

市场改革中的寻租行为与经济治理

吴德荣*

【摘要】 论文旨在说明寻租行为与经济治理的关系。寻租行为在中国之所以普遍存在，并非仅仅因为市场活动不规范或者监管不足，而是因为经济租金的创造和分配就是国家经济管理体系的一个组成部分。基于对各类经济租金的分析，论文提出租金的创造、分配和追逐，是与市场准入制、选择性政策以及地方保护主义等制度连在一起的。它们在各个租金的生产的环节中发生作用，使得租金的创造和追逐成为继行政分配和市场交易以外最重要的资源分配机制。

【关键词】 寻租 市场改革 经济治理 地方保护主义

【中图分类号】 D630 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1674 - 2486 (2010) 05 - 0130

在中国市场改革进程中，寻租几乎已成为一种制度化的行为，并且常常和腐败联系在一起。寻租一般是指在不完全自由的市场运作下，经济人追逐超额利润的一种行为。由于这个过程往往会涉及政府的行政干预，因此很容易导致腐败的产生。典型的情况就是商人通过贿赂政府官员来获取租金或超额利润。吴敬琏（转自魏玲，1999：13）认为腐败的恶性循环是通过租金的创造和租金的寻求来更新的。从租金与贿赂的交换中获利的政府官员与商人试图保持或

* 吴德荣，荷兰鹿特丹大学（Erasmus University Rotterdam），教授。

感谢两位评审人非常有建设性的批评和建议。本文部分地方摘自以下两篇论文：*Rent-seeking and economic governance in the structural nexus of corruption in China*；*The politics of rent production*。感谢张麟和汤志林的翻译，文责由作者自负。

扩大现有的创租权范围，由此导致更多的腐败。因此，约束经济租金的创造和追寻，便成为控制中国猖獗腐败活动的步骤之一。

寻租和腐败高度地互相联系是因为官员能够利用他们创租的权力作为一种索贿的手段，而经济活动参与者们则频繁地向官员行贿，这是作为寻租的另一种手段。然而，尽管寻租和腐败有密切的联系，它们却不是同一种行为。虽然经济租金的创造、分配与追逐很容易滋生腐败，但它们不一定会涉及滥用公共权力谋取私利形式的腐败。例如，企业透过卡特尔抬价，从而获得超额利润，就是一个很好的例子。价格卡特尔违反价格法，是非法行为。企业家私自合谋去操控市场价格，是中国法律所不容许的。但是，通过价格卡特尔创造租金并未涉及公共权力，这是一个不涉及腐败的非法寻租的典型例子。

事实上，腐败仅是寻租的一种方式。不过，由于租金交换中常涉及贿赂，所以两者常被误为一谈。贿赂也常发生在选举、官职交易、获取优先权、掩盖非法行为等等诸如此类活动中。一些换取走私庇护的黑幕交易的贿赂行为，并不涉及经济租金，所以不属于寻租问题。某些利用公共权力牟取私利的行为，譬如侵占公共财产、私自挪用预算外资金、以及地方政府各种乱收费和乱摊派，也与寻租无关。

另一方面，经济租金的产生与产业治理、政策过程和市场秩序有着千丝万缕的关系，腐败只是其中一种负面的后果。腐败的产生与政府监察不力、官员滥权、法律体制不完善等有很大关连；经济租的产生却很大程度上源于政府的政策及经济治理体制。在过去三十年的改革中，中国渐渐发展出一套独特的经济管理体制。这套管理体制同时包含行政手段和市场运作，其中包括复杂的市场准入制度、选择性政策、层压式经济增长分包制等经济治理措施。在这个体制下，国家通过准入证制度来规管产业计划和设定发展重点，使得很多领域的投资者都需要政府审批才能进入市场；不同性质的投资和不同的企业又可能得到不一样的政策待遇。这些选择性准入和

政策优惠，其实就是经济租金。换句话说，在现行体制下，租金已经成为中央政府影响产业计划的政策工具。地方政府则利用租金配给来发展当地经济。与此同时，不少国企依靠垄断来壮大，而许多民企则依赖当地政府的保护来增加企业的利润。由此，经济租金的创造、分配与追求已制度化，并成为经济治理一环。

在这样一种体制下，租金的创造便具有双重性：它可以是合法的政府行为，也可能是腐败的一个根源（Ngo，2008：27-44）。特别是，由于租金创造包括操控价格、政策优惠和市场准入，它可以是完全合法的政府行为（尽管许多经济学家认为这是不必要的行为）。事实上，价格与市场准入的控制是很多发展中国家在市场改革进程中的做法。在理论上，只要政府官员不谋私利，市场操控所产生的租金，便可依据政府政策，合法地分配给特定的利益集团。然而，在实际行使他们的租金分配权力过程中，政府官员很容易面临市场寻租者的行贿。在这种情况下，租金的创造与分配就成为腐败的一个根源。更甚者，在很多时候，合法干预的租金创造与产生腐败的租金创造之间的差别并不明显。正是这种模糊的边界，使我们很难约束寻租性的腐败。

这样一来，要减少寻租及其相关的腐败活动，便牵涉到经济治理以及市场体制的改革。显然地，这种改革将牵连甚广，有关讨论已超出本文范围。但作为讨论的起点，我们必须先对经济租金的性质和流转有更深入的了解。本文尝试从几方面去探讨和加深有关了解：第一，不同于仅仅关注寻租的需求方，我们把研究的视野扩展到更广泛的租金的生产。对于“租金的生产”，我们的定义是从租金的创造、分配和再分配到经济租的追逐的整个活动过程。第二，我们从仅仅关心数量（即经济租的价值与寻租总量）扩展到研究不同种类的租金生产机制。第三，不同于公共选择理论的研究方法，我们从制度的视角而非个人行为的视角去研究寻租活动。第四，我们关注租金的生产是怎样与中国的经济治理连在一起，尤其是租金如何与市场准入、选择性政策、层压式经济增长分包制和地方保护

主义等相互缠绕在一起的。

由于篇幅所限，本文并不打算把市场改革中所有可能引致寻租的规例进行分析，也不会对各种寻租行为作出详细的实证论述。本文的目的，仅在于说明寻租与经济治理有着紧密的关系，寻租行为在中国之所以普遍存在，并非仅仅因为市场活动不规范或者监管不足，而是因为经济租金的创造和分配根本就是国家经济管理体系的一个构成部分。

一、传统寻租研究的局限

在讨论中国的具体情况之前，让我们先扼要概括一下寻租的概念和理论。这一概念主要来自经济学理论，被布坎南（Buchanan，1980）和塔洛克（Tullock，1980；1993）等人不断发展。他们关注在市场出清价格之上的额外收益。租金是支付给资源所有者超过资源备选用途所得的收益（Buchanan，1980：3）。换句话说，租金是超过机会成本的收益。在经济学的理想市场系统中，所有的经济租将随着时间耗散掉。这是因为高于成本的收入都将吸引其他利润寻求者参与到同一逐利活动中来。越来越多的逐利者进入将导致租金被压低。最终，各种租金将一起消失。这个过程的关键是自由进入。如果阻止其他逐利者进入，例如组建一个卡特尔、垄断或政府管制，产品的价格将不会下降，因此也不会带来租金的耗散。经济学家认为这种租是被“人为”制造出来的。这种人造租金肯定会被竞争或追逐。换句话说，由政府介入创造的租金和把租金分配给政治支持者使得其他社会行动者加入到寻租中来。很多经济学家认为寻租构成了一种非生产性的活动并因此是有害经济增长的（Bhagwati，1982）。同时，寻租被广泛认为在发展中国家普遍存在（Krueger，1974）。因此，消除租金和寻租被认为是经济发展的制度性前提条件。

这种观点已经被克罕（Khan，2000a）批评过了，他指出现有

的寻租文献一直偏颇地关注被用于寻租的社会成本。事实上，公共选择理论一直把寻租定义在具有负面社会影响的行为上（Tullock，2005：9）。这种观点是被寻租的其中一个面向——投入方面——误导了。克罕认为在不同背景下创造的不同种类的租具有同等的重要性。按他的观点，一些租是无效率和阻碍增长的，譬如垄断租；其他的租，譬如自然资源租和学习租，在增长和发展中扮演了必要的角色。克罕认为更重要的是由“好租”创造的经济利润是否能够超过寻租成本，或者“坏租”的成本是否增加了社会损失。换句话说，不仅仅是寻租引致的各种成本要引起注意，寻租带来的租金的成果也应该被纳入成本－收益方程中。克罕（Khan，2000a：21－69）进一步认为经济租和寻租活动是普遍存在的。相应地，寻租体系之间的区别在于，一些是发展型的，而其他一些则是负面的。

克罕的观点把传统的仅仅视寻租为有害的活动的这一观点大大向前推进了一步。他提出了一种不同的方法，聚焦在制度分析上。按他的话说，租金的使用与所有权密切相关。寻租是一个政治进程，因为租金的创造和追求要改变产权的结构，而这意味着法律、制度或政策的变化。因此，克罕（Khan，2000b：70－144）提出的问题是关于政治和制度的变量，它们决定着寻租的投入成本与产出。他的主要关注点集中在政治条件和制度设置，使它们能产生好的租金以便寻租能够促进经济增长。

这个观点虽然跳出了传统寻租理论的框框，但却仍然有一定局限。尽管它认识到寻租的政治性并提倡有必要把寻租作为一个过程来分析，它的方法仍然专注于寻租的经济后果。与新古典经济学试图找到消除租金的途径相比，克罕试图找到能够产生“好租”的制度设置，但却忽略了租金的政治意义。事实上，相比其经济意义而言，租金的政治意义在现实生活中可谓不遑多让。它是一种表面上服务于经济目标，但同时也服务于政治目标（追逐权力、报答支持者等等）的资源 and 工具。在中国的改革中，租金的创造和分配亦是调节公私营部门权力交换的一种手段。换句话说，租金的生产与政

治制度的运转和经济治理有着非常密切的联系。

二、各种经济租金的差异

在我们讨论有关联系之前，有必要再回顾租金这个概念。租金的定义，根据布坎南等的用法，主要是针对市场出清价格之上的垄断利润，我们姑且把它称为垄断租。在这一狭义的定义中，寻租就是竞争这些垄断租金。在随后塔洛克（Tullock，1993）和其他学者的文章中，已经拓展到包括对关税、援助、政府补贴等其他财富转移的竞争。还有一些学者，如克罕和朱穆（Khan & Jomo，2000：12），则提出更广义的定义。他们认为租金是通过权力的创造、维护和转移产生的收入。寻租在他们看来是一种给特定的个人或集团带来租金的活动。

在本文中，我们对租金采用广义的定义；与此同时，我们试图区分不同类别的经济租金以及厘清它们之间的细微差别。改革以来，中国存在种类多样的经济租金，它们不单只有不同的创造和分配方法，更重要的，是有着不一样的政策含义。因此，我们有必要分辨不同的租金类型。

垄断租是文献中常常提到的、较为人熟知的一种租金，这里就不再重复。另一种在中国非常普遍的类型是“剩余租”。在改革的初期，中国维持着价格双轨制作为渐进改革的一种战略。在这一体制下，同一种商品存在两种价格，官价低于市场价格。价格控制被应用于领域广泛的商品上，像煤、生铁、钢、铝、铜、木材、水泥、原油、汽油、天然气、化肥、农药、汽车、电力、棉纱、纸、电视、冰箱、食品以及其他很多商品。官价的商品被分配给特定的企业或团体，这种特权租金并非源于限制市场准入得来的垄断利润，而是由直接控制价格而产生的结果（Hu，2009：43 - 58）。换句话说，控制商品于低于市场出清的固定价格创造了一种剩余。不同于来自市场出清价格和更高的垄断价格之间的价差形成的垄断

租，剩余租是由市场出清价格和被政府设定的更低的价格之间的价差创造的。以较低的价格获得商品配给的少数特权人士可以在黑市上以市场价出售商品来兑现剩余租。

自 1990 年代以来，在商品市场、资本市场和外汇市场上的改革已经逐渐消除了价格的差别，并因此逐步消除了很多的剩余租。但是，价格双轨制并未完全消失。价格控制仍然被用在不少的商品上，包括烟草、盐、化肥、特殊药品、教科书、天然气、跨省水库的水资源、电力、运输服务（铁路、港口、机场和航班）、邮政服务、电信服务和一些专业化服务，譬如公证和测量服务。除此之外，剩余租还在一些关键领域被广泛创造和分配着：例如银行以优惠的利率提供政策性贷款给特殊产业或企业；又如地方政府提供廉价的土地吸引投资者。

另一种租金是“折扣租”。这是一种正好和剩余租相反的租金，它是通过政府直接的价格干预抬高特殊商品的批发价而产生的。这种租可以通过设置各种税项来获得。因此，较低的税前毛价和较高的税后价之间的价差构成了折扣租。折扣租的价值可以很高，视乎具体的课税商品而定，尤其是在 2001 年中国加入 WTO 之前，很多进口商品维持着高关税。折扣租被很多人追逐，走私和官倒便是两种主要的寻租形式（Wank, 2009: 79 - 97）。

除了剩余租和折扣租，另一种租金是来自政府的“直接补贴”，它也被不少投资者狂热追逐。直接补贴包括税收返还、补贴、奖励、赠予等等。不同于垄断租和剩余租，直接的补贴与价格无关。消费者也没有明显的损失，但是对国民收入和国家资源造成的成本是显而易见的。

以上所述的种种租金，都是有价的得益，因此也被热烈地追逐着。不过，由于不同类别租金的创造和分配会引致不同的政策结

果，我们有必要区分它们之间的差别^①。例如，由地方设置市场壁垒所创造出的垄断租可能会破坏中央政策，而由地方政府提供给特定企业的补贴则可以是一种合法的行为。补贴会直接影响地方政府的预算，但垄断租却不会影响政府的支出。通过走私和官倒寻求折扣租，要么使走私者获利，要么使地方政府或其官员获利，但是却打劫了中央政府的收入。在剩余分配的过程中，买方直接从较低的价格中获利，而以卖方的商品或服务为代价；这正好与垄断租的结果相反。在垄断租中，买方（消费者）要给结成卡特尔的卖家支付更高的价格。总之，各种租金的不同组合有着丰富的含义，能够让政府和企业灵活调整公共政策的收益和个人的所得。

从不同租金的创配中，我们可以得出几点重要的结论。首先，我们熟悉的政策优惠、很多招商引资的手段和利税减免等措施其实就是经济租金。其次，我们知道租金可以有許多不同的创造机制。更重要的是，各级政府、机关忙着跑政策（所谓“跑部钱进”），除了是针对专项外，目的其实是在争取拥有创租权，或者可以说是在“寻权”——追逐创租权。这就把我们的视野从寻租带到创租的问题上。正如“寻”这个字体现的，到目前为止寻租研究的主要关注点是在需求的问题上。这种看法极大地忽视了同样重要的一环：租金的供应。事实上，两者加起来就构成了租金的生产链。在这里我们提出一个更有包容性的概念“租金的生产”，它涉及与经济租的构成相关的所有活动，具体包括租的创造、分配、抽取、再分配和追逐（Ngo, 2009a: 1-22）。通过找出租金产生的源泉、租金分配的手段和寻租的方式，我们可以描绘出在具体商品、产业、政策领域或者经济部门中租金的生产链。在构成生产链的每一环节，都有种类丰富的机制和多元的参与者在活动。

在有中国特色的市场体制下，租金的生产与市场准入制、选择

^① 这里还可包括行政特权、优先使用权等不直接带有物质回报的特权。为简化分析，本文将不予讨论。

性政策、层压式经济增长分包制以及地方保护主义等元素交叉在一起。它们在租金生产链中的不同环节发生作用，使得租金的创造和追逐成为继行政分配和市场交易之后最重要的资源分配机制。以下是我们的简要分析。

三、市场准入制与租金的生产

管制市场准入其实就是设立市场壁垒、保护少数企业和维持产业垄断或者寡头。由此而创造垄断租，让特定企业可以享受超额利润。在中国经济改革过程中，国家产业发展规划体现了政府对市场活动的管制。第一份综合性的产业发展政策文件，即《国务院关于当前产业政策要点的决定》，于1989年由国务院发布。这份文件挑选了一些优先重点发展的产业，并实施严格的市场准入管制。后来，国务院于1994年颁布了另一份政策文件，即《90年代国家产业政策纲要》，一些产业包括机械设备、电子、石化、汽车制造和建筑业被确定为支柱产业。政策的目标是提升技术能力，发展大型本土企业并提升国际竞争力。这与日本、韩国等其他东亚国家的产业政策是同一个道理：即消除过度竞争，防止重复生产，实现规模经济。其目标是培养少数能在国际市场上竞争的本国大型企业，避免过度投资和无序竞争的产业结构。为了实现这些目标，政府公布一系列管制政策，作为协调产业部门发展的工具。这样一来，租金创造就嵌入产业发展规划治理结构之中，从而造就了不少垄断性企业及寡头企业（Ngo, 2009b: 38-56）。

由市场壁垒所创造的超额利润很容易引发各种合法或非法的寻租活动。就这一点而言，塔洛克（Tullock, 1980: 109）曾经认为一条可以减少寻租的途径是在选择过程中引入“歧视”。通过选择那些具有一定特征的参与者，就能够排斥那些不具备相关特征的寻租者，由此后者会因为不合算而放弃寻租。举一个例子，在汽车产业中，政策把汽车生产限制在根据“三大三小”战略确定的六家国

有企业。显然，“三大三小”战略遵循了塔洛克所说的原则，因为起初歧视就很明显。但是，改革期间存在多种可能性去规避国家限制，这已不是什么秘密。正是这些可能性引发了汽车产业的寻租活动。一些企业利用了准入制度的漏洞，从而突破了市场限制。国家政策规定，汽车公司和车型须事先列入汽车生产和产品管理目录之后，才能投入生产和市场销售。然而，在2004年之前，并没有法规明确禁止购买和销售汽车生产目录。不少新兴汽车企业，尤其是民营企业，便利用这个制度漏洞来突破准入限制（Ngo & Chen, 2009）。成功突破限制的企业，便可以分享“三大三小”的垄断租。

在市场准入与产业发展策略中，中央政府本身就是租金的创造者和供给者，很多时候也是寻租的对象。然而，事情并不仅仅局限于此。市场准入不只是中央政府用来管制全国市场的手段，它也被各级政府复制，用来管理当地经济活动。由此，大量的寻租活动发生在地方层级的政府准入配置过程中。

四、选择性政策与租金的生产

在过去三十年的改革中，中国政府积极利用租金创造和分配作为工具，推行大量选择性政策。这些政策的目标包括吸引外资、鼓励高新产业、扶助企业改造和发展区域优势等等。这些政策一般给予合格的企业或投资者种种特别优惠，例如拨地、免税、低息贷款、补贴和奖励等。这就等于通过政策，把各种租金分配给特定企业。实际上，中国并不是唯一积极使用租金创造和分配这种政策工具的国家。所谓东亚发展型国家的典型特征，就是通过政府来干预市场——所谓“扭曲价格”——从而促进产业发展（Wade, 1990）。根据发展型国家理论，由于有制度性保障存在，比如政府自主权、中立的技术官僚、社会嵌入性和政商协作性关系，这些租金都流向生产性目的而非个人腰包。换句话说，由于有“正确”的

制度设计，租金可以用于生产而非谋取私利（Evans，1995）。

中国有别于其他东亚诸国之处在于，随着中央事权和财权的下放，各级地方政府都在辖区内模仿并推行选择性政策。如此，从中央到省、市、县等地方，形成层层相叠的租金创造和选择性分配。这种层叠式创租模式有两个问题：第一，各省、市争相竞逐创租权。由于中央规定只有指定的地区、项目才有权行使优惠分配或进行专项计划，各地政府于是积极向上级或中央游说，务求获得创租权。“跑部钱进”便成为中国官僚政治的一大特色。如上文所说，这其实是一种寻权行为，目的是获取创租的权力。寻权失败的地方政府，就干脆不理政策规范，在辖区内模仿选择性优惠，行使灰色的创租权。开发区的问题就是一个很典型的例子，中央政府在1980年代提出设立经济技术开发区和高新技术产业开发区，给予开发区内的企业各种的优惠，目的是吸引外资、引进技术和发展高科技产业。各级政府在意识到开发区所拥有的创租权以后，便争先恐后地成立开发区。到了2003年，各地开发区数目竟达6866个之多。这些开发区大部分是地方政府违规开发，虽然经过多次清理整顿，很多仍以各种名义保存下来。

这个例子正好点出层叠式创租模式的第二个问题：政策目标的抵消及扭曲。各省市争相以租金分配作为招商引资手段的结果，便是各地拼命以优惠作为招徕手段，导致没有选择性地分配租金。以开发区为例，很多地区根本不管企业是否高新或传统，外资或内资，只要愿意投资，皆可享受优惠。这无形中抵消了中央政策的影响力。又例如，钢铁行业拥有超过7000家的生产者，尽管国务院在2005年《钢铁产业发展政策》中公布了一些积极的计划来增加产业集中度，但是实际并没有效果，原因是彼此分割又互相竞争的官僚机构，把经济租摊分到与自身机构有利益关联的生产者中，结果是扶助及优惠变得毫无选择性，产业整合的政策在租金的重叠竞争下注定要失败（Sun，2009：145 - 165）。

五、地方保护主义与租金的生产

租金生产的另一个重要源头就是地方行政体制。改革开放以来，中国地方行政体制的一个特点，就是各级地方政府互相为经济增长而剧烈竞争。这可说是又一个具中国特色的治理体制。这个体制简单来说源于财权与事权的下放。在这种治理结构中，各级地方政府必须平衡自己的财政收支。同时，地方党政干部的考核则以经济增长及发展绩效作为主要标准（Edin, 2005: 110 - 128）。就这样，各级政府层层分包经济增长指标，而各级党政干部则有如层压式推销中的经理人，要用尽办法去完成任务。这种金字塔层压式管理的确造就了持续的高增长（Montinola et al., 1995），但同时亦创造了大量经济租金及寻租活动。

各地完成经济增长的方法，除了制订策略性及中长远的发展计划外，具体的措施不外乎招商引资、增加收入、创造就业和增加基建投入。而经济租金的创造和分配，便成了各地在招商引资时普遍使用的手段。基于财权及事权的下放，地方政府控制着大量资源，而这些资源可作为租金和直接补贴进行配置。地方政府也拥有设置地方市场进入壁垒和支持价格卡特尔的能力。在金字塔层压式的剧烈竞争中，各地遂争相以优惠、补贴、退税、低息、低地价及保障产品销路等经济租金招徕投资。不少地方更非法设置市场进入壁垒，以保护当地企业；也有实施限制，防止本地资金外移。这些都构成了我们熟悉的地方保护主义。

有意思的是，由地方保护主义所产生的经济租，与中央政府的市场准入管制所产生的经济租，存在着内在的矛盾。换一个角度来说，地方保护主义是由地方政府代表地方企业向中央寻租。中央层面的产业计划及市场准入管制是为指定的产业和企业创造全国性的市场保护，但是这种保护同地方政府的利益相悖。在全国性的市场准入管制下，地方政府原则上不能随便对有关产业进行招商引资，

但在地方利益驱使下，各地仍以各种办法去帮助本地企业突破市场进入壁垒。就以前述汽车产业为例，在“三大三小”政策下，有些地方政府就想尽办法帮助本地企业拿到生产目录。成功以后，更不吝以补贴、贷款、退税等措施扶助有关企业。之后更为企业打造地方性垄断，规定政府部门及出租车公司必须使用本地产的轿车（Ngo & Chen, 2009）。这些受优惠与保护的企业，都成为地方上的纳税大户，对地方财政有直接的贡献，并与地方政府发展出一种共生关系。

换言之，作为对全国性的市场保护的回应，地方政府创造了他们自己的租金生产体制来瓜分国家租金。他们为地方企业垒起地方性的市场保护，同时给予本地的寡头企业各种优惠，例如税收减免、用地补贴和政策性贷款等类租转移。地方政府的目标是帮助地方寡头在被保护的全国性市场中俘获一些租金。在国家计划坚定地支持一些全国性寡头的情况下，新进入者几乎不可能在全国性市场中竞争，除非他们也接受大量的补贴或者来自地方政府的保护。从地方政府的观点看，租金的生产因此起到了一种不可或缺的扶助作用，但毕竟是以国家计划作为代价的。值得注意的是，地方保护对全国性市场的冲击，并不是以打破市场进入壁垒和建立开放市场为目标。恰恰相反，地方保护的目的是在维持全国性的垄断或寡头下，利用地方的创租权把地方企业送入寡头的行列，以分享由中央政策所滋生的垄断租。更甚者，有些地方甚至建立地方性市场进入壁垒，以防外省企业到本省地盘抢夺垄断租。

因此，地方性的租金生产体制可以说是中央租金生产体制的一种派生机制，但是具有相反的目标。一旦一个地方成功地分占了全国市场上的租金，其他的地方都将如法炮制。结果是不同的租金产生体制在剧烈地竞争。从寻租的观点看，地方保护主义的最重要的表现是地方政府之间彼此抢占租金。

六、寻租活动的恶性循环

在中国的地方行政体制中，地方政府承担着双重角色，既是国家政治代理人，又是地方经济主体（Gong, 2006）。作为中央政府的代理人，地方政府享有制定和执行公共政策的裁量权。作为经济主体，地方政府需要负责当地经济的管理与发展。这种双重责任行使的问题是，不容易区分地方政府使用政策裁量权究竟是为了配合中央政策，还是谋取地方利益；更甚者当然就是利用裁量权去窃取私利。

为了实现本地经济利益最大化，地方政府不可能充当中立的仲裁员的角色。上面提到，地方政府会向上级及中央政府争取创租权，又会联合其辖区内的企业向受高度保护的全国性产业市场逐取租金，与此同时，又利用它的裁量权来创造租金和补贴，并且把资源配置给区内特定企业。因此，地方政府既是寻租者、创租者，又是配租者。在这种格局中，企业很难纯粹以自由竞争方式生存。由于多层次的保护、租金创造和分配，没有租金和地方政府偏袒的企业很难在这种市场中竞争。结果是企业继续寻租，政府继续创租，造成一个恶性循环。

这种双重角色的冲突可以进一步推展到公私职能重叠的问题。从一开始，租金的生产就涉及许多政府和市场参与者，他们包括租金的创造者、分配者、收取者和寻求者。在每一环节中都能够找到制度性的参与者和个体参与者。事实上，在分权为特征的政治体系中，创租权的争夺不仅局限于地方政府，中央部委、其他国家机关和它们的下属机构在各个层面上也控制着大量的可以用租金形式来分配的资源。与此同时，中国的寻租者不同于其他国家，后者主要来自企业、个体利益或私人部门。而在中国，最重要的一类寻租者其实来自政府部门本身。

事实上，所谓的公共部门存在着大量的公私界限模糊的官僚机

构及其代理。在 2005 年，31 个中央部委直接控制着 5074 个下属机构，包括 2212 个事业单位，2862 个国有企业或持股公司，全部职员 164 万人，总资产 4479.8 亿。如果把地方政府算进来，这还只是冰山一角。很多这样的机构直接或间接承担着执行和管制的职能，包括审批权和监督权（也就是创造和分配租金的权力）。与此同时，它们再成立一些经济实体作为下属机构，并直接参与各种经济活动。这些下属机构往往是租金和特权的主要受益者。它们获益于所属机构的保护并常常垄断着各自的市场部门。

在这样一种制度下，我们不难发现中国的租金的生产过程是高度政治化和错综复杂的。一个政府机构可以是租金的创造者，也可以同时是租金的寻求者，而真正的租金受益者不必然是政策指定下的分配对象。租金的配给在很大程度上依赖权力的争夺，与官僚政治密不可分。

七、租金交易的政治含义

寻租活动的盛行被经济学家归咎于政府对经济活动的干预范围和力度过大（Buchanan，1980：9）。为了减少寻租和抑制腐败活动，不少人认为限制政府对市场的干预是一个前提条件。按吴敬琏（刑小群，1999：21-22）的说法，应该双管齐下：首先要限制市场交易中的行政性干预，因为在经济交易中运用政治权力是“寻租的体制基础”；第二是要加强对各个级别的行政权力的民主监督。

上述提议似乎很合乎逻辑，但如果我们的分析正确，要改变的除了减少行政干预和加强民主监督外，还需要改革市场准入制、选择性政策、层压式经济增长分包制和地方行政裁量权等体制。这些改变若要实际推行，恐怕要跟当年实行改革开放一样困难，因为它将触动党政部门的权力结构。我们必须认识到，上述体制不仅仅是一种管制市场活动的手段，它同时还是对各级党政官僚机构的一种权力安排。

在转型时期，为了使改革开放得到广泛支持，中央政府把制定政策的权力外包给各级官僚机构和地方政府。那些被委以这些外包责任的政府代理机构成为市场改革的强大支持者，因为他们享受了空前的裁量权。他们通过参与市场活动来创造利润和租金，把这些权力资本化。官僚机构之间的协作、中央和地方之间的磨合，通常是通过法规以外的妥协甚或抵制来达致。而在这过程中，租金的交换起了重要作用。

虽然由政府干预产生的租金在经济上也许是“非生产性的”，并且可能导向腐败，但是租金在交易过程中却可变成“政治性商品”，用来酬谢支持者。这种交易的代价是寻租政治的制度化。在这样一种寻租竞赛中，政府部门所扮演的角色随着利益的流向而转变：一时是创租者，一时又变为寻租者。各级政府官员在管制者和市场参与者的双重角色中从容转换，以便把最大的租金利益收归部门或个人的口袋里（Boyd，2009：260）。

在这样的状况下限制政府对市场的干预，需要限制各级行政机关的自由裁量权和抑制地方政府的自主权。从维持政权稳定的角度看，这将包含很高的政治风险。正是因为这个原因，有论者认为中国的转型已陷入困局（Pei，2006）。事实上，进一步的改革最多可能是渐进的。正如另一论者指出，为了降低改革的成本，政府在推进新的改革措施时需要避免损害既得利益者的利益。在摸着石头过河的过程中，每一项改革措施都是妥协的结果。由于缺乏彻底性，这些改革措施马上变成了下一步改革的绊脚石，结果是早期改革的成果很快成为下一次被改革的对象（贺卫，1999：214）。

八、结 论

从前面的讨论中，我们能够得出这样一个结论：租金的生产是与当前中国的独有市场体制、行政模式和经济治理密切联系着的；租金的生产亦是同过去三十年的改革开放历史性地连在一起的。因

此，系统地研究寻租可以帮助深入认识中国的经济治理性质、政策过程和政府与市场关系。为了达到这一点，有必要超越现有寻租理论的限制。

事实上，经济租金不是经济学家所说的社会损失，它其实可以成为有价值的资源。我们只要超越“经济效率”这个角度，便能看到经济租金的价值。政府机构可以通过简单运用行政指导权把它们创造或生产出来。租金的创造和分配可以成为政府执政能力的源泉，而租金的创造和分配亦可作为政策工具引导国民经济和地方的发展。与此同时，创租权激发了各地党政干部的积极性，从而推进了地方经济的发展。租金的生产因此是政府执政能力、政治认同和发展动机的一个重要基础。然而，水能载舟，亦能覆舟，租金的生产同时也是滋生腐败的源泉。

故此，改革的下一步，不应是如何消除租金的生产的问题，而应是怎样加强租金生产的正面性同时减低其负面性的问题。要掌握这问题，我们必须重新认识寻租的政治经济学，探讨各种租金的交易机制，系统地把中国的租金的生产模式整理出来。

参考文献

- 贺卫 (1999). 寻租经济学. 北京: 中国发展出版社.
- 魏玲 (1999). 吴敬琏访问: 以权谋私, 根源何在. 载《经济社会体制比较》编辑部编, 腐败寻根. 北京: 中国经济出版社.
- 刑小群 (1999). 吴敬琏访问: 再谈根治腐败. 载《经济社会体制比较》编辑部编, 腐败寻根. 北京: 中国经济出版社.
- Bhagwati, J. N. (1982). Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities. *Journal of Political Economy*, 90 (5): 988 - 1002.
- Boyd, R. (2009). The Chinese Mode of Rent Utilization in Comparative Perspective. In Ngo, T. W. & Wu Y. P. Eds. *Rent Seeking in China*, London: Routledge.
- Buchanan, J. (1980). Rent-seeking and Profit-seeking. In James, B., Buchanan, Tollison, R. & Tullock, G. Eds. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*.

- College Station, TX: Texas A & M University Press.
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Edin, M. (2005). Local State Structure and Development Incentives In China. In Boyd, R. & Ngo, T. W. Eds. *Asian States: Beyond the Developmental Perspective*. London: RoutledgeCurzon.
- Gong, T. (2006). Corruption and Local Governance: the Double Identity of Chinese Local Governments in Market Reform. *Pacific Review*, 19 (1): 85 – 102.
- Hu, X. B. (2009). Transition from Surplus Seeking to Rent Seeking. In Ngo, T. W. & Wu, Y. P. Eds. *Rent Seeking in China*. London: Routledge.
- Khan, M. H. (2000a). Rent, Efficiency and Growth. In Khan, M. H. & Jomo, K. S. Eds. *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Khan, M. H. (2000b). Rent-seeking as Process. In Khan M. H. & Jomo, K. S. Eds. *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Khan, M. H. & Jomo, K. S. (2000). Introduction. In Khan, M. H. & Jomo, K. S. Eds. *Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krueger, A. O. (1974). The Political Economy of the Rent-seeking Society. *American Economic Review*, 64 (3): 291 – 303.
- Montinola, G., Qian, Y. Y. & Weingast, B. (1995). Federalism Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48 (1): 50 – 81.
- Ngo, T. W. (2008). Rent-seeking and Economic Governance in the Structural Nexus of Corruption in China. *Crime, Law and Social Change*, 49 (1): 27 – 44.
- Ngo, T. W. (2009a). The Politics of Rent Production. In Ngo, T. W. & Wu, Y. P. Eds. *Rent Seeking in China*. London: Routledge.
- Ngo, T. W. (2009b). Rent Seeking under the Licensing State: the Institutional Sources of Economic Corruption in China. In Gong, T. & Ma, S. K. Eds. *Preventing Corruption in Asia: Institutional Design and Policy Capacity*. London:

◆ 论文

Routledge.

- Ngo, T. W. & Chen, Y. L. (2009). Rent Production and Industrial Governance in the Auto Industry. In Ngo, T. W. & Wu, Y. P. Eds. *Rent Seeking in China*. London: Routledge.
- Pei, M. X. (2006). *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Sun, P. (2009). Rent Allocation and Industrial Policy Efficacy in the Steel Industry. In Ngo, T. W. & Wu Y. P. Eds. *Rent Seeking in China*. London: Routledge.
- Tullock, G. (1980). Efficient Rent Seeking. In Buchanan, J. M., Tollison, R. D. & Tullock G. Eds. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, TX: Texas A & M University Press.
- Tullock, G. (1993). *Rent Seeking*. Aldershot: Edward Elgar.
- Tullock, G. (2005). *The Rent-Seeking Society. The Selected Works of Gordon Tullock*, 5. Indianapolis, IN: Liberty Fund.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Wank, D. L. (2009). Local State Takeover as Multiple Rent Seeking in Private Business. In Ngo, T. W. & Wu Y. P. Eds. *Rent Seeking in China*. London: Routledge.

(责任编辑: 春风)