

● 经济学

# 腐败行为的政治经济学分析<sup>\*</sup>

邹 薇

(武汉大学 商学院,湖北 武汉 430072)

[作者简介] 邹薇(1969-),女,湖北荆州人,武汉大学商学院经济系副教授,经济学博士,主要从事发展经济学和西方经济学研究。

[摘要] 腐败是一个涉及诸多领域的制度现象,同时也是一个特殊的经济现象。腐败活动是源于既定的社会经济政治制度下,腐败的私人收益与社会收益之间、私人成本与社会成本之间存在巨大的差距的一种合乎经济理性的行为。彻底的反腐败应该是一场长期的、全面的制度性的努力,即通过社会政治、经济、法律等方面的制度变迁或制度创新,改变腐败活动的成本收益状况,把腐败活动的私人总收益降低到最小,并把惩治腐败的社会总损失降低到最小。

[关键词] 腐败行为;政治经济学分析;制度性努力

[中图分类号] F 069.9 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5374(2000)01-0049-07

## 引 言

腐败不是个别的违法越轨行为,而是一种带有相当普遍性的制度现象,是制度非均衡和政府失败的一个表征。一方面,许多国家的政府干预把宏大的发展计划强加给市场体系,原本就发育不全的市场机制不仅没有得到疏通和修补,反而频频遭到阻碍与扭曲,无法达到资源优化配置的效率状态。结果,经济行为主体转而投资于非市场活动,试图把政府在市场体系中设置的人为障碍变成排他性的私人通道。这就意味着,人为的干预措施具有了很高的垄断性经济价值,权力持有人能够轻易地把权力衍生为无形资产,以牟取暴利。另一方面,在市场途径受到障碍,而非市场途径反而有可能实现更高效应的情形下,正当的市场经济行为往往遭到冷遇,公平和正义退而成为经济生活的陪衬,许多可以由市场途径解决的问题也就诉诸非市场途径了。这就像“劣币驱逐良币”一样,在客观上诱使人们在每个管理层次上,利用哪怕是很小的权力,把正常的公务变成租金的来源,无形中,非市场盈利渠道越来越多。由此可见,腐败是在政府干预与市场经济体系不健全的缝

隙中产生和蔓延的制度性行为。不仅如此,腐败的干扰进一步破坏了市场经济秩序,加剧了市场失败,政府于是更多地进行干预,这又造成更多的腐败机会,结果“市场失败—政府干预—腐败—市场失败—政府失败”成了一个恶性循环。这无疑使得反腐败的任务变得更加艰巨了。

纵观古今中外,反腐败是一切政府的一项重要工作,每个政府都试图消除蛀蚀其统治基础的腐败行为。但是,为什么腐败往往屡禁不止,甚至愈演愈烈呢?原因之一是把腐败等同于一般性犯罪行为,单纯强调酷刑严惩,而没有建立起有针对性的制度和组织安排。从中国封建社会典籍中即可看到,即使流放、处决、凌迟、族诛之类的酷刑都没有能遏制腐败的势头。这是因为腐败有极大的隐蔽性、连带性和普遍性,许多官员有意庇护,致使发现腐败的概率很低,定罪和施行惩罚的概率更低,严厉的刑法在大多数场合成了一纸空文。原因之二是把腐败仅仅当作一种社会风气现象。把腐败的根治寄望于道德净化运动是不可能奏效的。事实表明,腐败之所以长期泛滥,并不是由于政府有意容忍或助长它,而是由于政府没有把握住腐败的症结所在。本文的分析表明,彻

底的反腐败应该是一场长期的、全面的制度性的努力,即通过社会政治、经济、法律等方面的制度变迁或制度创新,改变腐败活动的成本收益状况,以求把腐败活动的私人总收益降低到最小,并把惩治腐败的社会总损失降低到最小,使得所有人通过理性的经济选择,自动地放弃腐败活动。

## 一、腐败的成本收益分析

腐败是一个涉及诸多领域的制度现象,同时也是一个特殊的经济现象,因此适合于经济学的规范分析。运用经济学常规的选择分析,当某人从事腐败活动的效用超过他把时间及其它资源用于从事其它活动所能带来的效用时,他就会从事腐败活动。这就是说,某些官员因腐败而犯罪,并不是因为他们的基本动机与别人有什么不同,某些国家之所以腐败泛滥,也不是由于这些国家的国民喜好此道,而是由于在既定的社会经济政治制度下,腐败的私人收益与社会收益之间、私人成本与社会成本之间存在巨大的差距,以致腐败成了一种合乎经济理性的行为。

### (一)腐败的私人成本与收益分析

人们在从事政治或经济活动时,都要考虑到其私人所能得到的效用。这个效用不仅包括他们从当前职业上既得的各种有形的经济利益和无形的精神满足,还包括各种预期利益的贴现值,如利润分成、权力、晋级加薪、提升职位的预期等。如果政治市场和经济市场都是完全竞争的,则没有任何外在性。因为每个人若是从事正当合法的活动,就能得到全部市场利益,而若是他从事腐败活动,他也必须承担全部市场成本。在这种情形下,私人成本与社会成本、私人收益与社会收益是一致的,遵纪守法、履行职责能够带来与职位相称的报酬,相反地,腐败贪污一旦查处,就会由当事人承担全部成本,即使侥幸没有查处,当事人也不可能从中得到任何额外好处。因此,理性的选择是正当合法地执行公职。

但是,在政治市场与经济市场并非完全竞争,或者在阶层式的行政与经济组织中存在委托—代理关系时,每个人即使恪尽职守,清廉奉公,也得不到由此带来的全部收益;反过来,即使他贪污腐败,也不会承担由此造成的全部损失,即每个人在公职上的行为的私人成本与收益可能大大偏离社会成本与收益。然而,从经济理性出发,每个人决策的依据只是私人成本与收益的比较。一项行为即使可能提高社会收益,只要其私人成本超过私人收益,也就不会有人愿意尝试;而另一些行为尽管可能危害社会利益,只要其私人收益足以超过私人成本,就总会有人哪

怕冒风险也愿意去做。腐败行为就是在这种逻辑下作出的一种选择。

每个公职人员在行为之时,都会或明显或隐含地把他从公职上正当的既得收益与腐败受贿所可能得到的预期收益相比较。既得利益(用  $E$  表示)即有公职所能享受的全部效用,而如果他在公职上从事腐败活动,他主观上预期劣迹不会被发现的概率为  $P$ ,并且可以在得到既得利益的同时,还得到腐败租金(用  $B$  表示),由此腐败出现的必要条件是:

$$E \leq (B + E)(1 - P_0) \quad (1)$$

但是,腐败是否会被查处以及怎样被查处,并不是由私人主观决定的,而是由社会政治法律制度安排所决定的。设在既定制度框架下腐败被查处的实际(客观)概率为  $P_1$  ( $0 < P_0 < P_1 < 1$ ),被查处者将被调离公职或降职处理,他在此后替代性的其它职业中的能得到的收益设为  $E_1$ ,同时被查处者还可能受到罚款、审批、监禁、社会歧视、舆论谴责、丧失名誉等经济、法律与道德上的制裁,这是对私人收益的一个扣除(用  $U$  表示)。那么腐败出现的充分且必要条件是:

$$E \leq (B + E)(1 - P_1) + P_1(E - U) \quad (2)$$

将这个式子略作变形可得:

$$(E - E_1) + U \leq B \left( \frac{1}{P_1} - 1 \right) \quad (3)$$

(3)式左边显然是腐败的私人成本,它由职业上收益的净损失和其它社会损失组成。这里无非有三种情形:(1)当  $E_0$  和  $U$  给定时,  $E_1$  越大,说明腐败者越容易在其它职位上找到工作(包括公职和非公职),并获得合法或不合法的收入与效用,则腐败的私人成本越小,相反地,  $E_1$  越小,表明腐败者遭到普遍排斥,难以在其它社会经济组织中找到工作,则腐败的私人成本越大。在极端情形下,  $E_1 = 0$ ,则职业收益损失最大。(2)当  $U$  和  $E_1$  一定时,则  $E_0$  大,说明当前既得利益越大,腐败所可能蒙受的机会成本越大;  $E_0$  越小,说明当前既得利益越小,腐败的机会成本越小。在极端情形下,  $E_0 \leq E_1$ ,即腐败即使被查处,当事人也能得到比既得职业利益更高的职业利益,那么腐败私人成本也就最小。(3)当  $E_0$  和  $E_1$  一定时,则  $U$  越大,说明社会道德规范对腐败的惩处越严厉,腐败成本越高;而  $U$  越小,说明这种惩处十分宽容,腐败成本也就越低。在极端情形下,社会所有组织对有腐败劣迹者一概不予接纳,每个人只要有腐败记录就无法在现行社会生存,即  $U \rightarrow \infty$ ,则腐败成本达到最大;而如果社会各个组织都在不同程度上存在腐败,社会对腐败持相当大的认同态度,甚至于

腐败视为司空见惯的事,不腐败反而成了离情悖理的傻事,那么  $U \rightarrow 0$ , 腐败的私人成本趋于最小

(3)式右边表示腐败的预期私人收益,也就是贝克尔等人所说的“诱惑”(temptation) 显然它与腐败租金成正相关,与查处的概率  $P_1$  成负相关。当  $P_1$  一定时,腐败可能得到的租金越高,则个人从事腐败活动的动力越强,而腐败租金的高低又取决于个人所拥有权力的大小。现行制度框架与经济运行秩序赋予该权力的经济价值和潜在受益者为得到该价值而愿付出的寻租资源等因素。当  $B$  一定时,则  $P_1$  越高,腐败的诱惑力越是受到抑制,如果  $P_1 = 1$ ,那么腐败的预期收益等于 0; 而  $P_1$  越低,腐败的诱惑力也就越强,如果  $P_1 \rightarrow 0$ ,显然  $B/(1-P_1)$  趋于无穷大,腐败的充分必要条件始终得到满足,则社会上会出现腐败成风,无法治理的局面。

在我国,市场体系发育不全,竞争不完全,法制规范不健全,行政管理体制存在许多漏洞,以致腐败很容易成为个人理性选择的目标。在成本方面,首先,腐败的机会几乎无处不在,人们不需要位居要职,只要拥有任何一个稍有权力的公职,就可以把它变成腐败租金的来源。腐败活动大至滥用权力,挪用公款,虚报帐目,转移资金,行贿受贿,非法征税,擅自出售合同、许可证、专利权、执照和公共财产,小至不履行职责,擅离职守,滥用公车、文具、津贴和公用住房,乱罚款乱收费,滥用邮资和电话、电报、电传等。这表明,腐败者即使被查处,还可以轻易地找到另外的有腐败机会的新职位,进行新的腐败活动,他所面临的选择是相当大的。其次,公职的名义薪金一般地说都不高,往往比企业经营者的收入低得多,即较小。一些公职人员出于对收入差距的不满而试图从公职所赋予的权力上“创造出”更多的收入来,并且越是位高权重的人越有可能得到高的薪金外收入,他们的行为又给其它公职人员产生一种示范效应,以致各个层次的公职人员“雁过拔毛”,由职位权力所可能得到的有形的与无形的收入、好处已成为人们争取公职的一种预期收益了。最后,由于腐败活动已渗透到社会政治经济生活的各个领域,各个层次,以至于一些腐败行为已被视为公务范围内的合理合法行为而得到了默许和认可。许多人行贿,给各种名目的好处费,只是为了要公职人员做他们分内的事。坚持拒绝收取贿赂,不白吃白占白拿的官员和公务员相当少,他们甚至于得不到社会的理解。这表明,社会中正规与非正规规则对于腐败行为是相当“宽容”的, $U$ 的取值非常小。以上各方面的共同结果是,腐败行为的经济与非经济成本很低。

在收益方面,一则腐败所可能带来的私人收益是相当高的,即  $B$  的取值非常大。腐败者能够排他性地享受其权力所带来的收益,权力越大,权力独享性越强,则垄断收益也越高。二则腐败被发现、惩处的概率不高,即取值很小。政府机构臃肿,人员庞杂,多头管理现象严重,对官员行为的鉴别、监督不严格,许多数额巨大、涉嫌人员众多的大案、要案都拖延很久,难以得到披露与查处,腐败行为的存在具有了许多隐匿和逃脱的可能性。这些俱已表明,腐败的实际发现概率很小。

## (二) 腐败的社会成本与收益分析

腐败活动是以政治与经济市场不完全性为前提而产生的,腐败活动带来大量的外部性,使得这些活动的私人成本收益与社会成本收益之间存在很大差异。事实上,腐败的社会成本不仅体现在经济方面,而且还体现在政治、社会、文化、道德等诸方面。

(1) 腐败的经济成本。大量事实说明,腐败会严重妨碍或误导经济发展,使之偏离社会最优方向,达不到应有的水平。这是因为:其一,腐败活动侵吞与虚耗了巨额资金,人为加剧了资金短缺状况,大量赃款外逃,阻碍和破坏了物质资本的形成和积累。其二,腐败具有很大的“传染性”,尤其是在高层腐败已为人所知却没有得到应有的惩治时,人们会形成一种玩世不恭的态度,并且自觉不自觉地努力把努力的方向也转向通过寻租和腐败活动而致富,这就造成了生产活动所能支配的人力资源量日益萎缩。其三,许多企业家提出的创新建议得不到支持,要么拖延时间以致企业家贻误时机,要么人为设置障碍,使创新计划得不到实现,结果创新积极性受到了挫伤。由此,腐败不仅给经济生活带来了很大的直接成本,还造成了更为庞大的间接成本。

许多人曾经对我国进口不太必要的先进技术,而不进口“适宜的”技术感到困惑。在高新技术交易中抬高报价、从中牟利的腐败动机对此提供了一种解释。有些官员在进口商品时考虑的是自己能否便利地获利,而不是国有企业能否由此而盈利。为此他们不仅不鼓励,甚至还禁止进口适宜技术,反而主张进口过于先进、超过其需要的技术,致使我国技术的短缺与闲置并存,造成很大浪费。同样道理,许多官员宁肯把极为有限的资源投入到大型基础设施建设、国防等领域中,而不投向教育、医疗、保健等领域中去,其中原因之一即是前者为各级官员提供的腐败机会比后者要大得多。如果把由于官员的腐败动机造成的对发展教育、发展卫生保健事业、引进适宜技术、促进技术创新等活动的忽视考虑在内,则腐败

的间接成本简直是无法计量的。

(2) 腐败的政治成本。腐败正是造成“软政权”(soft state)的重要原因,这表现为:其一,腐败减弱了政府职能。政府机构中普遍拖延、推诿责任、文牍成风,大大降低了政府运作效率。并且,这种风气还使得一些具有现代化倾向的官员也难以施展其行政管理才能,他们不是被排挤掉,就是放弃改变政府效能的努力。其二,腐败阻碍各级政府作出决策和实施政策。腐败通常以偏离计划的方式影响经济发展的实际进程,并且使得计划执行中出现大量的不确定性因素。这不仅迫使诚实的官员不愿、也不能自己作出决策,而且增加了检查与监督不诚实官员的成本,这两者都趋向于使行政机器变得笨重而缓慢。其三,腐败还可能危及政府的合法性。腐败具有一种循环累积因果效应:腐败盛行造成经济发展的强大障碍,破坏了人们对政府的忠诚与信心,这往往成为政治不稳定甚至政局动荡的直接原因。更糟糕的是,在忠诚瓦解、腐败成风的状况下,新政府也难以统一人们的观念,只能继续助长计划和行政管理活动中的不合理性,腐败在这种新旧政体交替的过程中再次滋生,结果这一切又可能降低人们对政府的尊敬与忠诚,加剧政治不稳定性。

(3) 腐败的社会文化道德成本。从长期看,社会的道德水准和公职人员的道德水准是十分重要的因素,而道德防线的崩溃或突破往往就是腐败的开始。腐败活动降低了公职人员的公共责任心、社会义务感和道德标准,排斥权力运行和市场经济运行过程中的公平和正义原则,而这会使整个社会的道德水准面临每况愈下的危险。受到腐败盛行的影响,人们的交往日益金钱化和利欲化,朴实的人间情感日益淡漠,理想主义信念丧失,传统伦理价值观又被腐败所侵蚀。结果,文化道德观念一旦堕落,就会迅速蔓延,往往要花相当大的时间和代价才可能重建道德规范,这个成本是难以估计的。

除此之外,腐败还会造成间接的社会成本。通常,腐败越严重,社会为了鉴别、监督、定罪、惩罚等所需投入的资源量越大,这对于发展中国家有限的可用于经济发展的资源也是一种扣除。

## 二、腐败行为的动态分析

究竟怎样解释腐败由一个均衡向另一个均衡转变的动态机制呢?在此,我们试图建立一个基本的跨时模式,以期说明腐败均衡的形成机制。

我们设想腐败也是一种劳动供给行为,腐败者关心的是他的预期收益。假设各种腐败行为之间是

固定比例的,因而可以把它们加总成一个单变量  $O$ ,  $U(O)$  为由腐败所能带来的预期收益。假设存在某种最优化的腐败水平  $U$ ,  $U < 0$ , 腐败者把他的未来分为两个部分:腐败行为被发现被惩罚以前和腐败行为被发现以后。假设只要从事了腐败活动,则在前一阶段中他得不到合法活动的收入(即是设定以对合法收入的偏离为基准,来测度各种其他收入和罚金),因此第一阶段的收入率为  $U(O)$ 。在第二阶段,为简单起见,假定所有进一步腐败的动机都被有效地遏制了,腐败者只能从某种合法活动中获得收入  $Y$ ; 在腐败被查处时,他还需交纳罚金  $F$ 。腐败者并不确知何时会被查处,但他了解查处时间的概率分布。因此,他可以把罚金的预期现值计算为  $\int_0^{\infty} g(t)e^{-rt} dt$ , 其中  $g(t)$  是查处时间的分布,  $r$  为贴现率。查处发生在未来某个时刻  $t$  的概率由累积密度函数  $G(t)$  给出。因此,在无穷上限区间,未来得自合法与非合法活动的收入的预期现值减去罚金的预期现值为:

$$V(O) = \int_0^{\infty} \{U(O) [1 - G(t)] + YG(t) - Fg(t)\} e^{-rt} dt \quad (4)$$

要找到腐败程度与查处时间之间的关系,需要考察腐败者在逃脱当局追究之后一个短时间段  $t$  中被查处的概率(即“风险率”)。这个概率可由条件密度  $g(t)/(1 - G(t))$  给出。若  $E$  为政府对腐败行为的惩罚执行率(可由当局的预算来计量),假定这个概率是  $O$  和  $E$  的增函数,即:

$$P(O, E) = \frac{g(t)}{1 - G(t)} \quad (5)$$

其中  $P_0, P_E > 0, P_{OO} > 0$ 。这里把时间不列为  $P(O, E)$  的直接变量,即是假定在任何时间被抓获的概率仅仅取决于在该时刻的腐败程度,政府当局没有制度记忆或者有某种其他约束使之不能根据以往的腐败状况来配置其执法资源。其实即使放松这一假定,也丝毫不会影响本模式的基本点,只不过会增加一些技术上的复杂性罢了。

现在腐败者的目标很清楚,即在(5)的约束下使(4)最大化,容易看到  $O$  是个常数。而由于  $O$  是个常数,(5)式变成了一个线性微分方程,其解为:  $G(t) = 1 - e^{-Pt}$ 。又因为  $G(t)$  是下限为 0 的累积密度函数,  $G(0) = 0$ , 代回(1)式,再积分可得:

$$V(O, E) = \frac{U(O) - Y - P(O, E)F}{r + P(O, E)} + \frac{Y}{r} \quad (6)$$

常数项  $Y/r$  可以忽视,则右端的分子即为腐败的预期总收益,分母即为该收益流现值的贴现率。显然,

有效贴现率为通常的时间偏好率加上腐败行为被查获的概率;换言之,与腐败活动相关联的特有的风险不仅影响预期收益率,而且影响有效贴现率。又由于腐败发生率决定其风险水平,所以腐败者本人实际上既控制着由腐败所能带来的预期收益,又控制着该收益的贴现率。最优的腐败水平满足以下一阶条件:

$$U_0 = P_0 F + P_0 \left[ \frac{U - Y - PF}{r + P} \right] \quad (7)$$

其中左边可视为腐败的边际收益,右边为腐败的边际成本。(6),(7)式说明了如下命题:

命题一: 腐败的发生率是内生的而不是外生的。腐败发生率越高,则预期惩罚的概率和强度越大,有效贴现率也越大,进而由腐败所能得到的预期收益越小,预期收益流的现值越小。

在什么情形下,腐败发生率会降为零呢? 设  $Y^*$  是从来不腐败的人可得的收入,一般地,腐败行为一旦被查处,会使许多腐败者丧失信誉、名誉、商誉、地位,甚至自由,进而失去赢得合法收入的机会,所以  $Y^* > Y$ 。假定在惩治腐败中没有误判的可能,则当腐败的预期收益现值小于不腐败的预期收益现值时,腐败发生率会降低到零,即:

$$\frac{U(O) - Y - P(O, E)F}{r + P(O, E)} < \frac{Y^* - Y}{r} \quad (8)$$

从(8)式中可以看到,要把腐败发生率降低,直至降低为零,重要的不仅有惩治腐败的强度,而且还有惩治的频率。由此可得以下命题:

命题二: 假定惩治概率的上升为同样比例的罚金的减少所“补偿”,以致腐败的预期收益不变,即便如此,只要腐败者不是风险喜好者,腐败活动仍会下降,因为  $P$  上升了,这种收入流要按更高的有效贴现率来贴现。在某个时点上,腐败行为收敛为零就成了最佳选择。

从上述关于腐败的动态数理模式中,可以得出几个与以往的分析不同的结论:

第一,模式表明,那些具有较高贴现率的人更有可能从事腐败活动。即是说,不同人从事腐败活动的可能性之所以不同,一个重要原因即是不同人对未来的态度不同。通常的静态的腐败分析只着眼于腐败的成本收益,如果两个人面对的是同样的约束(即同样的  $U(O) - Y, P(O, E), F$ ),而采取的行动却不同时,静态分析只能诉诸于人们偏好的某种不可度量的差异来解释。动态的模式至少从理论上为这种差异提供了一种度量。当然,要在对腐败的经验分析中引入贴现率并不是很容易的,尤其是当腐败者是

各个不同的个人,并且追求的是非金钱收益时,度量每个人的时间偏好就更难。但是如果腐败者是类同的机构、企业,则很容易找到足以反映时间偏好的贴现率了。

第二,模式讨论了在治理腐败时采用罚款、惩罚等的方法的相对有效性。在许多文献中,人们都认为,采用及时而准确的惩罚比采用制定得很严厉而执行得却很松散的惩罚,更能制止腐败行为。贝克尔曾指出,如果是这样的话,说明腐败者都是风险偏好者。但是,这种认识是远远不够的,因为在许多国家,腐败行为十分普遍,腐败者不能以风险偏好者笼统概括。为了更清楚地说明问题,戴维斯等人进行了贝克尔提出的试验,令腐败被查处的概率的提高为罚款额的同样比例的下降所“补偿”,以保持腐败的预期总收益不变。结果由(8)式可见,尽管腐败的预期收益没有变,但是腐败行为的价值却下降了,因为随着  $P$  上升,收益流会以更高的有效贴现率来贴现,腐败者会发现,在某一个时点上,放弃所有的腐败行为是最优的选择。从中可见,要有效地遏制腐败,与其说提高惩罚的强度,不如切实提高查处腐败行为的概率。

第三,模式明确考察了报酬与惩罚的时间序列,不仅可以得出许多静态的结论,而且可以十分容易地扩展到研究各种跨时的动态的问题。比如,该模式可以分析罚款及刑事处罚的效力,分析腐败行为的机会成本,还可以在模式中加入腐败者对政府执法机构的效用函数的反映,以便进一步分析政府行为和政策。又如,只需稍作修正,就可以在模式中考察执法不力或延误对腐败蔓延的影响。再如,模式还可以分析,诸如文化、道德、伦理、社会习俗等长期形成的制度框架,以及在转型期中制度的变迁对于腐败行为的机会成本、惩罚强度和力度、惩罚后的收益能力等方面的影响。

### 三、反腐败: 一种制度性的努力

在上文分析的基础上,我们认为,反腐败必须是一场长期的、全面的制度性的努力。第一,扩大市场活动的盈利机会,提高创新活动收益。这首先要减少政府对经济活动的干预。在经济发展过程中,与许多国家政府对大量进行干预和计划的信念相反,政府应当减少诸如关税、限额、价格限制、价格支持、对特定产业的补贴优惠等干预措施,拆除腐败滋生的温床,为市场经济活动创造条件和空间。其次,要扩大市场盈利机会。扩大市场盈利机会就是要把人们的精力和资源由这些不正当的政治盈利活动转移到

正当合法的经济活动中去。最后,要提高创新活动的收益。政府应做的努力是通过界定与保护产权以及其它制度安排,使生产性创新的收益超出腐败活动的收益,引导人们把努力集中到创新上去。

第二,切断权力与金钱之间的联系桥梁,建立民主廉洁的政治制度。这首先要建立公务员制度。公务员通过政治市场上的竞争机制产生,优胜劣汰,废除政治职位上的终身保险制。这样,尽管财富有时可能成为通向政治势力的道路,但这条道路已经非常狭窄了;另一方面,政治公职却再也不是发财致富之路,因为个人如果希望保有其公职并得到晋升,他的理性选择就不会是利用职权腐败堕落,而是恪尽职守,辛勤敬业。其次,建立激励性的公务员报酬制度。正如前述模式所说明的,腐败的产生不完全是官员的素质问题,而且还是官员进行成本收益比较的必然结果。因此,要防止腐败,一方面必须形成严格的公务员选拔制度,提高公务员总体素质;另一方面还要形成激励性的公务员报酬制度。实际上,提高公务员薪金(即前文中的  $Y^*$ )既降低了腐败收益对官员的相对利益,又提高了从事腐败活动的机会成本,使官员们为了不失去职位,更主动地抵制腐败收益的诱惑。最后,实行决策民主化。决策程序不民主,个别官员在行政事务上随意性过大,这是少数不诚实的官员腐败的前提条件。通过在各个行政管理层次上建立民主机制,不仅可以提高行政管理的效率,而且可以在官员间实行相互监督,减少腐败的机会。

第三,建立健全法制,强化行政监督和社会监督,提高查处腐败的概率。正如前文模式所指出的,在查处腐败的概率很低的情况下,惩罚再严厉也无济于事,而在严明的惩治条文基础上,提高查处概率,惩治效果会大大提高。为此,首先,要健全法制。以法律形式明确规定国家公务员的权责范围,明确何种行为是越离正轨,玩忽职守的,应该给予何种惩罚。同时提高执法人员的素质,清除超法律因素在法律程序中的影响,使腐败不仅能及时发现,而且能没有障碍地得到查处。其次,要在改革行政管理体系时,削弱官员的垄断权力,强化公共品供给中的竞争和监督机制。一方面要实行竞争式的管理,即不明确把某项权力给予一个特定的官员,而是让数个官员竞争性地供给某一政府公共品。官员之所以有条件腐败,正是因为他对于某一公共品的供给具有垄断权力,该公共品的需求者无法绕过他。如果引入了竞争,人们在购买政府品时,可以避开那些腐败的官员,而去找不腐败的官员。另一方面,将管制权利在不同层次、不同部门的官员之间交叠分配。这样一

可以强化相互监督,二则使得潜在的行贿者发现他需要“劝说”的不是一个官员,而是一批相关的官员,于是寻租的成本和不确定性大大增强,政府官员“创租”和“收租”的可能性也大为下降。再次,建立廉政公署这样的独立的非盈利性的反腐败组织。它直接对中央负责,其权力与责任受反腐败法律约束,其行为受中央政府专门委员会检查和监督。香港、新加坡所成立的廉政机构调查和清除了一系列腐败官员,恢复了民众对政府的信心,其经验值得借鉴。最后,建立广泛的新闻和舆论监督。腐败活动有很大的隐蔽性,这种隐蔽性使得腐败者不必承担太大的风险就能得到垄断收益。如果增强新闻的透明度,强化舆论力量,则可以提高政府部门的透明度,调动全社会力量来反腐败。事实上,不少重大的腐败事件,如水门事件、利路库特事件等均由新闻界首先曝光,然后在社会舆论的巨大压力下才得到惩治的。

第四,对于腐败进行制度化的治理。现实中,一些发展中国家往往发动“反腐败”运动,以期在短时间内清除腐败,但是常常不能如愿。在非洲、印度的近期历史中,都可以看到,他们的反腐败通常只抓住了一些小鱼,而放走了大鱼,保护了那些有背景、有靠山的腐败者。结果正如前述模式所说明的,社会的信任感要经历几个时期才能最终重建,一旦人们对于政府惩治腐败的诚意和能力感到失望,则腐败的风气会日渐蔓延。因此,许多国家对腐败行为采取大规模的、间歇性的惩治,实际上可能反而增强了一种对腐败的玩世不恭,使得更多的人成为风险喜好者,以致在惩治与间歇期之间,腐败的发生率更高。相反地,如果从提高腐败被惩治的概率出发,采取常规的、快速的、适时的惩治,即使力度不是那么大,也会大大提高腐败预期收益的有效贴现率,大大降低腐败收益的现值,这样,即使腐败者是风险喜好者,也不敢轻易犯事,尤其是不敢犯大事。

所以,要使得对腐败的惩治成为可信的、可持续的,重要的是把惩治腐败制度化。这包括形成独立的公共审计系统,建立选举委员会限制以惩治民主选举中的贿赂问题,建立独立的监察机构,建立富有活力的独立的新闻机构,建立官员收支情况定期公开制度,等等。对于监察机构,它不仅要发现和披露官员腐败的大案要案,而且还要把诚实可信的官员行为公之于众,使人们对于腐败的状况形成真实的、不夸张的认识,清除以往的腐败行为在社会舆论中形成的累积性影响,调动全社会反腐败的积极性。

第五,提高公众道德意识,建立更有道德的公共管理。从长远看,提高公职人员和公众的道德水准对

于减少腐败是最根本的。在一个道德普遍沦丧、腐败泛滥的社会,人们会形成一种玩世不恭的态度,把腐败视为无法避免的社会因素接受下来,并且不自觉地卷入这类活动中。这种状况很可能使反腐败的努力归于失败,如同亨廷顿所说:“在一个腐败风气普遍的社会里,通过严厉的反腐败行为的法律,只不过为腐败行为提供更多的机会而已。”<sup>[1]</sup>(第 68 页)为此,政府必须在行政管理制度中,把高水准的道德规定与组织规则结合起来,以赞赏和鼓励道德行为并使之合法化的方式来对组织成员施加影响。有的时候,道德要求与组织要求是有冲突的,但要看到,组织规则尽管不免僵硬和不近人情,但是它毕竟能维持组织运行中最基本的秩序和效率。如果容忍少数官员以道德为口实而践踏规则,牟求私利,则不仅会使公共管理丧失原则,而且会使少数公职人员的道德水准江河日下;反过来,只有严格执行组织规则,才能真正提高公共管理者的职业精神和道德水平。所以,对公职人员的选择、训练和约束,要把公众利益置于个人利益之上,以便在公共行政管理中树立起较高的道德风尚,并对广大公众发生示范效应。此外,通过普通教育、道德灌输,使公平正义观念深入人心,也是提高公众道德标准,使民众自觉抵御腐败的重要途径。

总之,腐败是个复杂的制度现象,反腐败也是个复杂的制度创新过程。不同的社会、不同的组织、不

同的主体,对同一个制度安排或制度创新的反应不同,反腐败的成果也会因此而不同。但是,只要从社会政治经济文化等领域一起着手,从不同角度提高腐败的私人成本,降低其私人收益,提高查处腐败的概率,增强惩治腐败的严厉程度,使腐败行为的外部性内生,那么,腐败不仅不能给人带来更多利益,反而会使人承担极大的风险和成本,人们自然会摒弃这种行为,而反腐败也因此才能真正获得成功。

### 参 考 文 献

- [1] 美 塞缪尔·亨廷顿. 变动社会的政治秩序 [M]. 上海: 上海译文出版社, 1989.
- [2] ANDVIG J, MORNE K. How Corruption May Corrupt [J]. *Journal of Behavior Organization*, 1990, (1).
- [3] BARDHAN P. Corruption and Development: A Review of Issues [J]. *Journal of Economic Literature*, 1997, (9).
- [4] CADIT O. Corruption as a Gamble [J]. *Journal of Public Economics*, July 1987.
- [5] KLITGAARD R. Controlling Corruption [M]. Berkeley: University of California Press, 1988.
- [6] MAURO P. Corruption and Growth [J]. *Quarterly Journal of Economics*, 1995.

(责任编辑 邹惠卿)

## Political Economy Approach to Corruption

ZOU Wei

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

**Biography** ZOU Wei (1969-), female, Doctor, Associate professor, Wuhan University Business School, majoring in development economics and macroeconomics.

**Abstract** Corruption is a complicated institutional phenomenon, and also a special economic phenomenon. In the given social, political and economic institutional structure, corruption stems from a rational choice when there are significant differences between private and social benefit, private and social costs. We conclude that thorough anti-corruption should be a series of long-run institutional efforts. It is necessary to change the cost-benefit analysis of corruption, minimize the expected private benefit of corruption, and also minimize the total social loss of anti-corruption through institutional change or institutional innovation in social, political, economic and legal structure.

**Key words** corruption; political economic analysis; institutional efforts