

【历史学研究】

政府官员权力寻租的内涵和根源

李 晓 刚

(中共陕西省委办公厅, 陕西 西安 710054)

摘 要: 对政府官员权力寻租行为的内涵进行探讨, 认为权力寻租的本质是追求实现各种权力和制度的价格。然后对权力寻租的根源从思想、机制和现实三个方面进行分析, 进而提出了一些应对的办法; 通过教化, 弘扬人性善的一面, 从思想深处根除权力寻租; 推进改革, 完善制度, 压缩权力寻租空间; 提高政府官员收入, 增加权力寻租成本等, 以寻求解决政府官员权力寻租的有效途径。

关键词: 公共管理学; 反腐败工作; 租金的本质; 权力寻租

中图分类号: C931.3

文献标识码: A

文章编号: 1671-6248(2007)01-0091-04

Intention and source of government official in seeking rent with power

LI Xiao-gang

(The General Office of the CPC Shaanxi Province Committee, Xi'an 710054, Shaanxi, China)

Abstract: The article discusses the intention of government official in seeking rent with power, points out that the essence of seeking rent with power is achieving the price of power and institution, and summarizes the harmfulness of seeking rent with power. Then it analyzes the source of seeking rent with power from thought, mechanism and reality, put forward some proposals and carries forward good and kind human nature with education. The author believes that can eliminate seeking rent with power from thought, reduce the room for seeking rent with power; improve the government official's salary and raise the price of seeking rent with power so as to look for an effective way to clear away the government official in seeking rent with power.

Key words: public management; work of being against putridity; the essence of rent; seeking rent with power

0 引 言

权力寻租是一个讨论比较热烈的问题, 许多学者各有自己的见解。美国明尼苏达大学教授安·克鲁格提出: “在多数市场导向的经济中, 政府对经济活动的管制比比皆是。这些管制导致各种形式的租金, 以及人们经常为这些租金而展开竞争。在某些场合, 这种竞争是完全合法的。在另一些场合, 寻租采取其他形式, 如贿赂、腐败、走私和黑市。”^[1] 公共选择理论的代表人物布坎南则把寻租定义为: “指那些本可以用

于价值生产的资源被用于只不过是决定分配结果的竞争…寻租从总体上看没有配置价值, 是一种纯粹的社会浪费。”中国寻租理论在 20 世纪 80 年代中期由西方传入, 成为 20 世纪 80 年代末期中国经济理论研究的一个重要内容。20 世纪 90 年代前期该理论有所冷淡, 后期又有了新的发展, 研究手段方法多样化, 分析逐步规范化, 探讨范围广泛化。当前中国政府为了降低改革成本, 确保改革顺利进行, 不断加大打击腐败的力度和强度, 而政府官员权力寻租是腐败的主要组成部分和集中表现, 严重影响构建和谐社

会和全面建设小康社会的步伐。如何有效地治理,乃至彻底根除寻租行为,是全国上下极为关注的重大社会问题。正如党的十六大报告指出的:“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。”^[1] 本文试图从租金和寻租的本质入手,分析政府官员权力寻租的内涵,进而探求其根源,寻求对策。

1 政府官员权力寻租的内涵及其危害

政府官员的权力寻租,毫无疑问是属于寻租范畴的。寻租的最终目的是为了获取租金,只有明白了租金和寻租的本质,才能更清楚地理解政府官员权力寻租的内涵。首先,分析政府官员追求的租金究竟是什么?租金一词是由亚当·斯密首先提出的。其最初的含义是指“地租”。^[2] 后来马歇尔提出了长期与短期的概念,并进而提出准租金的概念,这样把租金的词义一般化了。马歇尔认为,就长期而言,所有的生产要素(包括土地)都可以改变,但短期只有某些生产要素(如劳动、原材料等)可以改变。他认为生产要素若在短期内收入变化了而供应量却不变,那么该收入就称为准租金。^[4] 准租金后来又称经济租金,或简称租金。由此不难看出,权力寻租中的租金不是全部的经济租金,而是指那些因政府因素和人为因素造成的租金。关于租金的本质,自从斯密的《国富论》开始,李嘉图、马歇尔、罗宾逊夫人以及后来的许多经济学家都各有涉及。一般而言,租金应该被看成是一种价格,地租是土地的使用价格,房租是房屋的使用价格,而垄断利润也可以看成是造成垄断的权利或专利技术的价格,那么政府官员所追求的租金可以看成其手中权力的价格。其次,政府官员是怎样寻找、如何获得租金的?即怎样来寻租?寻租的具体形式多种多样,如贪污、贿赂、生活腐化、为特殊利益者提供优惠便利、徇私舞弊等,但从本质上讲,是非生产性的、有损于社会福利的活动,它们非但不能增进社会福利,反而会白白消耗社会经济资源。根据塔洛克的定义,寻租是指通过政治过程获得特权从而构成对他人利益的损害大于租金获得者收益的行为。^[5] 按照柯兰德尔给寻租下的定义,则是为了争夺人为的财富转移而浪费资源的活动。^[6] 无论怎样定义,都是指权力人凭借一定的权力或制度进行的寻求财富转移而造成的浪费资源的活动。就是说某官员进行权力寻租,即该官员在某件事物上以权力为资本进行了投资,被投资的这种事情实际上没有提高生产率,甚至降低了生

产率,但确实给该官员带来了一定的收入或获得了一定的享受。因此,权力寻租可以理解为追求实现各种权力和制度的价格。

当理解了租金与寻租的本质后,就很容易理解政府官员权力寻租的内涵。政府官员权力寻租的主体特指政府官员,即权力的掌握者和制度的制定者,而不是泛指一般意义上的腐败主体。当具备一定环境和条件时,他们就会运用手中掌握的政治权力、经济权力和社会权力假借“改革”、“发展经济”之名以鬻其权、以售其奸,从而实现权力的价格,达到侵占社会资源、中饱私囊、满足享受的目的。政府官员权力寻租,影响党和政府形象,破坏经济改革政策的执行和实施,恶化经济环境,浪费社会资源,阻碍经济增长,严重威胁着党和国家各项事业的正常发展,阻碍了社会主义和谐社会的建设。从“租金”本身而言,由于它是那些政府因素或人为因素所造成的市场价格的扭曲,它的存在将导致需求大于供给,市场无法出清,从而使市场无法达到帕累托最优;使经济效率降低,从而使总体社会福利受到了损害。除了“寻租”行为对社会福利的直接损害外,它还容易导致理性人纷纷效仿,使“寻租”陷入恶性循环。一旦政府官员发现有利可图,他们就会主动“设租”,迫使被管理者为其提供实惠。如果其他人都在寻租,那么做一个廉洁的官员的相对成本就非常之高,其他人也会加入到寻租的行列中。对全社会而言,寻租不创造新的社会财富,只是将大量社会财富集中到政府官员手中,对经济增长、社会发展和人民生活福利产生巨大危害,也对社会稳定和国家长治久安构成巨大隐患。据估算:中国 1992 年的租金总额为 6 243 亿元,占国内生产总值 26 638.1 亿元的 23.43%;1996 年的租金总额约为 6 229 亿元,占当年国内生产总值 67 795.0 亿元的 9.18%。近年来随着体制的改革和完善,租金总额有所减少,但仍不可小视。著名经济学家万安培先生指出:“国内外经济转轨的历史经验告诉我们,与巨额租金长期存在相伴随的必然是寻租活动的持续活跃。”^[7] “寻租活跃本身既是社会腐败的突出表现,同时也是加剧腐败的催化剂。”^[8] 为此,需要探寻权力寻租的根源,研究治理腐败的有效对策。

2 政府官员权力寻租的根源

2.1 思想根源

历史唯物主义认为,社会存在决定社会意识。无论任何人(不管其社会地位如何),只要他无法摆

脱物质基础而生存和发展，他就必须去获取经济利益，政府官员也是如此。这种社会存在就决定了人们本能地具有追求自身利益的意识。一般来说，在外部环境给定的条件下，人必然选择最有利于自身的经济方案，寻求自身行为的利益最大化。在中国传统计划经济体制下，激励、资源配置和利益分配上的平均主义几乎扼杀了全民族的、正常的利益观念，甚至对经济利益问题产生了恐惧和鄙视心理。而改革开放的深入和社会主义市场经济的建立，引入了竞争激励机制，使一些人的逐利意识从一个极端走向另一个极端：追求经济利益行为的动机发生恶性膨胀，故意曲解“让一部分人先富起来”的政策。一些人利用经济转轨期体制、政策和法规上的暂时性缺位和错位追求利益的最大化。因而，在利益需求极高而满足程度极低的情况下，这种扭曲的逐利动机和极端的利益观念，成为政府官员权力寻租的思想根源。

2.2 机制根源

一些学者认为，经济体制转轨是政府官员寻租行为泛滥的原因之一，只要建立完善的市场经济体制，权力寻租就会被铲除，这是有一定道理的。但是要进一步看到，市场经济并不能消除权力腐败，如日本市场经济比较成熟，而腐败仍然屡禁不止。这就要求人们从市场机制本身来分析问题。市场经济的基本规律是价值规律，价值规律要求商品交换以价值量为基础，实行等价交换。这种运行机制有利于社会资源在更大范围内合理配置，有利于形成公平、公正、竞争的社会氛围，有利于促进经济社会的发展。但它是直接以交换为目的的经济形式，通过交换和流通实现资本增值，追求高额利润，使个人的利益最大化。马克思说，货币是特殊商品，在特定经济条件下权力更是一种特殊的商品。在市场机制的引导下，官员用权力交换取代商品交换，即把权力商品化，或以权力为资本参与商品交换和市场竞争，进行权物交易、权钱交易、权权交易、权色交易等，谋取金钱和物质利益。权力像物质形态的土地、产业、资本那样被物化了，转化为商品货币，进入消费和财富增值环节。这正是一些腐败行为公开存在的重要原因。正如马克思所言，这是“利益升格为普遍原则”，“升格为人类的纽带”。^[9]

2.3 现实根源

官员的权力寻租要成为现实，就必须有一定的机会和现实条件，中国现有监督体系的不健全、监督措施的不完善、监督力量的不到位，正好为其提供了

现实条件。邓小平同志曾指出：“共产党不受监督是危险的，党要领导的好，就要受监督。”这一条对我们党至关重要。但我们目前的监督制度和措施多是在计划经济体制下产生的，显然不适应新形势的要求。尤其是信息化时代的到来，各种寻租手段更加巧妙，腐败方式更为隐蔽。在深化改革、扩大开放、世界经济一体化的今天，国际社会给我们带来了巨额国际资本、先进技术、高水平管理和更多的贸易机会，也给中国的经济、政治以及社会生活的各个领域造成了全方位的冲击，而如何加强这些方面的监督，还没有切实有效的方法和措施，有的还基本上处于空白。在政府官员内部管理上，虽然有各种监督措施和制度，但都不是很到位。中国不同地区公职人员的收入大不相同，就是在一个地区、城市、政府级次内，甚至同一个部门，其收入可能有天壤之别。这种差异实际上就是寻租的结果。这种监督的不到位和制度的滞后性，为权力寻租创造了环境，从而成为政府官员权力寻租的现实根源。

3 应对政府官员权力寻租的办法

3.1 通过教化，弘扬人性善良的一面，抑制人性恶的一面，才能从思想深处根除权力寻租

教育政府官员树立正确的利益观，牢记宗旨，时刻做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋，严防权力私有化、权力商品化、权力特殊化、权力家长化等权力的“四化”现象。要不断进行法纪教育、警示教育，通过持之以恒的教化，使各级政府官员真正明法纪，懂规矩，有依循，知行止，守住道德底线，过好廉洁自律关，把真理的力量与人格的力量统一起来，拒腐蚀，永不沾，坚决摒弃权力寻租的思想。

3.2 强化道德内在的约束力

政府机构是代表人民利益和公共利益的机构，职业的特殊性决定其工作人员必须具有比其他职业更高的道德水准，通过把职业道德制度化、法律化的形式，保证员工身体力行地执行，保证公共权威机构的纯洁性。将“领导干部不能先富起来”作为每个政府官员在改革开放和社会主义现代化建设时期必须坚持的一条铁的纪律和原则，严禁权力寻租、权力进入市场。

3.3 推进改革，完善制度，压缩权力寻租的空间

一切制度设计都应从防范和遏制人性“恶”的角度出发，在制度的设计、建构和运作中将拥有权力的人假定为潜在的“腐败者”，然后进行设计和有效管理。不断推进政府和公共机构改革，提高质量，走真

正的小政府、大社会的路子,使政治权力从经济活动中退却出来。政府要管少、管好、管精,充分发挥宏观调控的作用,避免市场机制的盲目性、滞后性和破坏性,坚决从微观经济活动中分离出来。从源头上理顺各种关系,建立健全各项法规与制度,推进依法治国进程,加强对各级干部特别是领导干部的监督,把党内监督、群众监督、法律监督结合起来,发挥舆论监督的作用,防止滥用权力。完善社会主义市场经济体制改革,创造机会均等、公平竞争的经济环境。取消与市场经济不相适应的审批权限,把更多的权力还给市场,根除“官场经济”,把资源配置权从官员手中夺回还给市场,特别是具体项目坚决由市场机制公平竞争,防止权力干预。充分发挥市场看不见的手的调节作用,尽快缩短双轨制历程,减少权力寻租的空间。

3.4 提高政府官员收入,增加权力寻租成本

高薪不一定养廉,但高薪肯定比低薪容易养廉。合理提升政府官员的收入,缩小收入与付出的差距,使政府官员感到公平,是一种比较现实的办法。目前,正在进行的政府公务员工资改革,是中央经过深思远虑而做出的英明之举。但一定要搞好执行过程中的具体工作,将好事办好,以防止悬殊过大,两级分化,引发不必要的负面效应。同时加大权力寻租的成本,实行重罚(经济处罚)、重处(党纪、政纪、法纪的处罚)并用,使腐败分子在政治上、经济上得不到任何益处,特别是对那些贪污贿赂数额巨大的腐败分子,在施以重处的同时,必须施以重罚;否则,犯罪分子可能会为了巨大的预期收益铤而走险。因此重罚的尺度应大于或至少等于犯罪分子的纯经济收益,使其无经济收益可图。提高司法人员的办案效率和破案率,是加大权力寻租的关键。破案率越高,越能最大限度地有效打击腐败犯罪。只有如此,才能使政府官员不值得腐败,不愿意腐败。

3.5 充分发扬民主,加强监督

民主是腐败的天敌,监督是清除腐败的利器^[10]。各级国家机关要实行政务公开制度,增加行政工作和执法工作的透明度,普遍执行公开办事制度、公开办事结果、接受群众监督的公开办事方式,规范权力的运用程序,防止和克服幕后交易、越权行事、以权谋私、徇私舞弊等腐败问题。要充分发展并利用信息技术进行监督。在充分利用传统监督途径、方法和方式的基础上,引入现代信息技术,拓宽对领导干部的监督渠道。建立领导干部工作圈、

生活圈和社交圈监督网站,充分发挥群众网络监督作用,对每位干部实行动态监督管理,让权力寻租暴露在阳光之下。

3.6 变目前纪检监察机关受同级党政机关领导的体制为系统领导体制,并实行特派制度

各级纪检、监察工作直接向上级机关和本系统机关首长负责,中央纪检和监察工作直接向党中央和国务院首长负责,必要时中央特派员有权直接参与各级纪检、监察工作。各级纪检、监察机关工作体制不变,和以前一样参加同级党委政府的各项工作,但人事任免由上级纪检、监察机关决定。这样既可以掌握监督对象的各种情况,又能使办案人员减少顾虑,手持“尚方宝剑”办案,减少和排除同级党政权力干扰,依法打击腐败行为。

4 结 语

政府官员权力寻租自古有之,世界各国均感头疼;要彻底消除腐败不是一朝一夕的事情,只有加强教育和引导,加快改革步伐,完善法律制度,扩大民主监督,在思想上打消政府官员腐败的念头,在体制上和机制上清除腐败产生的土壤,在权力运行上缩小权力寻租空间,千方百计地堵塞腐败路径,才能逐步实现根除权力寻租行为的艰巨目标。

参考文献:

- [1] 安·克鲁格.西方经济学[M].许纯祯,译.北京:高等教育出版社,1999.
- [2] 江泽民.全面建设小康社会,开创有中国特色社会主义事业新局面[M].北京:人民出版社,2002.
- [3] 亚当·斯密.国民财富的性质和原因的研究[M].郭志力,王亚南,译.北京:商务印书馆,1974.
- [4] 马歇尔.经济学原理[M].朱志泰,译.北京:商务印书馆,1964.
- [5] 塔克洛.对寻租活动的经济学分析[M].朱大可,译.成都:西南财经大学出版社,1999.
- [6] 布坎南.宪法经济学[M].许志良,译.上海:三联书店,1996.
- [7] 万安塔.租金规模变动的再考察[J].经济研究,1998,12(7): 45-52.
- [8] 谢小平,王忠民.利益冲突的制度分析[J].长安大学学报:社会科学版,2003,5(1): 40-43.
- [9] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1972.
- [10] 孟德斯鸠.论法的精神[M].孙立坚,译.西安:陕西人民出版社,2001.