

腐败与发展

CHERYL W. GRAY 和 DANIEL KAUFMANN

腐败的主要原因及其代价是什么？本文探讨了这些问题，并提出了发展中国家和转轨国家加强反腐败工作的具体方法。

在发展中国家，人们经常听到关于腐败的如下一些提法：贿赂与腐败也许有一定的积极作用；腐败现象到处都存在；解决腐败问题代价非常高；政府所拥有的不多的资源应该用于执法措施之中，比如用于有较好形象的政府监督机构。但是，事实上越来越多的证据表明，腐败的经济代价是巨大的；发展中国家之间的腐败程度相差极大；腐败现象是可以控制的；解决腐败问题的战略必须将注意力更多地投向导致腐败的根本原因，因而也就是投向各种刺激因素、防止措施以及特定的经济和机构改

革的作用上来。

过去几年来，人们对腐败问题的认识越来越深，讨论越来越多，这其中包括：世界银行行长詹姆斯·D·沃尔芬森和国际货币基金组织总裁米歇尔·康德苏向世界银行和国际货币基金组织年会所作的报告，1996年和1997年版的《世界发展报告》所进行的长篇讨论，内部工作小组关于世界银行和国际货币基金组织中腐败的论述（他们已将报告提交给各自的执行董事会及联合发展委员会），非政府组织透明国际的影响不断加大，经济合作与发展组织最近具有里程碑意义的批评国外贿赂的决议，以及论述腐败的理论上和实践上的文献不断增多，其经济上的影响也在不断增大等等。同样值得注意的是，新兴国家的许多政府官员愿意公开地讨论他们国家所面临的腐败的挑战。在最近进行的一项对60多个国家150位高级政府官员和公务员队伍主要成员的调查中，被采访者将公共部门的腐败列为他们国家发展与增长的最大的阻碍要素。

腐败的多种面孔

对腐败的一般性定义是公为私用。它包括贿赂和敲诈，这两种形式必然涉及两方面的人；腐败还包括官员能独自进行的其他形式的违法乱纪行为，比如欺骗和贪污。政客和高级官员骗取公共资产及贪污公共资金（它们与一些国家的“重大”腐败有关，其中的一些案件常被好事者所干扰）对一国经济发展的负面影响是明显的和直接的，它们所带来的代价不需要进行很深入的讨论。不过，对私人团体向政府官员行贿的分析，尤其是它对私人部门发展的影响的分析，就要复杂一些。在对行贿受贿进行分解时，应该考虑私人团体能从政客或官僚那儿“购买”到什么样的东西。

- **政府合同：**贿赂能够影响私人团体提供公共货物和服务的选择以及这些供货合同的确切条件。它还能影响项目执行期间转包合同的条件。

- **政府收益：**贿赂能够影响货币收

Cheryl W. Gray

美国人，世界银行减贫与经济管理网络公共部门临时负责人。

Daniel Kaufmann

智利人，世界银行发展研究集团首席经济学家。

益（指逃税、补贴、养老金和失业保险金等）和实物收益的分配（指进特权学校、医疗保健、房地产或是正在私有化的企业中的股份）。

- **公共收入：**贿赂可以被用来减少政府从私人团体征税或其他费用的数量。

- **节省时间及避免监管：**贿赂可以加速政府批准从事合法活动的过程。

- **影响立法和监管过程的结果：**贿赂可以改变立法和监管过程的结果，其方式是使政府或者不能制止违法活动（比如毒品交易或污染），或在法庭审理案件中或其他法律事务进程中不公平地对待各方当事人。

在不同的社会中，腐败的发生率有极大的不同，有些国家较少，有些国家较为普遍，而还有一些国家则是系统性的腐败。如果腐败现象较少，那么发现、惩罚并孤立它就相对容易一些。不过一旦腐败成为系统性的现象，那么查处和惩罚腐败的可能性就会降低，这会刺激腐败进一步增加。腐败行为的代价在最开始阶段上升，但是后来会降低，这种模式会导致出现多重平衡：一种出现在腐败现象相对较少的社会中，另一种出在腐败现象比较普遍的社会中。从后一种平衡向前一种平衡转变，比在腐败成为普遍现象但尚未成为系统性现象的情况下控制腐败很可能要困难一些。当存在系统性的腐败时，机构、法则和行为准则已经适应了腐败的一贯做法，官僚和其他代理人往往模仿政治舞台中他们上级的例子，甚至从中获得启示。

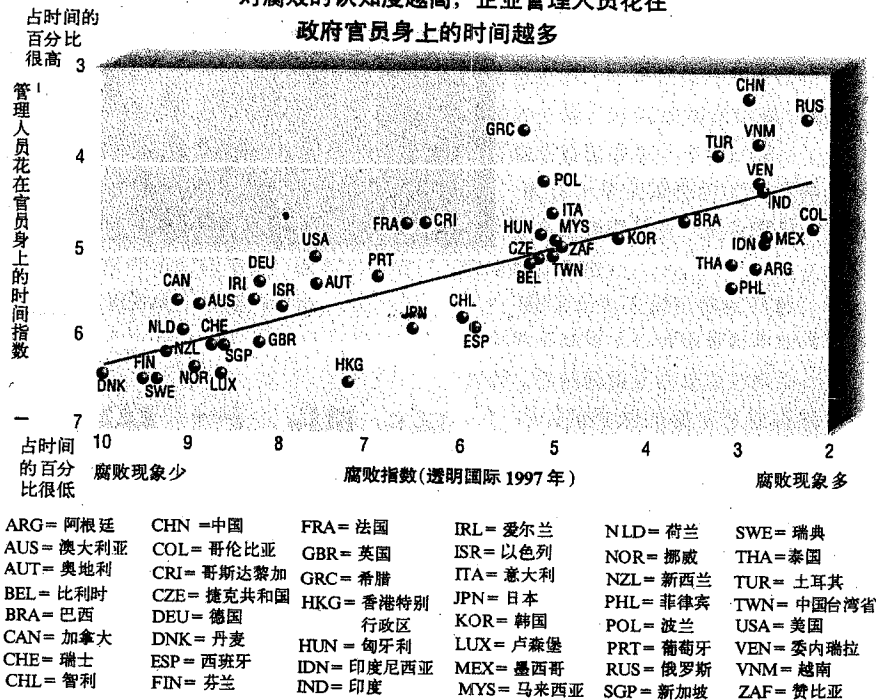
腐败的经济代价

为研究腐败的经济代价而成立的理论性和实验性研究的机构近年来大量增加。从总体上看，它们得出了以下结论：

- 贿赂是广泛存在的现象，但是各地区之间、地区之内存在着极大的差异。比例，调查表明，与许多完全工业化的国家相比，博茨瓦纳和智利的贿赂现象要少一些。

- 贿赂增加了经济中的交易成本和不确定因素。

图1
对腐败的认知度越高，企业管理人员花在政府官员身上的时间越多



资料来源：Daniel Kaufmann 和 Shan-Jin Wei, 1998年,《贿赂资金加速了商业的车轮吗?》这是一篇提交给 1998年1月于芝加哥召开的美国经济学会年会的论文。
注：对《全球竞争力调研》和透明国际指标的使用结果决不构成世界银行对它们精确的国家评级的正式认可。
1.《1997年全球竞争力调研》。

- 贿赂通常会导导致无效的经济成果。它阻碍长期外国直接投资，使人们才能都投入到寻租活动中去，扭曲部门重点和技术选择（比如，激励人们承建大型国防项目而不是在预防医疗方面拥有专长的农村医疗所等）。它促使企业在正规部门之外从事地下经济，削弱国家筹措收入的能力，并导致越来越少的纳税人被以越来越高的税率征税。这反过来又会削弱国家提供包括法律原则这样一些公共货物的能力。由此导致的结果是，腐败增加，地下经济活动增加，它们之间形成恶性循环。

- 贿赂是不公平的。它导致累进税，这种税尤其要由小企业的贸易和服务活动来承担。

- 腐败会削弱政府的合法性。一些观察家们提出，在一定条件下，贿赂也许会有积极的作用，它使企业和个人掌握了避免繁琐的规章和低效率的法律体系的监管的手段。但是这一观察忽视了它巨大的扭曲作用，即许多政客和官僚（尤其是在腐败社会中）对

于反生产力规章的制订和解释具有巨大的扭曲作用。腐败不仅不能成为促使僵化的管理“运转不灵的车轮”前进的“润滑剂”，反而会导致过多的扭曲性法规不断增加。还有一种观点认为，贿赂可以提高效率，因为它减少了得到政府批准所需的时间。这一观点也是令人怀疑的。贿赂也许首先使这一过程减慢。

现有的实证证据表明，在贿赂的程度与企业管理人员花在政府官员身上的时间之间存在着正相关的关系，因此上面两种认为贿赂可以“润滑”和加速审批的观点是站不住脚的。1997年，世界经济论坛进行了一次全球竞争力调查，调查的59个国家3000多家企业的答卷表明，企业认为，贿赂越多，则企业与官僚和政府官员在商谈营业执照、许可证、签名及税收上的时间就越多（图1），即使在考虑了企业和国家的特征之后也是如此。证据还表明，在贿赂现象比较普遍的地区，企业的资金成本往往更高。另外，没有实证性证据表明“东亚有所不同”，在东亚高速增长阶

段，许多人持有这种观点。不过，东亚与其他地区一样，贿赂与企业花费在政府官员身上的附加时间之间同样存在着正相关的关系。

在任何社会之中，都会有一些核心的法律和规章服务于具有生产性的社会目标，比如建立法则、环境控制及审慎的银行业管理制度等。在这方面，“润滑剂”观点的问题较大，因为贿赂可以避免这些法规的制约，并对社会造成严重的伤害，比如非法砍伐热带雨林或者不能使为保障公众安全的法则实施等。行贿者还能够购买到市场的垄断权，比如在某些前计划经济国家的能源部门就是如此。在这些国家中，前所未有的巨大贿赂支出支撑起庞大的垄断结构。最后，透明度不高的内部贷款做法及监管不当的金融体系中潜在的不适宜的金融计划，使得阿尔巴尼亚、保加利亚及最近的东亚一些国家出现了宏观经济危机。

腐败的复杂原因

腐败在发展中国家和转轨国家中普遍存在，其原因不是因为那里的人民与其他地区人民有什么不同，而是因为腐败的条件比较成熟。在这些地区，人们挣钱的愿望尤其强烈，而贫困及公务员的低而且不断降低的工资更促成这一愿望。此外，发展中国家人们面临着各种高风险（比如疾病、事故和失业），而他们一般又缺少富裕国家常有的许多风险分散机制（包括保险及发育良好的劳动力市场）。

不仅人们挣钱的欲望强烈，而且从事腐败活动的机会也较多。在高度管制的经济中，垄断利益巨大，而且如前所述，腐败培养了对更多管制的需求。此外，在转轨中国家，经济租金尤其巨大，因为这些国家存在着实际上有待抓取的大量国有财产。发展中国家和转轨中国家许多政府官员的权力很大，而这种体系性弱点又因法规不明确、朝令夕改及不能很好地公之于众而更加明显。

在这些国家，责任心一般也不强。政治竞争和公民自由往往受到限制。政府的法律和道德原则没有很好地形成，

而肩负执行这些法律和原则职能的法律机构无力完成这项复杂的工作。监督机构也不力，这些机构应为侦查和执行提供信息，它们包括调查机构、会计机构和舆论界等。但是拥有强大的侦查力量是非常重要的，因为贿赂涉及的双方都能从中获益，因而贿赂案件非常难于查处。即便能够查出，当存在系统性腐败时其处罚也可能是从轻发落——如果有许多人（其中往往包括执法者本人）很可能犯有同样的罪的话，那么要从重处罚该案件就比较困难。此外，如果政府官员工资不高，那么失去政府工作的威胁作用也是有限的。

最后，某些特定国家的自身因素也可能与贿赂的普遍存在有关，比如人口规模和自然资源状况等。

树立政治意愿

在解决腐败问题过程中，了解哪些因素能使得强有力的政治家们做他们应做的工作，他们代表着哪些利益，这是相当重要的。寻求政治上的支持是重要的；即便在腐败现象比较普遍的国家，也可能有一些关注于改革的政策制订者，他们的选民将会支持改革以推动国家的更广泛的利益。当体制或个别领导职位发生变化，或发生危机时，某些特定的机会之窗会被打开。不过，当缺乏这些特别机遇时，通过提高公众的觉悟，并动员文明社会的大众支持反腐败工作，所必需的政治意愿仍然会产生出来，只不过这个过程要缓慢得多。

来自国外的建设性的压力和援助当然起不了决定性的作用，但它有助于反腐败工作。国际组织和捐助者集团可以帮助有关国家更加重视腐败问题，并更有力地支持政府和社会中的改革势力。此外，冷战后的世界朝着更加一体化的世界经济转变，这使得许多国家处于更加强大的国际监督之下。世界各国为外国直接投资和国际证券投资展开激烈的竞争，而外国投资者重视的是政府的稳定性、可预见性及其诚信程度。证据日

趋表明，在包括东亚在内的世界所有地区，腐败对于外国直接投资实际上是征收了一项相当重的“税收”。

反腐败

对反腐败持怀疑态度的人即便知道腐败导致的许多代价，他们往往也怀疑反腐败是否值得。“宿命论”者经常指出的是，反腐败工作鲜有成功的先例；他们还指出，英格兰控制腐败花了一个多世纪的时间。但是，香港特别行政区和新加坡已经使腐败现象非常严重的社会转变成了相对廉洁的社会。博茨瓦纳几十年来已经成为社会文明的范例。智利多年来的情况良好，而波兰和乌干达在控制腐败方面也取得了一定的进步。

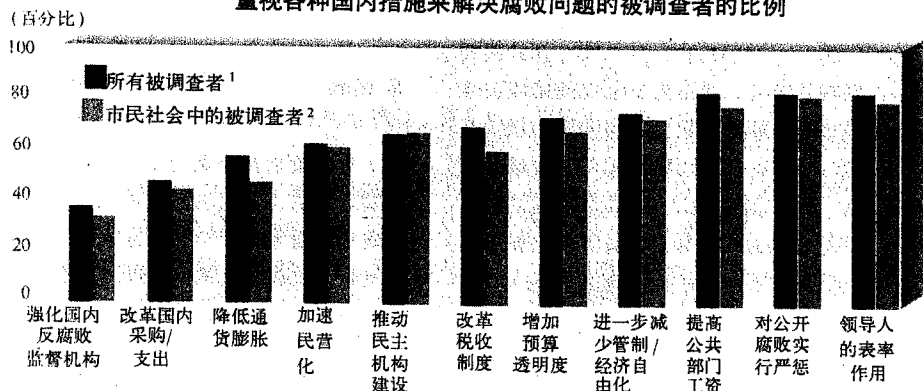
这些成功最为共同的特征是什么呢？人们往往认为，反腐败的监督机构，比如香港独立的廉政公署以及博茨瓦纳、智利、马来西亚和新加坡的较小的反腐败机构与这些进步关系很大。但

“腐败与缺少经济和公共部门改革是密切相关的，它们至为因果。”

却未重视与此同时进行的更广泛的经济和机构改革。1986年乌干达上台执政的政府实施了一项包括多项内容的战略，该战略包括：经济改革与减少管制；公务员改革；设立强化的审计长办公室；指定一位受人尊敬的检察长，他被赋予调查与处理腐败案件的权力；并开展反腐败的公共信息运动。博茨瓦纳是具有稳健经济政策和公共部门管理政策的国家的一个范例，这些政策从实施之日起，就形成一个诚实的政府。它的成功主要原因并不在于最近刚刚设置的反腐败部门。

对新兴国家政府官员和社会成员的调查也许能够提供一个有益的观点：大多数接受调查的人并没有十分看重反腐败的监督机构，在可能的反腐败措施中将它们的有效性列为最低（图2）。他

图 2
反腐败应做些什么？
重视各种国内措施来解决腐败问题的被调查者的比例



资料来源: Daniel Kaufmann, 1997年,《腐败:目前的现实》,载于《外国政策》第107期(夏刊)第114-131页。

1. 指市民社会中的被调查者和公共官员。

2. 私营企业家、非政府组织工作人员和国会议员。

们认为,要使这些监督机构取信于人,那么它们必须是在以诚实的领导人为特征的政治环境中设立起来的,使其雇员免受政治干预的影响,并重新制订减少腐败的措施。否则,这些机构就有可能轻易地因为政治目的而被利用,甚至更糟的是被错误地利用。被调查者强调指出了经济自由化和预算、税收及法规改革的重要性,并坚决不同意这些改革使腐败现象增加的观点。

事实上,被调查者支持以下这样一种观点:腐败与缺少经济和公共部门改革是密切相关的,它们互为因果。他们认为,国家在实施广泛的改革方面应当取得更大的进展,并指出,腐败与既得资金利益是这方面进展缓慢的主要原因。被调查者还指出了国际社会对许多国家出现的腐败所应负的责任。在强调腐败的第一位和主要原因为国内因素时,许多人也指出,外国企业的贿赂行为起了相当重要的作用。他们认为,OECD成员国应当在国外执行反贿赂法,国际机构在向其成员国提供援助时,应将减少腐败作为一项优先课题。

总之,腐败是基本的经济、政治和机构问题的征兆。有效地解决腐败问题意味着要解决这些基本问题。着重点必须放在预防上,也就是说,放在改革经济政策、机构和奖惩机制上。否则,在政府内采用政策、道德或特别的监督机构来完善反腐败法的执行将不会取得好的结果。

下列措施只是将会明显减少腐败机

会的主要经济政策改革:对国际贸易实行低税率,减少其他贸易壁垒;实行统一的、由市场决定的汇率与利率;取消企业补贴;减少法规管制、许可证要求以及对新企业和投资者的其他限制措施;取消政府资产的垄断并使之私有化;公开执行审慎的银行业监管制度和审计会计标准。政府机构的改革可以包括:公务员制度改革;改善预算、金融管理及税收管理;以及强化立法与司法系统。这些改革将会改变政府的结构与程序,更加注重于国内的竞争及公共部门的奖惩机制,并强化内部与外部的制约平衡机制。作为对这些广泛改革的补充,如果能谨慎地、公开地采取一些强制措施,如依法严惩一些重大腐败分子,那么也会产生一定的作用。

要列举所有的反腐败措施的完整名单,可能包括许多以上未能介绍的内容。在反腐败运动的第一和第二阶段,国家的重点应是选择将要实施的主要措施,要与该国实施这些措施的能力相适应。系统性的腐败以势力牢固为特征,这就要求实施措施中要有勇敢精神,渐进主义可能是不会成功的。近年来,许多国家采取反腐败的行动的机会已经来临,这些国家的改革者都想快速地跨过经常在反腐败文献中列举的首要的一些原则,相反会要求给予实践上的、根据国家特点的咨询。在完成仔细的国家评估以后,必须向这些国家提供特定的政策与机构建议。比如,有关国际机构正开始向这些国家提供以下一些技术方面

的教程:不同的私有制方法如何增加或减少腐败发生的机会;银行监管制度的强化如何必须反映出该国从避免不利的政治影响中学习到的独特经验;以及采购与招标方法中的具体创新方式如何能减少腐败的机会等。

最后,实践者必须寻求能够最快、最直接地发生影响的信息收集和公布的方法,这对于下阶段的研究以及反腐败行动是非常重要的。印度班加罗尔市非政府组织的打分方法已经使一些政府官员被解雇,改善了提供服务的质量,并减少贿赂的发生。这一方法的特点就是,用户对当地提供服务的机构进行评级。收集全国各地由政府机构提供的学校午餐成本之间的巨大差异方面的信息,并将这些信息公开,已使得政府不仅对当地而且对其他地区提供学校午餐的情况进行了改革。新闻自由是非常重要的。为保护公民的言论自由和信息自由,必须阻止保护政治家和政府官员的限制性的诽谤法的制订和持续存在。事实上,收集并传播有关腐败的信息,不管现在和将来有何不同,有多么不完善,这些活动的重要性都不会被夸大。遮掩已经使许多国家的精英集团和政治家们将腐败活动隐蔽起来。仔细分析、介绍并公开有关信息,对于提高公众认识、推动改革以及加深我们对反腐败工作中哪些措施能起作用 and 哪些措施不起作用的了解,都将是非常有效的。

参考文献:

世界银行减贫与经济管理网络:《帮助各国反腐败:世界银行的作用》(华盛顿)。

Daniel Kaufmann, 1997年,《腐败:目前的现实》,载于《外国政策》第107期(夏刊)第114-131页。

Daniel Kaufmann和Shan-Jin Wei, 1998年,《贿赂资金加速了商业车轮吗?》,这是一篇提交给1998年1月于芝加哥召开的美国经济学会年会的论文。