

腐败模式与经济增长：中国经验与故事

——China's Gilded Age*

摘要：本文梳理了洪源远在《中国的镀金时代》中提出的“分解腐败”框架，基于精英/非精英与盗窃/交换两维度，将腐败分为微盗窃、大盗窃、快钱与渠道费四类。微盗窃与大盗窃侵占公共或私人利益，损害增长；快钱提升效率却加重隐性成本；渠道费通过与官员分利、绩效挂钩激励招商引资，成为中国改革开放以来高速增长的重要动力。与此同时，渠道费模式也引发资源错配、债务攀升与不平等加剧。书中还通过中美比较揭示，美国合法化的政治献金与渠道费本质相似。以渠道费主导的发展模式提供了经济发展与腐败治理的中国见解。本文最后就中美制度比较提出了疑问。

一、本书主要内容与观点

长期以来，学界就腐败与经济增长之间的关系争论不休。根据诺斯的新制度主义学说，产权保护完善且有效执行的制度是经济绩效的必要因素^①，而腐败则是危害产权保护有效执行的行为。官僚系统中的繁文缛节与敲诈勒索增加了主体投资的隐性成本，缩减整体投资规模继而减少绩效产出^②；相较于有明确规定与预期的税收，非法和秘密性强的腐败扭曲经济活动的能力更强，此即为缺少完善制度体系的贫穷国家“发展的代价”^③。然而，亦有观点认为一些国家的腐败恰好是在制度运转不良的国家内市场主体为保证正常市场活动所必须支付的均衡价格，从这个意义说，腐败反而是经济发展的“润滑剂”^④。

上述争论试图抽炼不同国家的一般性特征以论证腐败与经济特定关系，但在简化的参数中运作无法让我们充分理解腐败、治理与经济绩效之间的动态联系。在本书中，洪源远（Ang Yuen Yuen）以中国为背景阐明腐败与经济发展之间的一组特殊关系。本书的问题意识起源于如下困惑（Puzzlement）：**为何中国自 90**

* Ang, Yuen Yuen. 2020. *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.

^① North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.

^② Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." *The Quarterly Journal of Economics* 110(3): 681–712. doi:10.2307/2946696.

^③ Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. 1993. "Corruption*." *The Quarterly Journal of Economics* 108(3): 599–617. doi:10.2307/2118402.

^④ Lui, Francis T. 1985. "An Equilibrium Queuing Model of Bribery." *Journal of Political Economy* 93(4): 760–81. doi:10.1086/261329.

年代以来能够在腐败水平如此之高的条件下实现如此高速的经济增长？作者认为，与其辩论腐败对经济作用的正负方向，不如承认腐败的经济效应的复杂性并加以分析，即本书所谓“分解腐败（Unbundling Corruption）”。首先，腐败及其影响范围的规模存在差异，所涉金额之大小与官员在官僚系统中的层次密切相关，因此作者区分出“精英/非精英”之维度。其次，腐败所牵涉的主体间关系亦有区别，据此可分出政府官员内部“盗窃”（Theft）公共或私人利益行为和政府—社会间的“交换”（Exchange）行为。两个维度交叉构成本书的腐败类型学，由“微盗窃（Petty Theft）”“大盗窃（Grand Theft）”“快钱（Speed Money）”和“渠道费（Access Money）”（见表1）。

作者认为，涉及盗窃的两种腐败行为（如敲诈勒索、贪污公款）以被侵占公共或私人利益满足腐败官员的个人利益，因此会危害经济增长。快钱尽管可以增加官僚系统的效率，但并不会带来实质增长，只有渠道费才可发挥促进经济增长的作用。所谓“渠道费”与其说是“非正式税收”，不如说是市场主体对官僚系统的“投资”或“分利”（Profit-Sharing）；通过向官员奖励部分利润换取特许经营权，将分成额度与经营绩效挂钩，以此激励官员招商引资、刺激增长。中国自90年代以来腐败结构发生了从盗窃为主向渠道费为主的重要转变，正是这种转变使得中国即便在腐败高企的条件下依旧实现了迅猛增长。

以分利腐败促增长的模式——作者在本书中类比为美国镀金时代的“裙带资本主义”（Crony Capitalism）——亦有其风险，最为突出的即系统性资源分配扭曲。在渠道费为主的腐败结构下，分成竞争替代了剩余市场竞争，并刺激官员无休止地扩张投资并从中分利。尽管中国在这种模式下经济快速扩张并兴建了大量房地产与基础设施，但供给过剩、债务高企与不平等加剧的问题也随之凸显。十八大以来中央开展全面从严治党等一系列举措，试图纠正渠道费发展模式的弊病。

表 1 腐败的类型学与差异性影响^①

类型	盗窃/交换	精英/非精英	合法性	经济影响	类比
微盗窃	盗窃	非精英	非法	危害增长	毒药
大盗窃	盗窃	精英	非法	危害增长	毒药
快钱	交换	非精英	非法	增加效率但增加成本	止痛药
渠道费	交换	精英	混合	刺激增长但助长扭曲、风险和不等	类固醇

基于对腐败结构的跨国比较，作者还纠正了既有腐败研究的系统偏见。首先，贫穷国家的腐败之所以危害经济，主要是因为腐败结构中盗窃类型的腐败占据主导；公共与私人利益被官员个人榨取，继而无法转化为经济产出。其次，与既有跨国腐败调查的结论不同，作者挑战了发达国家“清廉程度更高”的观点。以中美比较为例（见图 1），两个国家在国际通用腐败调查（如透明国际清廉指数）中的清廉水平差异较大，但根据本书的数据则呈现出相似的腐败结构。之所以如此，是因为游说与政治献金在美国被合法化，而如果将其视为“渠道费”的一种，美国实际的腐败情况要更为严重。

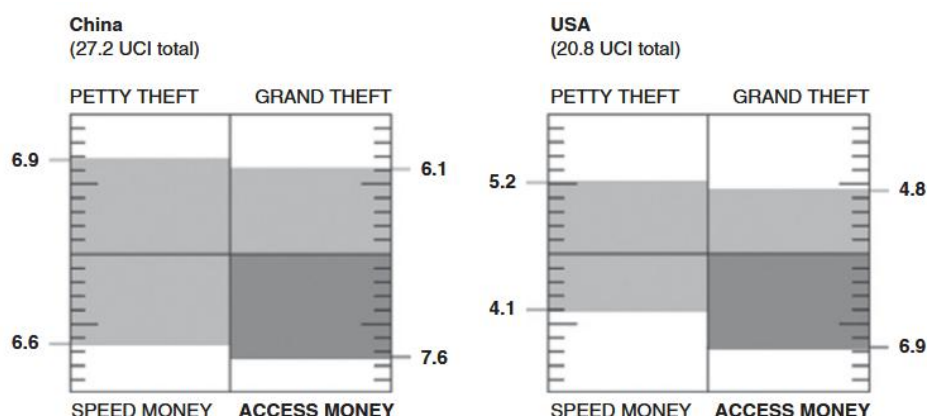


图 1 中美两国的腐败结构比较^②

二、本书理论亮点：腐败与增长的“中国故事”

本书理论上的亮点是以中国案例为基调，强调了腐败结构与经济增长之间的复杂关系。首先要承认腐败内部结构及其作用的复杂性，将腐败根据精英性质与

^① Ang, Yuen Yuen. 2020. *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press: 12.

^② Ang, Yuen Yuen. 2020. *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press: 44.

盗窃/交换性质作类型学划分，随后将盗窃/交换性质视为经济发展的激励结构。改革开放以来，以制度性安排“把激励搞对”，通过物质或符号性奖励将地方发展绩效与官员收益联系起来，被认为是中国实现经济腾飞的核心因素^①。在本书中，“交换”性质的腐败（本书概念化为“中国式分利”（Profit-Sharing, Chinese Style））为即可视为官员致力发展的激励之一。在经济分权环境下，地方主官利用发放特许经营等权力从商人处获取巨额物质收益，并将项目建设转化为支撑晋升的政绩^②。官商之间的恩庇一侍从（Patron-Client）网络^③尽管存在系统性分配不均、经济脱实向虚、过度建设和债务杠杆高等弊病，但客观来说支撑了中国新世纪头十年的高速发展。

本书对激励的讨论超越了仅将对象局限于地方党政主官的锦标赛理论，还关注基层官僚（公务员）的发展激励。韦伯理性官僚制理论将官僚工资的公共化与定额化视为国家现代转型的标志之一，在未完全转型的官僚体制中，缺少足够物质激励的官僚通过攫取公共或私人利益创造收入，即本书所讨论遏制经济发展的“微腐败”^④。中国经验则呈现了一种独特的解决方案，即通过与地方公共收入绩效挂钩的津贴、福利替代不受控制的盗窃，弥补公务员微薄的正式工资。在分税制^⑤框架下，基层官僚津贴主要来自地方非税收入和部分税收返；这种将个人福利与单位绩效挂钩的安排遏制公务员的掠夺之手，甚至激励其积极拓展投资池。还有两组措施避免基层公务员掠夺公私利益，从全流程减少了基层公务员实施盗窃的空间：其一是1998年国家公务员制度改革强化了监察部门和审计机关的独立性和权威性并要求政府部门逐步系统化改革和公开政府办事流程；其二是2001年国库统收统支制度规范收支流程、打破资金分散控制。此外相较于基层公务员更具扩张激励的地方党政主官也会强化对下属的监管问责，以监督教育在

^① 例如：Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 1995. “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China.” *World Politics* 48(1): 50–81; Li, Hongbin, and Li-An Zhou. 2005. “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China.” *Journal of Public Economics* 89(9): 1743–62. doi:[10.1016/j.jpubeco.2004.06.009](https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.06.009).

^② 关于经济分权与官员晋升的讨论，参见上一条脚注。

^③ 关于政商与政商间恩庇一侍从关系的讨论，可见：黄冬娅，2013，《企业家如何影响地方政策过程——基于国家中心的案例分析和类型建构》，《社会学研究》第5期，第172-196+245页；Truex, Rory. 2014. “The Returns to Office in a ‘Rubber Stamp’ Parliament.” *American Political Science Review* 108(2): 235–51; Ling Chen and Hao Zhang. 2021. “Strategic Authoritarianism: The Political Cycles and Selectivity of China’s Tax-Break Policy.” *American Journal of Political Science* 65(4): 845–61.

^④ Besley, Timothy, and John McLaren. 1993. “Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives.” *The Economic Journal* 103(416): 119–41. doi:[10.2307/2234340](https://doi.org/10.2307/2234340).

^⑤ 有关分税制下税收返还制度内容的制定过程可见：刘克崧、贾康，2008，《中国财税改革三十年：亲历与回顾》，北京：经济科学出版社。

官僚系统中传递注重长期收益、摒弃短期掠夺的理念。

中国过去以渠道费为主的增长模式，对于理解经济发展与腐败治理均有重要意义。首先，解读中国改革开放的文献将经济和财政的分权视作地方官员扩张经济的核心激励^①，但对分税制再集权后的增长激励结构解读不足，没有充分论证地方官员为何热衷于土地财政而非直接榨取私人部门。本书一大创举在于将政商恩庇一侍从关系与官僚系统的隐形福利纳入地方发展的激励结构以解释上述问题。这种“不得不为”的交换式腐败恰恰是中国过去三十年来发展的伴生品，由此也引发我们对发展中国家腐败治理的探讨。发达国家的经验希望以全面的制度改革实现官僚的“韦伯化”以根除腐败^②，但即便如美国也经历了腐败丛生的发展历程；新加坡经验则提供了“绩优官僚制”的解决方案，以高额正式工资替代腐败收益^③，但若缺少严厉监管同样难以发挥作用。中国模式则是稍折中的方案，即部分允许促进经济扩张的渠道费腐败并构建服务整个官僚系统的分利结构，以此作为地方促进经济发展的激励，同时完善遏制掠夺性腐败的制度保护激励。

三、本书观点之疑问

本文对本书观点亦有疑问之处。作者在文中多次强调，对渠道费作用的理解应当类比为类固醇（Steroids），它能够短期内刺激经济体成长但副作用极强^④。然而，中国过去几十年来的渠道费和分利结构在哪些方面造成了多大程度的负面影响？特别地，在不同的体制下，美国“镀金时代”的阴影与中国“镀金时代”的弊病是否有区别？本书除了提供薄熙来主政重庆期间债台高筑的证据外便未在提供足够的证据来佐证渠道费腐败加剧了地方债务、经济脱实向虚的观点。

如前所述，作者意在以“镀金时代”构建中美比较的勾连。作者也指出，二者尽管经历了十分相似的发展时期，但政治制度是两国的核心区别^⑤。再进一步

^① Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 1995. "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics* 48(1): 50–81; 林毅夫、刘志强，2000，《中国的财政分权与经济增长》，《北京大学学报（哲学社会科学版）》第4期。

^② Rose-Ackerman, Susan, and Bonnie J. Palifka. 2016. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press.

^③ 于文轩、吴进进，2014，《反腐败政策的奇迹：新加坡经验及对中国的启示》，《公共行政评论》第5期，第131-154页。

^④ 见本书第一章和最后一章。

^⑤ Ang, Yuen Yuen. 2020. *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press: 184-186.

问，政治制度如何影响两国走出镀金时代实现经济转型的过程？既然作者意在挑战制度经济学将“好”制度视为国家发展的重要先决条件的观点，那么如何理解制度在变革渠道费腐败中发挥的作用？这些问题都有待我们提供更多解释与证据。