

郑永年专栏

## 中国的“政策寻租”及其结果

中共十八大以来，中国高层强调改革开放政策的顶层设计。顶层设计对国家的下一步发展的确非常重要。从前的改革往往是分散和局部的，导致改革的碎片化，顶层设计则是要通过对国家的下一步改革和发展，进行系统的规划，明了下一步改革与发展的方向及路径。很容易理解，“全面深化改革”这些年来一直是中国政策领域的关键词。

不过，顶层设计的执行过程中也带来一些副产品。因为中央层面不断产生政策，到了地方层面，往往演变成政策治国。更为严重的是，政策寻租行为盛行。中央层面形成一个政策，各地马上形成一个“内部产业链”，政策执行成为各级政府之间、政府与社会之间的“内部交易”。因为寻租，政策的执行往往会偏离顶层设计师的原本意图，甚至走向反面，使得国家和社会成为受害者、牺牲品。来自中央的政策越多，地方寻租行为越严重，政策执行就越变形。

政策寻租在全世界具有普遍性。任何国家和社会，只要政府有政策，政策背后有利益，就免不了寻租行为，否则“政策寻租”这一概念也不会堂而皇之地进入学术研究界和政策界。在中国，政策寻租也不是新鲜事物，改革开放以来一直存在。不过，要指出的是，随着中央政府制定政策的密度加大，政策寻租行为越来越严重；如果不加以纠正，将会导致严重的后果。

### 政策寻租遍及政府、企业和中介

各个经济角色，包括中央官僚机构、地方政府和企业（无论是国有、民营或外资企业），政策寻租行为普遍。例如最近十多年来，为了促成中国的产业转型升级，中央政府制定一系列产业政策，也界定一些重要的产业领域，给予大量财政和金融支持。各级地方政府也根据中央的政策精神，对自己所属的企业实行类似的政策。这么一来，马上就能形成一个庞大的政策寻租市场，形成不同的“团团伙伙”，包括政府、企业和“中介”。

政府和企业两个角色很容易理解，因为政府需要企业来执行政策。“中介”是一个比较新的概念。从前政府和企业直接打交道，无需中介。现在一方面为了反腐败（即不正当的政商关系），另一方面为了增加政府政策的科学性和透明度，政府往往会请来“中介”，对政策项目做事前评估和事后评审。评估对象不局限于经济项目，也包括诸如高科技类型企业等五花八门的类别。人们可以把这些“评估者”称为“中介”。

政策寻租往往表现为一种“内部交易”，遏止政策寻租就是要把“内部交易”转变成“外部交易”。如何实现“外部交易”？那就是把“交易”建立在公开的市场和社会之上。市场、社会、法治是“外部交易”不可或缺的因素，更是消除“内部交易”的有效手段。

这个“圈子”的正当性似乎无懈可击，做好了可以增进国家和社会的整体利益，但实际上不然。这些“圈子”的活动大多数都是政策寻租。对政府官僚来说，通过“科学”和“透明”的方法落实项目，是政策业绩；对“中介”来说，既拿到政府的好处，也拿到企业的好处，而“讲真话”从来就不需要考虑；对企业来说，最重要的是从政府那里拿到大量财政和金融利益，把工厂开了再说，产品卖不卖，是不是市场所需要的，则不是自己首先需要考虑的。

“政策寻租”的结果就是学术界所说的“分利集团”的形成，大家谁也不说实话，各方抱着“你好、我好、大家好”的心态，分享来自政府的政策“红利”。为什么中央政府所界定和支持的新兴产业，最终必然出现严重的产能过剩？尽管这些年已有很多新兴产业的民营企业因为产能过剩而破产，但有更多的企业仍然在做政策寻租。国企就更不用说了，十八大以来中央要“去产能”的大部分企业是国企。

巨量的过剩产能是如何造成的？在市场经济领域，产能过剩也会出现，即所谓的市场失败，但不会导致类似中国的严峻情况。中国的情况是因为企业（尤其是国企）不能按照市场原则来生产。这并非情况没有反映出来，或生产者不了解情况，而是因为各方的“利益链”关系，谁也不想把实际情况说出来。政策寻租让各方变得毫无责任感。只要能够从政策寻租到足够的“租金”，各方都会变得极其懒惰，不动脑筋，不作为。

### 扶贫扶出寻租空间

扶贫政策是另一个明显的政策寻租领域。为了实现全民小康社会，精准扶贫成了“十三五”规划的主题词。精准扶贫对中国来说无疑是一件极其重要的大事，这不仅关系到经济的可持续发展和社会稳定，更关系到一个社会的基本公平和正义。然而，即使是这个中央高层极其重视的领域，也出现了普遍的政策寻租行为。

这是政府、帮扶单位（企业、学校等各种组织）、村干部、甚至被帮扶对象（或村民）结成的一个利益共同体。这个共同体的目标最终往往演变成不是要帮助农村真正脱离贫穷，而是以最高

的效率来完成上层政府下达的扶贫任务。这就出现了甘肃“杨改兰”事件所显示的，没有人去帮助真正贫困者的情况。在很多地方，“扶贫”实际上变成了“扶富”。因为扶贫有指标（即在规定的时间内脱离贫穷），那些处于绝望中的人被视为没有希望脱贫，所以更容易被地方官员和帮扶者所忽视。

更有意思的是，被帮扶对象也能够得到“政策寻租”的机会。一些村民知道政府和干部负有扶贫的政治责任，也拼命参与政策寻租。这里，笔者再次引用从前引用过的两个例子。在一个较贫困省份的一个市，政府为了应对留守儿童的失学问题，对地方干部和小学教师实行对儿童学生的“承包责任制”。这原是一件好事，但最终培养出很多不负责任的父母。一些父母千方百计把小孩推给地方政府和学校，自己则好吃懒做。一个儿童病了，打电话给家长，家长正在打麻将，就回答说：“小孩不是你们在负责的吗？”竟然叫教师带孩子去看病。

另一个例子也是在同省，干部负责帮助农民脱贫，送羊到农户，希望农户通过养羊来脱贫。一次，羊病了，农户打电话给干部说：“你的羊病了，希望来看一下。”要注意，这个农户并不认为干部养羊是为了帮助他脱贫，而是认为干部是为了实现政府扶贫的目标。实际上，此类事情实在太多，不胜枚举。这些事例都表明，政策寻租不仅会促成政策变形，走上错误的方向，也会促成一个社会向下走，道德衰败，社会成员变得毫无责任感。

有人说，中国基层和农村的人比较自私，知识水平低，容易做“刁民”，容易出现“政策寻租”。那知识界又如何呢？实际上，知识界的政策寻租甚至超过了产业界和农村。与产业界产能过剩相反的是，知识界生产不出有效的知识。

### 知识界寻租致使新知识难产

改革开放以来，中国政府对教育界的投入越来越多。就大学建设而言，之前有“985”和“211”等工程，现在又搞“双一流”。实际上，各种类似和变相的工程不计其数。决策者的原意是要建设世界一流的大学，不计其数的财政和金融资源流向这些大学，但这么多年来，大学发生了什么？钱当然多了，

大学富了，但知识仍然贫穷。无论是政府还是大学精英都意识到，知识的创造有待体制的改革。大量的政策寻租消耗了国家大量的钱财，但体制依然如此。

如果说大学积重难返，旧体制很难加以改革，那新型智库呢？近年来，中央政府把智库建设提到很重要的议事日程上，期待新型智库能够生产出有效知识产品。尽管智库也有历史的问题，但很多智库都是新成立的，应当说没有多少历史包袱。那新型智库能否担当生产有效知识的责任？

从现状来看，答案不是直接和明确的，因为智库也在做政策寻租，而非真正在追求有效知识。很多智库并没有在搞踏踏实实的研究工作，或研究产生有效知识的方法论，而是说些“应当说的话”，即政治正确的话。更有智库把大量精力放在搞各种指标体系上。

西方搞智库搞了那么多年，也只有近年才开始出现评估智库的智库，在中国最著名的就是美国宾夕法尼亚大学智库与公民社会项目（Think Tanks and Civil Societies Program, 简称TTCSP）。不过，智库与公民社会项目并不为西方的智库所看重，因为这个项目要么做一些很显然的事情，要么就是缺少科学依据。中国呢？有多少智库、多少人在搞或想搞智库评估？智库还没有成长起来，教条主义和官僚主义已经勃兴。就其本质来说，智库是跟教条主义及官僚主义对立的；后者兴了，前者自然没有空间。未来的历史会证明这一点。就现状来说，新型智库领域忙着政策寻租，谁也不会反思现状。在政策寻租方面，大家都是获利者，为什么要去改变现状呢？

有政策寻租的行为，是不是意味着一个国家就不需要政策了呢？显然不

是。前段时间中国经济学界进行了一场中国要不要产业政策的大辩论。这场辩论或许在政治上具有重要性，但在学术或经验上并无显著意义，因为世界上根本找不到一个没有产业政策的经济体，也找不到只有市场而没有政府的经济体。

也就是说，这场辩论没有抓住事物的本质。问题并不在于需不需要产业政策，而在于需要什么样的产业政策，谁来制定，谁来落实，如何落实。经验地看，一些国家的产业政策有效推动了国家的经济发展，而有些国家的产业政策反而制约了经济发展。

其他方面的公共政策也是如此。近代以来，各国的公共政策（尤其是社会政策）有效助推了文明的进步、社会的公平和正义，但也有一些公共政策（例如社会福利）导致严重的政策寻租，产生了诸多负面效果。

在中国，政府在方方面面扮演着关键角色，而政府的角色是通过政策来体现的。这说明各级政府还会继续制定大量的政策。不过，经验表明，如果政策寻租行为不能有效减少或阻止，很多政策将很难达到其预期的目标，甚至走向反面。对中国来说，所要考量的问题，是如何减少和阻止政策寻租行为。

在这方面，各国积累了不少经验。政策寻租往往表现为一种“内部交易”，遏止政策寻租就是要把“内部交易”转变成“外部交易”。如何实现“外部交易”？那就是把“交易”建立在公开的市场和社会之上。市场、社会、法治是“外部交易”不可或缺的因素，更是消除“内部交易”的有效手段。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长  
文章仅代表个人观点