

文章编号:1003 - 2053(2002)03 - 0256 - 06

浅谈科技政策制定过程中的寻租现象

李 侠,邢润川

(山西大学科技哲学研究中心,山西太原 030006)

摘 要:本文分析了我国在科技政策制定过程中存在的寻租行为发生的原因和表现形式,并对各种形式的科技政策制定方式中的寻租行为提出了有针对性的防范措施。在科技资源比较稀缺的今天,对于寻租行为的研究对我国科技的健康发展具有重大的现实意义。

关键词:科技政策制定;寻租;预防

中图分类号:G301

文献标识码:A

大科学时代,科学作为一种成熟的社会建制,它像其它部门一样需要资金的投入,而有了资金的投入,不可避免的要进行投入产出分析,这符合经济行为的要求。另外,科技活动作为一种特殊的活动,它在更大层面上是受国家政策导向的,即是一种国家的制度安排,因而它又不完全等同于市场活动,任何科技政策的制定从某种意义上说都是对资源的重新配置和分配的过程。但一项科技政策是通过什么程序得到通过的,它又反映了哪些集团的利益,以及围绕政策通过的背后所展开的一系列博弈活动的特点等,都是我国目前科技政策制定过程中的薄弱环节。

正是由于科技政策的制定和选择过程是一个博弈行为,因而暗含了寻租现象发生的可能,众所周知:寻租现象造成了社会资源的严重浪费和资源配置的严重扭曲。尤其是像我国这样欠发达的国家,它的危害就更大了。在新世纪我国已加入WTO,科技政策的制定过程就面临着更为复杂的背景环境,因此,如何在新的形势下避免和减少科技政策制定过程中寻租现象的发生,使科技政策的制定真正达到对现有科技资源的最优配置,就成为我国科技健康发展和力争有更大突破的关键问题,在当前也就具有了重大的理论和现实意义。

1 何谓科技政策制定过程中的寻租现象

寻租(rent-seeking)本是一个经济学概念,据我国学者卢现祥考证:这个概念“最初是由安·奥·克鲁格在1974年提出的”^[1]。按照布坎南等人的观点,把寻租定义为:人们凭借政府保护进行的寻求财富转移而造成的浪费资源的活动。这种行为大多发生在某种制度环境下,“在这种制度环境下,他们所做的使价值最大化的努力所产生的不是社会剩余而是社会浪费。”^[1]

从中我们不难发现,寻租行为是一种垄断性的活动,任何寻租活动都与政府的管制、监督、垄断有关,这也是寻租行为发生的深层原因。我们这里所要研究的科技政策制定过程中的寻租行为是指:在科技政策制定过程中利用权力、个人的名望或强势集团的影响力资源等,在科技政策制定过程中寻求不适当的经济利益的活动,或者说是指那种维护既得的经济利益或是对既得利益进行再分配的非生产性活动。它严重扭曲了科技资源的合理流动和分配,同时造成了科技政策制定的复杂化,以及容易成为滋生腐败的温床。

为什么会发生寻租行为呢?按照经济学的观点:任何个人或团体都在市场中寻求利益最大化,这也是亚当·斯密用“一双看不见的手”去解释经济人行为的本原所在。大凡寻租行为都有如下特点:投资于寻租活动与投资于生产性活动一样都有可观利润;再者,只要寻租收益大于寻租成本,即寻租的净

收稿日期:2002-03-08

作者简介:李 侠(1967-),男,辽宁省辽阳人,博士生,研究方向为技术哲学、科学技术与社会。

邢润川(1940-),男,河北省邯郸人,教授,博士生导师,研究方向为科学史与科学社会学。

收益大于零,这个行为对个人或小的利益团体就是有利的;还有一点是,长期的寻租活动形成了一些利益集团,而这些集团为了维护自己的利益也要不断地扩大寻租范围,造成了寻租的内在扩张机制。

那么科技政策制定过程中的寻租都发生在哪些层面呢?大体上说,这与科技政策制定过程中对选择程序的确立有关,那么我国科技政策的确立一般都采取哪些程序形式呢?因而,对我国科技政策制定程序的考察就成为揭开谜底的关键,同时也是解决科技政策制定过程中的寻租空间的边界问题的依据,以及避免寻租行为发生的前提。

2 科技政策制定的程序选择的形式

根据现代西方福利经济学和公共选择理论的研究成果,我们可以很清晰地看到目前对政策选择程序的选择基本上有三种形式:全体一致同意、多数表决制和代表表决制。要想了解在政策制定过程中的寻租现象,首先要对这三种政策决策程序有深刻的认识和理解,才能发现问题的症结所在,即寻租空间的边界问题才能确定,只有在这个基础上才能发现相应的解决措施。为了清楚地说明问题,还是让我们仔细地梳理一下有关这方面的研究成果,这也是解决我们的问题的关键。

2.1 基于全体一致同意原则上的科技政策制定

为了阐述的需要,我们首先要界定公共物品的含义,公共物品是与私益物品(private goods)相对的。私益物品具有以下特性:“首先,它在消费上具有排他性;其次,私益物品的消费具有竞争性,也就是说私益物品每增加一单位的消费,其边际成本不为零。”^[21]由于这两个特性,使得私益物品的消费和生产是可分的,也就是说它有可能界定私益物品的产权。而公共物品(public goods)则恰好与私益物品的特性相反:首先,它在消费上具有非排他性;其次,公共物品的消费具有非竞争性,即公共物品每增加一单位的消费,其边际成本为零,也就是说它的消费是不可分的,难以界定产权。

政策正是一种公共物品,众所周知市场并不提供公共物品,因而政策的制定就成为政府的行为,但政府又是根据什么程序来决定政策的选择呢?许多政治哲学家对这个问题进行了深入的研究,其目的就是为了防止个人的权益为他人侵害。维克塞尔(1896年)提出了著名的全体一致同意原则,即关于

公共物品及其成本分割的决策只有在全体一致同意时才能做出。这样,全体一致同意原则就给做出符合帕累托最优的政治决策提供了制度上的保证。但这又面临着一个问题,全体一致同意原则是否具有现实可行性。

经过许多学者研究发现:维克塞尔全体一致同意原则起着与在市场经济下完全竞争起的相类似的作用,它只能存在于乌托邦社会,尤其是在全体成员的偏好各不相同的情况下更是难于达成全体一致同意原则。虽然,维克塞尔以及后来的布坎南和图洛克(1962年)承认:“一致通过规则是唯一的肯定能引出符合帕累托条件的公共物品数量和税额的选举规则,但也提出了两点批评:其一,在契约曲线上摸索寻找一个点可能需要相当多的时间;其二,一致通过规则助长了对策行为,即‘讨价还价问题’,由于每个人都得试探对方有无让步的意愿,所以讨价还价会进一步延误协议的达成。”^[31]

在全体一致同意原则下,政策制定的寻租空间被压缩为接近于零,因为,要使政策的通过有利于每个人,需要花费相当多的时间解释说明该项政策;另外,还要花时间寻找一个有利于每个人的政策,这种时间成本是巨大的,因为,任何人只要觉得不公平或利益受损,都可以要求否决一项政策,这样一来寻租空间也就被压缩得没有存在的理由。但现实社会是,这种一致同意原则虽然符合帕累托最优,但不可能实现;因为任何政策都有通不过的危险,如果一定要通过,则成本之大或许早已超过一项政策的实施所得的利益。因而,在现实社会中一致通过原则只能是人类的一个美好理想。在非乌托邦社会中,由于情况的异常复杂,全体一致同意并不一定就证明帕累托最优存在。

对此,亨尼普曼(1977)指出:“首先,即使政策受损者得到完全补偿,也并非所有个人都认为帕累托最优状况优于非帕累托最优状况;其次,帕累托最优并非绝对有效的规范,人们总是以其基本的道德标准来衡量一项帕累托改进;最后,在全体一致同意原则下决策时,每个人都处于一个有利的协商地位之中,个人可能以否决每一项他所能否决的集体决策相威胁。”^[41]由此可见,虽然一致同意原则可以避免科技政策制定过程中的寻租行为,但由于不具有现实可操作性,因而在目前的科技政策制定过程中,往往采用多数表决制。

2.2 基于多数表决制原则上的科技政策制定

通过前面的分析我们已经看到,一致同意原则虽然有诸多好处,但却是一种理想状态,不具有可操作性。维克塞尔已经意识到了这一点,那么,退而求其次,他以“实践的原因”降低全体一致同意的要求为有保留的多数表决制。

然而问题也随之而来,正如缪勒指出的那样:“这个百分比越高,小规模集团滥用其权力使协商进入困境的可能性就越大;反之,这个百分比越小,多数人集团使小规模集团承担所有公共物品成本而自己享受所有公共物品带来的利益的可能性越大。”^[41]面对这种困境布坎南和图洛克通过决策的成本预期来解决这种困境,预期成本包括两部分:外部成本和决策成本,外部成本等于个人因错误决策而导致的福利损失。集体决策要求的人数百分比越高,决策错误的可能性越小;决策成本是个人为协商投入的时间与精力的货币表示,如果要求决策原则越接近于全体一致同意,决策成本会因少数人的策略行为日趋有利可图而越高。

这只是从静态经济学角度考虑多数表决制可能存在的问题,其实在具体实施多数表决制时,还面临着更为严峻的问题,这一点往往被人忽视,即社会学家米歇尔所描述的“任何一种民主制度都将导致寡头决策”^[41]。造成这种现象的原因是多数人参与给每一个参与者带来高决策成本,这些决策成本是如此之高,以至于所有个人都乐意接受由少数人做出决策的决策准则。而这些少数人恰恰代表了某些利益集团,按照政治学家 Larry Berman 的观点,利益集团(interest groups)是指“一群分享共同的观点或社会环境的人们,由于希望影响政府的政策而紧密地联系起来的正式组织。”^[5]这就为寻租活动提供了广阔的潜在的寻租空间,在现实的科技政策制定中我们不难发现这种情况的存在:许多科技政策对少数有影响的共同体是有利的,而对一些缺乏实力的共同体是不利的;再加上中心地区对边缘地区的无形歧视,所有这些都导致占据有利位置的人们为了使政策对自己更有利;而那些本来就处于弱势的集团,为了避免更大的不利就更得进行大规模的寻租,浪费了许多本来就有限的科技资源。

再者,多数表决制还存在着著名的阿罗不可能定理,即并不总能得出一致的集体偏好顺序,它“预示着在全体一致同意的基础上集体决策将出现问题,换句话说,集体的偏好顺序不一定总能满足可比较性的要求。”^[41]这也就是说,在个人偏好一定的情况

况下,由于传递性,将导致循环而无法做出决策。

另一方面,多数通过规则会诱导人们去结盟以及为了得到再分配的收益去重新解释政策,而结盟的过程也为寻租预留了空间,尤其是弱势集团为了改变不利的地位只得进行寻租。但是由于多数人参与给每一个参与者个人带来了高决策成本,因而这种多数通过原则,在现实的科技政策的制定中并不常见,很难想象,让全国的科技工作者一起通过多数表决去决定一项科技政策,这种决策程序原则在一个小的科技共同体内是可行的,也是比较常见的。如果在一个小的范围内实行这种决策模式,导致的寻租规模相对来说还是小的,那么在一个大的范围内的科技政策的制定通常是采用什么原则的呢?这就是代表表决制,而正是这种决策模式,很容易导致大规模的寻租行为,这种决策程序的特点是什么呢?

2.3 基于代表表决制原则的科技政策制定

基于多数通过的民主决策程序会导致寡头铁则,那是因为所有选民都希望规避高决策成本从而接受了小集团决策的决策原则。这就造就了现代民主制中的一种最为流行的形式:间接民主制即代表表决制。代表表决制之所以能够很快得到接受,是因为一方面可以规避多数人表决时的高决策成本,另一方面也可以消除独裁或寡头决策时的外部成本。

在传统的公共选择文献中主要讨论了代议制民主的三个方面:代表们在竞选期间以及上任后的行为;选民们在选举代表时的行为;代议制民主下的结果有什么特征。一般的公共选择理论认为:代表如同选民一样都是理性的,都是醉心于效用最大化的经济人。但是,要做出一个是什么使一个代表的效用最大化的自然假定并不是一件轻而易举的事。正如安东尼·唐斯(A. Downs)的一句名言所说的那样:“各党制定政策为的是赢得大选而不是赢得大选为的是制定政策。”^[3]

现在的问题是,基于代表表决制的决策原则下,科技政策制定过程中的寻租行为都发生在哪些环节,而这正是我们要研究的问题。鉴于目前的科技政策的制定在我国通常采用代表表决制的程序,因而对这种决策程序的研究就成为解决我们的问题的关键。经过仔细的梳理,不难发现在这个过程中,寻租行为主要发生在以下两个层面:其一是存在着代表的来源和选择问题,尤其是在代表的选择上为寻租活动留下了很大的空间,从某种意义上说为了取

得说话的权利是要付出代价的,即为取得代表资格的寻租;其二,弱势群体在无法取得代表资格的情况下向代表寻租,避免更大的利益受损,或其它群体为了获得更大的利益也存在向代表寻租的行为,这尤其表现在国家对重点扶持领域的确定、R&D经费分配比例等方面。正是由于代表表决制的特点,为寻租行为的存在提供了现实的空间。

那么,代表表决制下选民的行为会是怎样的呢?安东尼·唐斯对这个问题进行了开创性的研究,他指出:选民主要关注两个方面的问题:收集信息和直接参与,这样就决定了选民的决策函数,唐斯给出了一个比较典型的选民决策函数^[3],可以用公式表示为:

$$R = B * P - C + D$$

这里,R = 选民的行为(投票,收集信息);B = 这一行为的潜在利益;P = 假如采取了这一行为,这些利益自动增加的概率;C = 该行为的成本;D = 补偿该行为的私人利益。

虽然,后来的许多公共选择学派理论家对这个公式的解释存在许多分歧,但大体上它反映了选民的投票行为,因为只有当 $P * B + D - C > 0$ 时,他才可能参与投票。据奥尔森研究:在一个大的集体中P总是很小的。正是由于这个原因,许多代表觉得自己的一票并不能决定大局,因而在有诱惑时很容易去寻租。

由于我国目前的科技政策制定主体是科技共同体,这就意味着这些代表来自不同的科技共同体。鉴于我国目前科技发展存在着严重的不平衡,因而也就无形中决定了代表名额的分配存在着严重不平衡性,这就指涉了在边远和落后地区存在着弱势的科技共同体,在科技政策的决策过程中,他们的利益往往得不到适当的补偿,造成科技发展中的“马太效应”,使落后地区的科技发展以民主的形式被合法地损害。据资料显示,我国的两院院士大多分布在北京和经济发达地区,而中西部地区的院士总数还不如一个经济发达的省的院士总数,由此我们可以很清楚地得出一个结论,弱势地区在科技政策制定过程中处于明显的弱势。

据学者路宁统计:“目前,每年参与同行评议的专家约有2万多人。”^[6]但关键的是我们要看一看其中的分布和构成,也许这更能反映问题。从表1关于我国学科评议组成员的分布和构成中,我们可以明显地看出以下几个问题:

表1 我国学科评审组成员的分布和构成

届次	第一届 (1986 - 1987)	第二届 (1988 - 1989)	第三届 (1990 - 1991)
学科评审组(个)	41	50	56
总人数	488	612	632
平均年龄(岁)	59.6	59.0	59.1
来自省(直辖市)数	24	28	28
京区成员及比例 (%)	228 (46.7%)	258 (42.2%)	247 (39.1%)
女评审组成员(位)	32	47	38
学部委员(位)	108	87	55
连任成员及占上届 比例(%)		352(72.1)	302(49.3)

资料来源:路宁著《科学的沉思》,155页。

(1) 弱势地区是确实存在的(如北京地区在连续三届评审组成员中的比例都在40%左右,甚至接近一半,可想而知另外一些地区的份额将会何其的少);

(2) 成员的连任比例虽然有所降低,但仍然过高,这就暗示了新的成员名额是有限的,在它的分配上不可避免的存在“马太效应”导致的寻租现象;

(3) 评审组成员的平均年龄过大,新生科技人才的进入成本无形加大。限于篇幅,关于这个表格引发的问题不再赘述。

任何科技政策的制定从某种意义上讲都是对科技资源的重新分配。这样一来,弱势群体为了在资源分配格局中的处境变得不至于更糟,在寻求增加代表名额的博弈中,往往通过寻租行为来达到这个目的,但是由于科技共同体的特点,要想获得代表的资格往往需要一定的知名度、一定的学术地位等,这对科技落后地区来说是难以与优势地区相抗衡的。因此,即使通过寻租的行为,增加代表名额的难度比较大。但这里要考虑到,当一个国家或机构明显存在对弱势地区的政策倾斜时,这时在弱势地区内部也会发生大规模的寻租行为,因为这时的代表名额对全局来说是特设的,因而在弱势地区内部的竞争会变得日益激烈,在代表的选择上,权力的介入更增加了寻租的规模和可能性。这样一来就出现了一个悖论:对弱势地区的照顾,本是为了改变弱势地区的弱势状况,可是这样又出现了不公平竞争和寻租行为。

另一方面,除了在代表的选择上存在寻租行为

外,还有一种更为常见的寻租行为:向代表寻租。这可以发生在弱势群体也可以发生在优势群体,甚至这两种情况可以同时存在。两强的联合只是为了获得更大的垄断地位和更大的利益,而弱势群体的寻租只是为了使得处境不至于变得更糟,这倒是我们常见的和容易理解的情景。

在代表表决制原则下的科技政策的制定过程中,我们还要注意另一种产生寻租和设租的资源——权威资源,它的作用方式是通过影响力来完成的。据美国学者达尔(Dahl,1956)的研究:至少在三个层次上影响力在政策制定过程中发挥作用:“第一,直接参与决策的少数人持有的对政策结果的影响力。这里影响力不是作用于人的力量,而已被概念化为对某一社会结果产生影响的力量;第二个影响力概念是指社会群体或个人对直接决策负责人具有的影响力;作为第三种影响力的‘资源’概念,意味着财富和威信等没有特定影响力受体的存在,与其说是关系概念,不如说实态概念。”^[47]这三种影响力资源都可以形成特定的设租与寻租行为,其实以往的科技政策的制定无形中都已受到这种影响力的干扰。

至此我们已经比较详细地分析了在代表表决制原则下,科技政策制定过程中各个环节可能发生寻租的路径,这只是解决问题的第一步。

3 针对我国科技政策制定过程中的寻租行为应采取的防范措施

众所周知寻租行为是资源的一种极端浪费,在我国目前科技资源有限的情况下,如何高效、合理地运用这些资源就成为制定科技政策的首要任务,因此如何防止与减少寻租行为和规模就成为政策制定过程本身需要解决的问题。结合上面的三种政策制定方式的特点,我们有针对性地提出一些防范措施。

由于我国还是一个经济发展中国家,科技资源很有限,每年用于R&D的经费一直没有超过GDP的1%，“九五”期间R&D/GDP一直徘徊在0.5%左右,据最新资料显示:“2000年国内科学研究与实验发展经费总支出为896亿元,比上年增长17.9%(按可比口径计算)。R&D经费总支出占当年国内生产总值(GDP)的比重为1%,其中基础研究经费支出为46.7亿元,占5.2%,应用研究经费支出为152.1亿元,占17.0%,实验发展经费支出为697.2亿元,占

77.8%”。^[48]从这组数据中我们可以看出,去年我国的R&D/GDP首次突破1%大关,而发达国家这一指标通常在2%以上,由此可见,在财力资源上我国与发达国家尚有不小的差距,如何使这些资源得到高效率的充分利用,就成为我国科技界急需解决的问题。而经济学已经证明寻租是社会资源的浪费和损耗,因此如何避免和减少科技活动中的寻租行为对我国科技的发展就具有了重大的现实意义。

前面分析了我国科技政策制定的决策程序的类型,从中我们可以发现:基于公共选择的科技政策制定程序,最易达到帕累托最优,实现资源的效用最大化,同时寻租空间也最小,但是,我们知道一致同意原则只具有理想主义的色彩,不具有现实操作性;在现实的科技政策制定过程中经常采用的是多数表决制和代表表决制,而正是这两种决策程序暗含了巨大的寻租空间。通过比较可以清晰地看到:从一致同意原则—多数表决制原则—代表表决制原则,寻租规模逐渐加大。为了有效抑制科技活动中的寻租行为,首先要从源头上治理。

科技政策作为一种制度安排,体现了国家的意志,因此要想有效制止寻租行为,首先要求政府减少干预和管制范围,缩小政府的职能范围,因为寻租直接与干预和管制有关。

其次,政策制定过程中要增加透明度和有效的反馈渠道,一方面,充分利用舆论的低成本监督机制,防止院外活动扩大化和权威资源对政策制定的巨大干扰;另一方面,在体制内设立一种IG(Inspectors General)组织,正如美国学者保罗·C·莱特(Paul C.Light)指出的那样:“IG不仅仅是手边的一种工具,它更应该是一种监督(monitoring)。IG被赋予可以充分接近信息,而这些信息也正是国会想要的。IG可以自由地审计、调查、复查、评估、分析任何一个问题。”^[49]只有这样,IG才能在政府的各项计划中真正对根除欺诈、浪费、滥用职权、错误管理负起责任,规定明确的奖惩措施,从制度上抑制寻租的空间。因为寻租活动同样追求利益最大化,从经济学意义上来看:只要寻租的预期收益大于寻租的预期成本,一旦有机可乘,潜在的寻租者就会变成现实的寻租者。有效的监督和约束机制既可以减少寻租的预期收益,又可以增加寻租的预期成本。一旦寻租成本大于收益,这种行为自然会减少。

第三,在全社会形成一种反对寻租行为的道德或思想环境。

再者,对代表的选择要有广泛的代表性,同时要
对代表资格进行定期考核,对于不合格者要坚决取
消代表资格,充分考虑到弱势群体的利益,避免多数
人对少数人的过度占优局面。

4 结 语

以往的科技政策过于注重对执行过程的管理,
而缺乏从源头保证科技政策制定的公平与效率,而
这正是制约我国科技上一个新台阶的关键所在。由
于各种院外活动以及利用权威资源的影响力进行寻
租造成的我国科研低效率的深层原因一直得不到正
确的阐述,这些都是我国科技政策制定过程中存在
的薄弱环节。本文对这个问题进行了初步的梳理,
由于资料的限制,目前还无法对政策制定过程中的
寻租规模进行测算,但也希望此项研究能引起更多
人的重视,真正达到对我国科技的健康发展有所助
益的目的。

参考文献:

- [1] 卢现祥. 寻租经济学导论[M]. 北京:中国财政出版社, 2000.
- [2] 毛寿龙,李梅. 有限政府的经济分析[M]. 上海:上海三联书店, 2000, 156.
- [3] 丹尼斯 缪勒. 公共选择[M]. 上海:生活、读书、新知三联书店, 1993, 25, 97, 120.
- [4] 汉斯 范登 德尔,本 范 韦尔瑟芬. 民主与福利经济学[M]. 北京:中国社会科学出版社, 1999, 93 - 99.
- [5] Larry Berman, Bruce Allen Murphy. Approaching Democracy [M]. Prentice - Hall Inc. 1996, 409.
- [6] 路宁. 科学的沉思[M]. 长春:吉林大学出版社, 2000, 154.
- [7] 大岳秀夫. 政策过程[M]. 北京:经济日报出版社, 1992, 75.
- [8] 2000年全国R&D资源清查主要数据统计公报[R]. 国家统计局, 2001年10月.
- [9] Paul C Light. Monitoring Government - Inspectors General and Search for Accountability[M]. The Brookings Institution, 1993, 17.

Study on phenomenon of rent-seeking in making science and technology policy

LI Xia, XING Run-chuan

(Center for Research Philosophy of Science and Technology in Shanxi University, Taiyuan 030006, China)

Abstract: The paper analyses reason and expressing the form of rent seeking in making science and technology policy. The paper provide some special suggestion preventing from all forms rent seeking. In the time of rare resource of science and technology, The research in action of rent seeking has very important meaning for our country's science and technology development in order.

Key words: science and technology policy; rent-seeking; prevent