

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2017.03.014

欢迎按以下格式引用:张礼建,杨华茜,吴晨旭. 地方政府在公共决策中的寻租行为成因分析[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2017(3):113-119.

Citation Format: ZHANG Lijian, YANG Huaxi, WU Chenxu. Analysis on the causes of local government rent-seeking behavior in public decision-making[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2017(3): 113-119.

地方政府在公共决策中的寻租行为成因分析

张礼建,杨华茜,吴晨旭

(重庆大学公共管理学院,重庆 400044)

摘要:社会转型期内,地方政府在公共决策中的寻租行为时有发生,导致公共决策偏离公共性,降低了政府的公信力和合法性基础,对个人、政府以及社会都带来相应的负面影响。文章通过对权力导向因素、制度因素以及利益驱动因素的分析,找出地方政府在公共决策中寻租行为的成因,并提出抑制寻租行为的治理路径。

关键词:地方政府;公共决策;寻租行为

中图分类号:D625

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2017)03-0113-07

公共决策是公共管理的首要环节,是政府职能的重要组成部分,对实现政府善治意义重大。地方政府是国家机器的重要组成部分,与民众有着直接、广泛、密切的联系,其公共决策质量对有效贯彻中央政府大政方针,实现当地社会稳定和保证经济、社会文化等持续、健康、快速发展其有十分重要的作用。目前中国处于经济、社会转型期,地方政府在公共决策中的寻租行为时有发生,降低了政府的公信力和合法性基础,已经引起社会广泛关注与忧虑。因此,深入了解地方政府公共决策中寻租行为的原因,探索克服和抑制该寻租行为的对策与措施,是当前中国政府治理中面临的一个突出而紧迫的课题。

一、寻租及其在地方公共决策中的表现形态

(一)寻租的概念

寻租理论的研究主要有公共选择学派、国际贸易学派和芝加哥学派等三大学派,其中以塔洛克和布坎南为代表的公共选择学派集中分析了政府官员的寻租行为。而对于“寻租”的定义则多种多样,在公共选择学派内部对其定义也不完全统一。塔洛克(Gordon Tullock)、布坎南(James M. Buchanan)、托利森(Robert D. Tollison)认为“(寻租)是指对个人通过政府庇护为寻求财富转移所作的浪费资源的行为的描述”^[1]。塔洛克将寻租定义为“那种利用资源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”^[2],布坎南将寻租定义为“是在某种制度环境下的经济行为,在这种制度下,个人价值最大化的努力所造成的不是社会剩余而是社会浪费”。虽然定义不一,但是公共选择学派在对寻租的定义中表现出了共性:通过权力实现对利益的追求。因此,地方政府在公共决策中的寻租行为是地方政府在公共决策过程中,

凭借所掌握的公权力为筹码谋求自身经济利益的一种非生产性活动。在中国,对此定义须做两个方面的阐释:(1)本文中的地方政府是狭义意义的,是指依据中国现行宪法和法律的规定,在中央政府的统一领导下,在国家的特定行政区域建立起来的自行处理局部性公共事务的地方各级行政机关;(2)政府的寻租行为包括政府主动创租、被动创租和无意创租三种类型^[3],本文只讨论地方政府主动创租和被动创租两种行为表现及背后原因。

(二) 地方政府在公共决策中寻租行为的表现形态

寻租概念的思想是从传统的垄断理论开始的。如图1所示,纵轴P为价格,横轴Q为所售商品数量,D为需求曲线。在竞争条件下, P_1 、 Q_1 为价格和需求量,但在垄断条件下的价格与需求量变为 P_2 、 Q_2 。传统垄断理论认为,阴影三角形A(即“哈伯格”三角形)为垄断条件下社会的净损失,而阴影长方形B为消费者向垄断者的价值转移,因此这一部分不存在社会的损失。但这一假设的前提是垄断不存在成本,而在实际情况中,实现垄断必然会有代价。在通过政府实现垄断的途径中,无论是地方政府主动寻租还是被动寻租,这部分代价包括了租金。

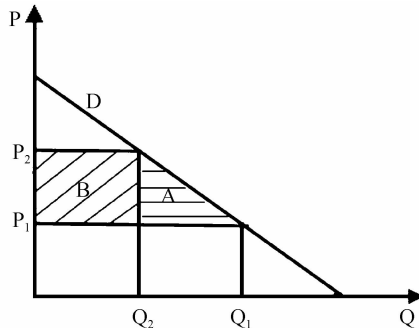


图1 传统的垄断均衡模型

1. 地方政府在公共决策中的主动寻租

主动寻租是指地方政府部门及政府官员,在公共决策的制定和执行中利用其掌握的公共权力,主动为自己、部门或利益集团谋求经济利益的寻租行为。其表现形式有:(1)利用公共权力,通过公共决策提升某些行业或企业的利润(如试点、办开发区等),诱使企业以寻租为代价获得垄断利润,即“政治创租”(political rent creating)。(2)故意以某项会损失企业利益的政策为威胁(如重新进行试点资格审查等),迫使企业为避免该政策而割舍部分既得利益与之分享(准摊派),即“抽租”(rent extraction)。主动寻租一般发生在决策制定阶段。

2. 地方政府在公共决策中的被动寻租

被动寻租是指地方政府受私人或利益集团左右,为其所用,制定并实施一些能给私人或利益集团带来巨额租金的经济政策和法案。利益集团在影响公共决策过程中,受到政府环境、制度环境、法律环境、政治环境等影响约束,一般会通过制度和非制度两种途径影响地方政府公共决策。利用制度途径影响公共决策有以下几种方式:(1)寻求地方人大、政协机构的提案支持;(2)通过主管部门寻求地方政策保护;(3)利用专家对地方政府决策的影响力,从学术角度论证有利于本利益集团的政策;(4)在听证会上直接派代表充分阐述本利益集团的“合理”诉求。非制度途径影响公共决策主要采取以下几种方式:赞助、响应政府部门的的活动;请媒体合作;个人关系;贿赂或与政府官员结成直接的利益联盟等方式。被动寻租一般发生在决策制定与实施阶段。

二、地方政府在公共决策中寻租行为的成因分析

公共选择学派的寻租理论认为,“租金”的出现是政府干预经济市场的结果,寻租是通过政治活动进行的。因此要遏制“寻租”行为的发生就要限制政府对于经济市场的干预。同理,在地方政府公共决策中,寻租源于地方政府对于地方经济市场的过多干预,这种干预是基于地方权力与制度的缺陷实现的,同时鉴于寻租在地方公共决策中的表现形式,笔者认为寻租在地方公共决策中发生的根源主要有以下三点因素。

(一) 地方政府的权力导向因素

地方政府在公共决策中寻租的起点在于权力的获得。孟德斯鸠指出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。”因此权力导向因素是地方政府寻租成因的重要根源,而地方政府作为中国权力运作规范上的薄弱环节,其权力导向呈现出权力的行使高度集中、权力扩张而权力制约不力,这为寻租行为提供了生存空间,主要表现为以下三个方面。

1. 决策权力边界不清

从地方政府权力配置特点上看,纵向上,地方政府是中央政府在地方的行政机关,根据宪法、法律、中央政府的授权对地方公共事务进行管理;横向上,地方政府也是其行政区域内公共利益的代理人,是地方人大的执行机关。中央政府的行政机关和地方人大的执行机关的双重身份保障了地方政府权力的获得,并以此为出发点,根据地方发展需求和现实条件来对地方进行治理,在地方进行政策的制定、经济活动的调控等。另一方面,由于中国社会发展的特殊情况,垄断大量政治和经济资源的地方政府也以一个主体的形态直接参与地方的经济活动。地方政府广泛干预地方市场的权力决定了其可决策的边界较大,按照寻租理论,这也是地方政府在公共决策中寻租根源所在。在地方政府部内部,地方政府依赖高度集中的决策权力总揽了决策的各环节,形成了自己制定、自己执行、自己监督的决策框架,其决策权力所受约束较小。因此在地方政府权力配置上的特征而言,这种边界极大的决策权力与不受约束的决策框架是地方政府机构及其官员寻租的根源之一。

2. 决策权力过于集中

从地方政府权力运作特点上看,地方政府权力运作缺乏制约。一方面,地方公共决策实行首长负责制,在实际操作中,所使用的规则大多为地方政府自行拟定的诸如政府内部的发文、内部政策等,决策权力仍然主要集中于部门“一把手”身上,以“内部文件”“上级通知”等为主要决策工作方式,致使决策权力高度集中于一人,从而易造成权力的滥用,导致其在决策过程中更关注自身的利益而非公共利益。根据实际调查研究表明,面对领导滥用职权时,集体决策模式下选择“严格依法办事”取向的为41.3%,“一把手”决策模式下该取向仅为21.2%^[4]。同时,不同的决策模式也决定了地方政府决策时的利益偏好不同。如图2所示,在集体决策模式与“一把手”决策模式下,对于权势群体和弱势群体的偏好有明显差异。“一把手”决策模式更关注权势群体的利益,其比重(35.1%)与其关注当地各阶层的利益差异不显著(49.7%)^[5]。

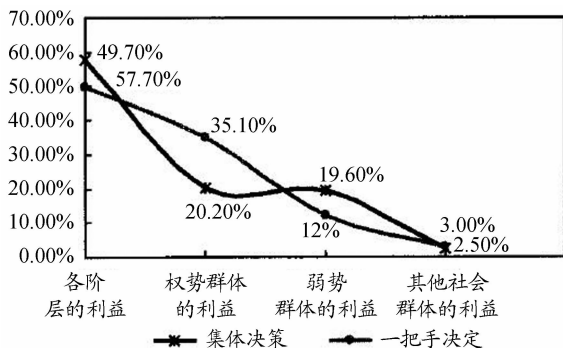


图2 不同决策模式对政府决策偏好的影响^[5]

另一方面,地方政府是公共决策的制定者,执行者,而地方公共决策的监督者应是地方人大。但地方人大对于地方政府决策的监督未能得到真正落实。正是地方党委、人大、政府间权力关系界定不清束缚了地方人大监督的实现:第一,中国宪法规定了中国共产党的领导地位,但并不是以党代政。在地方,党委与政府关系密切,甚至有党委直接参与地方政治经济活动的情况,这就造成权力监督的混乱,使得地方人大无从监督,为被动寻租提供了可能;第二,大量的人财物力都集中于地方政府手中,使得地方人大受制于地方政府,削弱了其对于地方政府监督的力度。所以在地方政府决策过程中,决策的制定权力过于集中而又缺少有力的监督制约。

3. 放权不合理导致地方权力扩张

从地方政府权力变动趋势上看,普遍呈现出放权的趋势。纵向上,中央政府放权给地方政府;横向上,地方政府向企业分权,行政向行业协会和中间组织分权,社会中间组织迅速发展,并承担了政府转移的部分职能,如民间企业介入公共设施的建设,但尚无可与行政权力形成博弈状态的社会权力。这种分权的趋势,理论上可以促进地方社会经济的发展,但与此相悖的是,客观存在着地方社会管理的分权落后于地方经济分权,横向的地方分权落后于纵向的地方分权的现实情况,即易导致多样性的地方政府集权,进一步促成地方权力在地方的垄断地位。这种集权形式会削弱中央政府权力,引发地方保护主义,促成地方政府官员个人专断,进而为地方政府寻租提供机会。

(二) 地方政府决策制度不健全

1. 缺乏完善的地方政府决策法律制度

当前国家立法层面虽然具备行政决策的相关法律,但只限于行政决策中的部分内容,没有完整的地方行政决策法律制度。首先,没有规范地方政府决策内容的法律制度。在地方政府公共决策中,具体哪些内容属于地方政府决策,特别是重大决策的范畴还没有明确的法律规范。从而导致地方政府及其官员可以出于自身利益的需求,以公共决策为工具横加干涉超越其职权范围的事项,进而达成寻租目的,威胁了社会的公平和市场的发展。其次,没有规范地方政府公共决策权责界限的法律制度。地方政府公共决策采取首长负责制,但实际权重而责轻的决策权责形式降低了地方政府寻租成本,间接促进了寻租行为的发生。最后,没有规范地方政府决策程序的法律制度。程序公正是结果公正的保障,刚性的法律制度才能有效挤压在决策程序中的寻租空间。虽然在中国社会发展的同时,国务院以及各地方政府都出台了有关决策程序的规范性文件。例如国务院2003年出台的《全面推进依法行政实施纲要》,2010年出台的《国务院关于加强法治政府建设的意见》等,地方性的例如《苏州市人民政府重大行政决策程序规定》等,这些规定、意见、办法等都是行政规章和政府规范性文件,而尚未上升为权力机关意志^[6]。

2. 缺乏完善的地方决策程序

完善的地方决策程序应该包括文本的完善和执行的完善。国家层面尚缺乏完善的地方决策程序制度,但根据“中央缺位、地方先行”的原则,国内部分地方已经出台公共决策程序行政规章,诸如《重庆市政府重大决策程序规定》《广州市重大行政决策听证试行办法》等,但其规定的内容还存在模糊性^[7]。诸如在决策程序中的专家咨询制度、听证制度等,在各地行政规章中肯定了其必要性,而参与决策的方式与程序还存在制度规范不完善与现实操作不落地的情况。易造成在形式上地方正逐步完善地方决策程序,但实践上则是地方政府可弹性选择程序,形成了实然上的寻租可能。

(三) 利益驱动因素

按照寻租理论,人类社会活动中的主要行为由经济市场中的经济决策和政治市场中的政治决策组成,在进行这两种行为时个人都是追求利益最大化的理性“经济人”。公共决策的目的在于保障公共利益,而公共决策的实施者是地方政府公职人员^[8]。作为理性经济人,政府官员有自身或其组织的经济与政治利益,这些利益未必与公共利益一致,甚至与公共利益相矛盾。如表2所示,在对全国公务员对所在部门利益取向的理解调查中,明显地表达出了公务员在地方公共政策中对个人利益及其团体利益的重视^[9]。

表1 地方政府公共政策的利益取向(N=2 499)

序号	利益倾向	比例
1	各阶层利益	53.0%
2	民间精英利益	7.1%
3	党政部门及公务员利益	7.2%
4	上级领导利益	14.3%
5	弱势群体利益	15.7%
6	社会群体利益	2.7%

在权力制约不完全的条件下,作为公共利益代理人的地方政府极可能遵从逐利本性,利用所获权力为自身或其组织牟利,使得公共决策偏离公共性而转为政府官员个人利益服务。不可否认,同样的外部条件下,由于个人道德水平的制约,大部分地方政府官员决策时能够做到维护其公共性,但是道德水平不能完全克服个人对利益的追求。正如库伯所言:“如果一些隐蔽的个人利益能够影响到他们的推理和行为,他们就会为个人利益着想而不为公共利益着想,或者至少他们被察觉到正在这样做。”

三、对地方政府在公共决策中寻租行为的治理维度分析

地方政府公共决策中的寻租行为造成了社会资源的浪费,阻碍了生产力的发展,破坏了市场竞争机制,降低了政府的公信力和合法基础,给整个国家的可持续发展和社会和谐造成了巨大危害。但是对于寻租行为的治理不是如何消灭寻租,而是如何从外部制度安排和地方政府官员个人道德约束上来制约寻租行为的发生。因此本文从以下几个维度阐述如何制约寻租行为。

(一) 建立地方政府权力制约机制

正如前文所分析,权力的滥用和失控是地方政府公共决策寻租的首要条件,从而使得作为“经济人”的地方官员可以通过公共决策将政治资源转换为经济资源。显然,为了遏制地方政府公共决策中的寻租行为,让地方政府的权力走向理性化、制度化及民主化,必须建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制。

1. 以权力制约权力

孟德斯鸠认为:“要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。”党的十八届三中全会明确提出将权力关进制度笼子的根本之策是“让人民监督权力,让权力在阳光下运行”^[10]。以权力制约公共决策权力的方式将贯穿整个公共决策的过程,它明确和平衡了地方公共决策的制定主体、执行主体和监督主体之间的关系,牵制了决策中可能出现寻租行为的各环节。

人民代表大会制度是中国的根本政治制度,实现地方人民对权力的监督就是要保障地方人大对于地方政府权力的监督,包括监督地方政府决策的制定和执行。人大对地方公共决策监督的实现需要理顺地方党委、人大和政府间的关系,这包括两个方面:(1) 理顺党政关系,首先要保证党对政府的绝对领导权,同时控制好其决策权,除重大决策外,决策权应由政府部门掌握,杜绝地方党委干预地方政府决策权力内的事项,这样既杜绝了利益集团通过党委实现被动寻租的可能,也明确了地方人大在地方公共决策中的监督者地位。(2) 理顺政府与人大的关系,保证地方人大对于地方政府的监督权,以克服地方政府主动寻租的可能,同时约束其对地方政府合理合法的决策权的干预,以遏制利益集团通过地方人大实现寻租的可能。保证地方政府公共决策要对地方人大负责并受其监督,还需完善地方人大监督的机制,包括规范性的制度建设、人大自身组织建设、相关政治文化环境建设等。

2. 以制度制约权力

作为理性“经济人”的政府官员,成本—收益规律决定了其产生寻租行为的可能性,当寻租的成本小于收益时,寻租的发生可能性大;当寻租的成本大于收益时,理性的经济人就会选择不寻租。因此通过制度的规范提升寻租的成本是治理寻租的有效途径。习近平同志提出:“要以建设法治政府为目标,建立行政机关内部重大决策合法性审查机制,积极推行政府法律顾问制度,推进机构、职能、权限、程序法定化,推进各级政府规范化、法律化,要全面推进政务公开,强化对行政权力的制约和监督,建立权责统一、权威高效的依法行政体制。”

其一,应在法律上明确地方政府公共决策的内容,将地方政府决策权力框制在法律范围内,做到“让‘权力服从规则’”^[11],这对治理政府决策寻租,特别是主动寻租有重要意义。为此,首先需要简政放权,特别是让市场可以决定的内容回归市场,缩小地方政府决策权的范围,更少地干预市场从而减少寻租的空间。例如目前全国推行的“权力清单”制度,以重庆市为例,重庆市政府已取消了没有合法依据或不符合社会发展需求的63项行政权力,将701项可由市场决定的不属于行政权力的事项不列入权力清单,整合了15个部门

重叠交叉的权力事项 113 项,下放 907 项可由区县实施的行政权力^[12]。这样大力度对权力的取消或下放从根源上移除了寻租的土壤。其次就是要以法律明确地方政府的决策边界,使得地方政府无法触及其权力范围外的决策事项,也保障了地方党委对地方政府的领导和地方人大对政府的监督,实现寻租权利的转让成本在法律上极高^[13]。目前部分地方政府已有类似的探索,例如浙江省 2005 年颁发《浙江省人民政府关于健全完善科学民主决策制度的规定》就明确了属于地方政府权责范围内的重大决策事项。

虽然出于发展原因,目前在公共决策内容方面的法律较为匮乏,特别是缺乏地方政府决策边界的法律规范,但通过地方实践,可逐步将其上升至国家权力机关意志,以法律规范地方政府决策内容,杜绝地方政府插手其职权外的事项决策。同时,决策权力边界的框定也是责任的框定。在明确地方政府决策内容的前提下,也应以法律明确地方政府决策的责任,使得地方政府在公共决策中实现权责统一,提升其寻租成本^[14]。

其二,应出台科学、完善的地方政府决策程序法,明确在公共决策中地方政府必须履行的决策程序,强制保证每个决策程序的实施。例如保证诸如听证制度、专家咨询制度的强制执行,提升决策的公开性、民主性、科学性。以法律制定决策程序的刚性,解决政府决策内部性问题,有效杜绝“暗箱操作”,制约寻租行为。

(二) 建立完善的地方政府决策制度

地方政府公共决策制度安排不健全,必然会带来公共决策过程中的漏洞,这可能成为滋生公共决策中政府寻租行为的土壤。因而构建完善地方政府公共决策制度是治理寻租行为的必要举措。法律虽然能够保证决策程序的强制性,但是无法保证决策中各项程序的科学性。相较于没有法律保障的决策程序,一个被法律保障而不科学的决策程序对于社会的危害或许会更大。例如旨在保障决策公开性、合理性的听证制度一直以来受到不少诟病,其主要原因在于制度本身的建设与构建还存在较大的漏洞和弊端,不仅未能实现其目标功能,反而有可能沦为政府不合理决策合理化的工具。因此还需要完善现有的地方政府决策制度,以治理可能的寻租行为。

第一,完善听证制度。公共决策本质上是一种权威性的价值分配方案,那么必然会影响行政相对人的权益,只有在听取行政相对人意见基础上做出的决策才是民主的、合理的。其完善内容包括听证制度中存在的发言人具有偏向性问题、听证代表选取合理性问题,避免让地方政府自己论证自己决策的合理性,为寻租提供方便。

第二,完善决策咨询制度。决策咨询制度应该常态化,遴选合适的咨询专家和机构并尊重其独立性,咨询专家和机构不能成为不合理地方政府决策强证合理的推手,也不能是利益集团用以影响地方政府决策的工具。同时随着社会的发展,地方政府决策咨询除传统意义的专家学者外还应包括 NGO 等相关组织^[15]。

第三,完善公众监督制度。良好的公共决策需要公众的监督,新闻媒体、社会大众等外部力量应行使监督地方政府决策权的权利,彰显社会舆论的监督作用;适当放宽对新闻媒体的管制,使新闻媒体实时追踪政府决策议程。显然,通过建立完善外部监督机制,既能克服内部监督的缺陷,也能对决策中的寻租者产生外部约束力。

(三) 加强地方政府官员的职业伦理道德建设

地方政府官员具有经济人属性,但同时也是特定社会人——行使公共权力和维护公共利益的政府官员。与经济人假设不同,特定社会人的角色要求政府官员要遵纪守法,在地方政府决策中恪守职责,不为私利所引诱。地方政府官员应该加强思想道德学习,将“立党为公,执政为民”的观念内化,建立良好的公共责任意识,以道德制约寻租行为的发生,以切实保证在政府决策中真正做到一切为人民服务。中国可效仿在反腐方面取得较大成功的新加坡,把公务员的品行纳入其考核范围内,强制公务员将个人品德作为其目标函数之一,以此制约寻租行为的发生^[16]。

总体而言,对地方政府在公共决策中对决策权力施以权力约束、制度约束,完善相关决策制度建设以及道德建设的措施体系,能够有效治理地方政府决策活动中的寻租行为。

参考文献:

- [1] BUCHANAN J M, Tollison R D, Tullock G. Toward a theory of the rent-seeking society [M]. College Station: Texas A&M University Press, 1980.
- [2] Tullock G/Rent seeking [M]. Vermont: Edward Elgar Publishing Company, 1993: 75 - 76.
- [3] 贺卫. 寻租经济学 [M]. 北京: 中国发展出版社, 1999.
- [4] 石亚军. 中国行政管理体制现状问卷调查数据统计 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2008: 14.
- [5] 翟校义, 卢春龙. 决策模式对地方政府行为影响分析——基于 2 550 问卷调查的分析 [J]. 国家行政学院学报, 2012 (1): 29 - 32.
- [6] 朱海波. 地方政府重大行政决策程序立法及其完善 [J]. 广东社会科学, 2013 (4): 225 - 231.
- [7] 邹绍平. 地方政府重大决策出台前向本级人大报告之探析 [J]. 人大研究, 2014 (7): 18 - 23.
- [8] 秦洁. 论国家公职人员的伦理困境及其超越 [J]. 马克思主义与现实, 2016 (1): 166 - 171.
- [9] 方然. 地方政府公共政策的利益取向分析——基于四级地方政府的问卷调查 [J]. 中国行政管理, 2009 (1): 119 - 121.
- [10] 习近平. 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2015.
- [11] 王希鹏, 胡扬. 中国特色腐败治理体系现代化: 内在逻辑与实践探索 [J]. 经济社会体制比较, 2014 (4): 118 - 126.
- [12] 重庆市人民政府网. 推进政府职能转变 重庆公布了 10 类市级行政权力清单 [EB/OL]. (2015 - 12 - 21). <http://www.cq.gov.cn/today/news/2015/12/21/1409021.shtml>.
- [13] 邢祖礼, 项学明. 寻租产权的层级结构 [J]. 宏观经济研究, 2015 (3): 24 - 30.
- [14] 孙涛, 付雪梅. 地方政府决策过程创新研究 [J]. 科技管理研究, 2009 (6): 19 - 22.
- [15] 薛刚. 地方政府公共决策中的短期行为及其治理对策 [J]. 理论探讨, 2009 (5): 147 - 152.
- [16] 于文轩, 吴进进. 反腐败政策的奇迹新加坡经验及对中国的启示 [J]. 公共行政论坛, 2014 (5): 131 - 154.

Analysis on the causes of local government rent-seeking behavior in public decision-making

ZHANG Lijian, YANG Huaxi, WU Chenxu

(School of Public Affairs, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: During the social transition period, the rent-seeking behavior of local government in public decision-making often occurs, which leads to the deviation of public policy, and reduces the credibility and legitimacy of the government. It has a negative impact on the citizens, the government and the society. Through the analysis of the power-oriented factors, institutional factors and interest-driven factors, this paper tried to find out the causes of the rent-seeking behavior of local government in public decision-making, and put forward the governance path.

Key words: local government; public decision-making; rent-seeking behavior

(责任编辑 彭建国)