能使“看不见的手”与“看得见的手”紧密配合、共同调节,既促进了经济繁荣,又使寻租的可能性被限制到最低限度,从而在很大程度上堵塞以权谋私的渠道,使腐败现象得到有效遏制。

2. 加强监督机制。必须有一个强大、完善的监督机制来制约政府权力的执行,提高寻租的社会成本,加大政治创租的风险,从而使企业宁愿通过扩大生产、提高生产率等方式来增加利润,而不愿靠寻租达到目的,使政府官员不敢冒险通过腐败谋取私利。这就要求加强各级人大对行政系统的监督权力,改变目前人大软弱无力的形象;同时,使群众监督真正行之有效,增强政治透明度,向人民提供真实的信息,从而使“分利联盟”的集体腐败行为受到各方面的关注和制约。

3. 加快制定反集体腐败的法律,严厉惩处主要责任人。法律是打击寻租腐败行为的有力工具,应加快制定和完善反贪污、反贿赂的有关法律,尤其是针对反集体腐败这块法律盲区,更应加强这方面的立法工作。对于分利联盟集体寻租行为一定要严加惩处,以产生一种威慑、教育和预防的作用。另外,集体腐败行为的主体中总有一些人起着组织、领导作用,因此必须有选择地、更为严厉地惩处这些主要责任人,从而从另一方面抑制分利联盟的产生,这也是控制集体腐败与个体腐败的重要区别。

4. 强化道德约束。我们承认政府官员在现实社会中具有利己主义动机,这并不排斥和反对运用道德

制约力量。恰恰相反,要有效地抑制腐败,必须强化和充分运用这一力量。那些从古至今被社会公认的道德规范和价值观念是无形的社会资源,如果通过现代化方式加以更新和利用,那么,它们在反腐败以及制约官员的利己主义动机方面仍然能够起到十分重大的作用。

总之,能否遏制集体腐败是一个政治系统是否制度化和有效率的重要尺度,也是我国现代化建设能否顺利进行的重要保障。历史的经验告诉我们,如果不坚决同腐败开战,它将永远成为高悬于我们头顶的利剑,随时有断送改革前程乃至颠覆国家政权的危险。而如果我们能够通过经济体制和政治体制的不断改革,在推动社会发展的同时,最大限度地遏制住腐败现象,那将又是一项不朽的功勋。

注 释:

- ① 所谓分利联盟,就是由一批希望采取集体行动来增加自身收入份额的个人所形成的、能为共同利益而一致行动的组织。

[参 考 文 献]

- [1] 邓剑秋,刘宝山.反腐败论[M].武汉:武汉出版社,1993.
- [2] [美]丹尼斯·缪勒.公共选择[M].张军译.北京:商务印书馆,1992.
- [3] 胡鞍钢.中国下一步[M].成都:四川人民出版社,1995.
- [4] BUCHANAN J M. Rent Seeking and Profit Seeking[A]. BUCHANAN, TOLLISON, TULLOCK. Theory of the Rent-seeking Society[C]. Texas A&M University Press, 1980.
- [5] [美]塞缪尔·亨廷顿.变革社会中的政治秩序[M].王冠华,等译.北京:华夏出版社,1988.
- [6] 徐滇庆,李瑞.政府与经济发展[M].北京:中国经济出版社,1996.
- [7] [美]曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈郁,等译.上海:三联书店,1995.
- [8] [德]马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [9] 倪星.论政府职能转变的廉政含义[J].武汉:武汉大学学报,1999,(1).
- [10] 倪星.市场经济下政府职能选择[J].武汉:武汉大学学报,1998,(5).

(责任编辑 叶娟丽)

On Collective Corruption

NI Xing

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography NI Xing(1969-), male, Lecturer, Wuhan University Law School, majoring in public administration, organization theory and personnel management.

Abstract Collective corruption is a serious problem in modern society. This paper applies the public choice and collective action theories to analyze the collective corruption phenomenon, and points out that people's self-benefit motivations and economic rent-seeking actions accelerate the exchanges between the political power and economic property, which display through many kinds of small-sized collective actions. There's the basic reason to collective corruption. So, it's emphasized that improving the market economy system, strengthening the supervisory system, reinforcing anti-corruption legislation, and enhancing moral control are the effective policies and measures to eliminate collective corruption.

Key words collective corruption; public choice; collective action