

裙带资本主义

韩国和菲律宾的腐败与发展

CRONY CAPITALISM: CORRUPTION AND DEVELOPMENT
IN SOUTH KOREA AND THE PHILIPPINES

DAVID C.KANG

[美] 康灿雄 著

李巍 石岩 王寅 译

东方
编译
所译
丛

上海人民出版社

裙带资本主义

韩国和菲律宾的腐败与发展

CRONY CAPITALISM: CORRUPTION AND DEVELOPMENT
IN SOUTH KOREA AND THE PHILIPPINES

DAVID C.KANG

[美] 康灿雄 著

李巍 石岩 王寅 译

东
方
编
译
所
译
丛

 上海人民出版社

Shanghai People's Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

裙带资本主义:韩国和菲律宾的腐败与发展/(美)
康灿雄(David C.Kang)著;李巍,石岩,王寅译.—
上海:上海人民出版社,2017

(东方编译所译丛)

书名原文:Crony Capitalism: Corruption and
Development in South Korea and the Philippines

ISBN 978-7-208-14675-4

I. ①裙… II. ①康… ②李… ③石… ④王… III.
①廉政建设-研究-韩国 ②廉政建设-研究-菲律宾 ③政
治制度-研究-韩国 ④政治制度-研究-菲律宾 IV.
①D731.26 ②D734.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 168983 号

责任编辑 王 琪

封面装帧 小阳工作室

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

裙带资本主义

——韩国和菲律宾的腐败与发展

[美]康灿雄 著

李巍 石岩 王寅 译

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 12.75 插页 4 字数 182,000

2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14675-4/D·3066

定价 42.00 元

中文版序言

在大约 15 年前甚至更久之前,我就尝试着去理解腐败对韩国和菲律宾经济发展的影响。当时,我的研究问题主要集中于为什么东亚经济体的发展状况要比预期的好得多。日本正处于经济扩张的巅峰,韩国、中国台湾和东亚的其他新兴工业化经济体正在快速地追赶西方。学界争论的重点围绕这个问题而展开,即国家对市场的干预是否能带来更好的经济绩效。然而,仅仅几年之后,1997 年亚洲金融危机爆发,关于亚洲经济发展的话语体系也随之一变。过去关于东亚经验老到的官僚队伍和富有活力的公司的热烈讨论戛然而止,取而代之的是对东亚模式中裙带关系的激烈批评。

然而,东亚经济增长的实际情况既不像 1997 年之前的那些溢美之词所描述的那样出色,也不像 1997 年之后的那些抨击批判声所描述的那么糟糕。从 2010 年的视角来看,更加清晰的是,腐败本身仅仅只是影响经济增长的一个因素,同样也只是导致危机发生的一个因素。认为腐败少的国家比腐败多的国家经济增长会更快,这是一种简单化的想法,难以成立。另外一些津津乐道的批评,即认为政商之间的裙带关系是导致东亚金融危机的唯一原因,也同样是站不住脚的。相反,在东亚地区,各种更加复杂的因素相互影响并发挥作用,而且每个国家都是如此。经济增长的必要因素包括强有力的制度、能干的政治领导人,以及勤劳的工人和企业家,但是金钱政治和私人纽带也深深地交织于这些关系之中。这些因素之间的具体互动情况视国家而定,要想用一个统一的模型来解释各种

情况下的经济增长,那是不可能的。

这种结论也许不能令人满意;但是,认识它的复杂性比简单化处理可能会更加准确。今天的学界也已经超越了东亚经济体为何表现如此出色这样一个基本问题;但事实是,与其他地区相比,它们总体而言仍然表现出众。不仅如此,许多有关东亚国家政治经济发展的疑问仍然没有得到解答。尽管该地区的很多政府都更多地采取了偏向市场的政策,积极推动国内市场的自由化,扩大它们的国际经济往来,但是在这些国家中,有很多政府依然扮演了十分强势的角色。除此之外,东亚的公司治理依然与西方国家不尽相同。官僚系统和商界的纽带依然十分强大,国家仍然将经济增长视为一种需要强力去补给、追求和推动的因素。

确实,过去的十多年人们继续目睹了该地区的繁荣,尤其是中国的经济要比30年前人们所可以预想的好很多。尽管东亚经济体也面临诸多挑战,但它们仍然拥有巨大的增长潜力。无论是对于学者还是政策制定者而言,东亚经济体以及它们的政府如何组织和管理政府与市场之间的互动,依然是一个十分重要的研究领域。我希望本书能够对理解东亚作一点微薄的贡献。

本书中文版得以问世,这是我巨大的荣幸。我要感谢朱天飏教授、李巍博士以及其他所有对本书翻译和出版作出过贡献的人士。

康灿雄于2010年

致 谢

我要衷心感谢给予我巨大帮助的老师 and 同事们，他们现今分布在世界各地的诸多院校。本书最早是我在加州大学伯克利分校完成的博士论文。维诺德·阿加诺尔(Vinod Aggarwal)、李鸿永(Hong-yung Lee)和奥利弗·威廉姆森(Oliver Williamson)为我完成本书耗费了大量心血，他们耐心指导我，促使我不断进步。维尼*(Venie)是一位出色的导师：在我需要静心思考时，他给了我充分自由的空间；在我需要思路的时候，他则给我悉心的指导。可以说，在我完成论文的过程中，维尼不仅通过常规渠道，还以其特有的方式给我提供了宝贵的支持。我也从博士指导委员会中的其他成员中受益良多，他们是李鸿永和奥利弗·威廉姆森。李鸿永引导我认识了韩国。他给我这个如饥似渴的学生提供了珍贵的指导和建议。而威廉姆森则悉心教育我，促使我的思维更加缜密、更加清晰。

有多位学者都惠赐了宝贵的时间，投入了大量的精力来阅读本书手稿。我要向他们致以衷心的感谢。他们分别是：比尔·伯恩哈德(Bill Bernhard)、维克托·查(Victor Cha)、布鲁斯·康明斯(Bruce Cumings)、里克·多纳(Rick Doner)、保罗·赫奇克拉夫特(Paul Hutchcroft)、毛钟林(音译, Jongryn Mo)、加布里埃拉·蒙蒂诺拉(Gabriella Montinola)、凯瑟琳·穆恩(Katherine Moon)、彼得·穆尔(Peter Moore)、格雷格·诺布尔(Greg Noble)、弗朗西斯·罗森布拉斯(Frances

* 维尼是维诺德的昵称。——译者注

Rosenbluth)、刘双龙(音译, Ssang-yong Ryu)、迪克·塞缪尔斯(Dick Samuels)、戴维·瓦尔德勒(David Waldner)和禹贞恩(Meredith Woo-Cumings)。同时,我也要感谢文正仁(Chung-in Moon),他也为支持我的工作而付出了不少的心血。本书中有许多相关概念的具体实例,一些同事为之作了深刻的评论。在这里笔者一并致谢:丹尼斯·麦克纳马拉(Dennis McNamara)、安西尔·拉姆齐(Ansil Ramsey)、罗伯特·贝茨(Robert Bates)、迈克·蒂斯(Mike Thies)、斯蒂芬·哈格德(Stephan Haggard)、阿图尔·科利(Atul Kohil)、戴维·莱克(David Lake)、郑敦仁(Tun-jen Cheng)、戴维·斯图里格罗斯(David Stuligross)、巴里·温加斯特(Barry Weingast)。剑桥大学出版社的卢·贝特曼(Lew Bateman)和玛格丽特·莱维斯(Margaret Levis)的指导对本书质量的提高有着十分重要的意义。我还要特别感谢鲍勃·布洛克(Bob Bullock):多年来,我在首尔、东京和美国与你进行了多次生动活泼的对话与辩论。你身上兼具两种角色:既是一个绝妙的伙伴,又是一个严苛的批判者。这一点十分难得。

在达特茅斯学院,我获得了各方的大力支持,也有充裕的时间让我将自己的思想转化为具体的文字。琳达·福勒(Linda Fowler)、迈克·马斯坦杜诺(Mike Mastanduno)、安妮·萨阿德(Anne Saadah)、迪安·斯皮利奥蒂斯(Dean Spiliotes)和亚历克斯·温特(Alex Wendt)都给予我鼓励与支持,并对我的观点持友好的批判态度。此外,我要向我多年来的研究助理表达谢意,他们是:戴夫·莫兰(Dave Moran)、埃丝特·李(Esther Lee)、阿琳·利姆(Arlene Lim)、雷切尔·金(Rachel Kim)、安妮·康云斯基(Anne Kanyusik)、斯科蒂·马丁(Scotty Martin)、斯科特·洛利斯(Scott Lollis)、卞熙善(音译, Heesun Byon)、黄恩善(音译, Eunsun Hwang)、赵慧兰(音译, Hyeran Jo)、莎拉·斯奈普(Sarah Snip)和苏珊·桑德斯(Susan Sanders)。

这本书的完成也受益于这些年来我所获得的诸多资助。比如,我利用富布赖特计划到韩国作了一年的相关研究;社会科学研究理事会提供的额外论文基金使我得以在美国和海外继续进行此项研究;在伯克利,约翰·L.辛普森(John L. Simpson)学术奖金保证了论文的顺利完成。亚洲研究协会东北亚理事会则资助我赴亚洲进行实地访谈,使我有机会重回菲

律宾。达特茅斯学院的洛克菲勒中心也资助我到菲律宾和韩国进行参访。

我时常会去“纠缠”我的亚洲同事们，并会请教一些对他们而言也许是很幼稚的问题。对此我深表感激。1992年到1993年，我得到首尔庆南大学远东研究所的热情接待，在风景秀丽、空气清新的三清洞(Samchung-dong)静心作研究；1995年，我又受高丽大学之邀赴该校做了一年的访问学者。对上述两所学校我也要表示感谢。当我还在斯坦福大学读本科时，卢庆秀(Kyongsoo Lho)就悉心指导我的学术研究，对此我感激不已。此外，一些学者对韩国人民生活的深入了解也对我完成本书有着十分重要的参考意义，我也要感谢他们，他们分别是：朴熊绪(Park Ungsuh)、金基焕(音译, Kim Kihwan)、李汉彬(Lee Han-bin)、吴英珠(Oh Young-ju)、张锡明(Chang Seok-myung)、宋仁相(Song In-sang)、李德洙(Lee Duksoo)、金光洙(Kim Kwang-soo)、宋英玉(Ahn Young-ok)、金昊源(Kim Ho-won)和金钟熙(音译, Kim Chung-sik)。最后，我还要感谢多年来大力支持此项目的卢哲秀(Cholsoo Lho)。

在菲律宾研究方面，我在与亚洲管理研究所诸位学者的交流中获益良多。雅典耀马尼拉大学为我的研究提供了不小的支持，并允许我参阅有关图书。费莉佩·英(Yeng Felipe)、奇托·萨拉查(Chito Salazar)、维森特·帕特诺(Vicente Paterno)、薛华成(Washington SyCip)、罗伯托·奥坎波(Roberto Ocampo)、弗兰姬·罗曼(Frankie Roman)、维克托·韦尼达(Victor Venida)、帕莱玛·德拉·帕兹(Palema De La Paz)、托尼·盖特迈坦(Tony Gatmaitan)、塞德弗雷·奥多涅斯(Sedfrey Ordonez)、菲奥娜·鲍(Fiona Paua)和里卡多·萨露多(Ricardo Saludo)。我还要特别感谢保罗·赫奇克拉夫特与里克·多纳(Rick Doner)，感谢他们提出的重要建议。还有不少韩国和菲律宾学者希望不要提及他们的姓名，在这里我要向他们的付出与睿智表达我的感谢和敬意。

在本书撰写的整个过程中，我的兄弟史蒂文·灿弘(Steven Chan-ho)和姐妹劳拉·灿宇(Laura Chan-ju)提供了十分重要的帮助。他们持之以恒的鼓励与帮助——以劳拉为例，她提出的编辑建议十分专业——对我而言意义重大。最为重要的一点是，如果没有我的父母在背后的坚定支持，本书是不可能完成的。我要把本书献给他们！

目 录

中文版序言 / I

致谢 / I

第一章 问题与理论 /1

第二章 比较韩国和菲律宾 /22

第三章 制度：技术官僚与统治者 /59

第四章 韩国“相互挟持”的政商格局 /93

第五章 菲律宾“随风倒”的政商格局 /119

第六章 20 世纪 80 年代的民主和 1997 年金融
危机 /148

第七章 结论：腐败与发展 /177

译后记 /188

第一章

问题与理论

因此,我很确信,除非人民的素质得到提高,除非推动韩国发生代际的变化,除非人们学会选举,除非通过前后一致的政策建立起获取政治资金的开放制度,否则我们难以对韩国的政治进行改革。

——朴正熙(Park Chung-hee)

我们是否已经获得了继续要求……民众持续信任我们的权利?除非我们能够自信地回答这些问题,我们将不敢前进……现在是时候赶在它们危及我们全体国民之前,将社会中染病的这部分从积极的公共生活中切割掉了。

——费迪南德·马科斯(Ferdinand Marcos)

当韩国韩宝(Hanbo)钢铁公司在1997年初破产的时候,一项调查发现,至少有20亿美元的资金从其账户上蒸发,其中的大部分可能落入了政界和商界精英的口袋中。¹当韩宝的主席郑泰守(Chung Tae-soo)因行贿而被捕时,他私下透露说,如果政府在审理该案时对他本人过于严厉,他将引爆一颗“原子弹”,将过去数年所有卷入此案的银行界和政界人士都牵连进来。²尽管政府最终并未深究该案,但郑泰守仍被判有罪。虽然很多观察人士对此案曝光的事实感到震惊,但事实上,在韩国的政治史上,类似的丑闻层出不穷,用金钱来换取政治影响不仅是一个公开的秘密,而且成了家常便饭。自1948年独立以来,韩国发生了难以计数的腐败丑闻,大量精英人士声誉扫地。这其中就包括前总统全斗焕(Chun Doo-hwan)和卢泰愚(Roh Tae-woo),以及很多总统幕僚、大量军事将领、

政客、技术官僚、银行家、商人和税务官，他们要么已经被判决入狱，要么正流亡国外。³

在过去数十年的时间里，已有的学术文献大多忽略了韩国盛行的金钱政治(money politics)。这些文献要么将金钱政治视为无关紧要的因素，要么认为金钱政治不过是韩国经济奇迹的边角余料，它们更多地关注的是精英技术专家和崇尚艰苦奋斗的军官如何推动了韩国的经济增长。炫目的经济增长掩盖了腐败的事实，使之逃离了人们的关注视线。亚洲经济体的快速增长令人惊恐交加。这些有时被称为“奇迹”或者有时被称为“四小龙”的国家和地区，如韩国、新加坡、中国台湾和中国香港，它们在一代人的时间里就实现了脱贫致富。而直到1997年11月底，在韩元经历了令人瞠目结舌的暴跌之前，观察家仍然认为亚洲的好政府是该地区炫目增长的首要原因。这种观点认为，亚洲经济体看似中立的官僚体系、处事高效的政治人物，以及辛勤工作的商务人士是经济增长的核心因素。⁴

相反，学者们将菲律宾视为腐败国家的典型，而前总统费迪南德·马科斯则是其代表。菲律宾之所以未能获得快速发展，源于其施加不当干预的政府、从政府中攫取大量好处的强势商界，以及不称职的公务人员。全世界都知道伊梅尔达·马科斯(Imelda Marcos)的2 000双鞋子*以及她在马拉坎南总统府的胡作非为。时至今日，菲律宾仍给公众留下一个充满裙带现象、腐败横行和坏政府执政的形象，这阻碍了它的发展。

1997年下半年，亚洲金融危机的爆发突然改变了西方对亚洲的观感。一夜之间，韩国也堕入了和菲律宾同样的境地，其纠缠不清的政商关系所导致的腐败、低效和落后，广受那些“事后诸葛亮式”的专家的批评。过去常规的理论模型都集中于对经济发展成功的解释，它们对我们理解1997年的危机却没有提供任何有效的分析方法。那些过去被认为是创造了奇迹的经济体，现在看来不过是一些一夜暴富的裙带资本家的天堂。这样一来，学者们就如何重新理解这些新兴的工业化经济体展开了争论。

* 菲律宾前第一夫人伊梅尔达·马科斯以生活奢侈闻名于世，尤其对鞋子和珠宝兴趣浓厚。马科斯政权被推翻后，人们在总统府发现了她留下的1 220双鞋子。据统计，伊梅尔达拥有的鞋子达4 000多双。——译者注

在这个过程中,学者们的认识犹如钟摆一样发生了十分剧烈的晃动——从20世纪80年代对亚洲经济快车的过度褒奖,到20世纪90年代对亚洲商业活动的过度贬低。

在1997年之前,东亚经济体经济增长迅速;而在1998年和1999年,有关这些经济体金钱政治泛滥的报道却大行其道。我们如何调和这两种截然对立的认识?我们如何解释在亚洲盛行的金钱政治?金钱政治如何影响了我们对发展型国家(developmental state)的理解?

论 点

问题答案的核心在于政治。在本项研究中,我提出两个论点。第一,在独立之后的年代里,韩国和菲律宾都经历了严重的腐败。第二,政治考虑而非经济考虑主宰了这两个国家的政策制定。通过集中关注国家和商界之间收受贿赂的交易,我认为政治驱动了政策选择;技术官员在进行政策制定的时候,面对政治干预时并不是自主的,商界精英与政界精英为了谁将获取应得的租金而相互角力。即便是在韩国,腐败也比人们想象的要严重得多——对于猖獗的腐败现象,我们不能熟视无睹,而是要去解释它。

尽管金钱政治——腐败和裙带主义——通常被认为是阻碍了经济增长,但在某些特定的情况下,它事实上却是有益的。发展中国家的制度结构通常比较虚弱。在这种情况下,在一个由政府 and 商界精英构成的小而稳定的系统中,如果它们之间存在着权力的平衡,金钱政治事实上能减少交易成本,并使长期的合作协议和投资行为更富有效率,尽管这也便宜了那些极少数的相互勾结的有钱人。⁵

本书提出的是一种政治方面的假说,它既能够帮助我们理解韩国和菲律宾的不同,同时也能够在繁荣年代和危机年代之间搭建一座理解之桥。⁶在很长的时间里,学者们关注的焦点都集中于技术官僚及其所带来的经济发展结果。为了理解韩国和菲律宾在经济结果上的差异,我们必

须直面腐败和政治方面的问题。

危机并非一夜之间发生的,当 1997 年的诸多事件从记忆中消退之后,导致危机爆发的历史结构仍将长久地存在。我以韩国和菲律宾作为案例来进行研究,通过集中关注制度和金钱政治的互动,来考察发展型国家的政治状况。在这两个国家,经济增长与腐败在数十年的时间里都相伴存在。即便在韩国经济快速增长的岁月里,政治考量而非经济效率才是决定经济政策的最主要因素。但是,正是韩国的成功,破坏了曾经助推其在 20 世纪 60 年代实现快速增长的组织结构(configuration of actors),从而最终导致了 1997 年的危机。在菲律宾,另外一种不同的组织结构在数十年的时间里阻碍了它的发展。这种组织结构最终似乎得到了改变,20 世纪 90 年代的强劲增长或许就是经济上升趋势的开始。

本项研究所提出的政治方面的假说,为发展型国家的研究提供了一个新的方向。发展型国家的研究视角在学科上处于国际关系学和比较政治学的交叉地带,而且包含了一系列关于制度安排和政策选择的思想观点。这种研究视角认为亚洲看似中立的官僚机构、高效的政治领导人和连贯一致的贸易政策是经济增长的核心因素。⁷

然而,这些关于发展型国家的文献将我们引向了一条错误的分析道路。这些文献暗示着腐败和增长难以共存。其结果是,我们对亚洲的考察要么过于强调去解释这些国家为什么没有腐败,要么过于强调去解释它们的增长为什么并没有大多数人所料想的那么瞩目。⁸在过去的 35 年时间里,韩国经济经历了非比寻常的增长;菲律宾却没有。从经济成功的结果进行倒推,人们很容易认定韩国的腐败情况肯定要比菲律宾少,政府质量肯定要比菲律宾高,原因仅仅是由于韩国拥有如此快速的经济增长。⁹

这并不是说学术界就没有关于亚洲腐败的研究。尤其是在 1997 年金融危机之后的几年里,不少研究开始涉及亚洲的腐败问题。这些作品集中在两个研究领域,不过它们却“各自为政”,相互之间并无碰撞和交流。第一个领域集中在解释腐败的不同类型,略微涉及它们如何影响我们对经济增长的理解。¹⁰第二个领域主要集中于评估腐败是否以及在多大程度上导致了 1997 年金融危机。¹¹比如,斯蒂芬·哈格德(Stephan

Haggard)写道:“西方的评论认为,这些(原因)常常被归咎于腐败、裙带主义和任人唯亲……但是这些国家脆弱的根源……在于政府的政治介入。”¹²可是这些文献却没有考察为何最初亚洲国家经历了快速增长。这两方面的研究都很重要,但关于金钱政治和亚洲发展之间关系的深入对话却才刚刚开始,对该问题进行综合全面的考察也才刚刚出现。¹³

韩国和菲律宾的经历表明,研究发展中国家的政商关系具有更加丰富的意义。更加重要的是,一种政治学的理论模型是理解发展型国家的核心。我们不能有这样一个事先假定,即发展型国家必然就是良治的。由于文官系统隔离于社会影响,因而国家是中立的,它挑选胜利者并且提供公共物品,这种关于发展型国家的“硬”观点(hard view)很难得到经验上的支持。不过,即便是另外一种“软”观点(soft view)——不管政府如何行为,它都能取得正面效应——也需要政治上的解释。韩国属于发展型国家,国家提供公共物品,鼓励投资和发展基础设施。但是研究表明,国家并非有意为之。腐败在韩国很猖獗,国家以它自己的方式介入经济,因为这样做代表了一小撮商界和政界精英的利益。各种行为体竞相从国家资源中捞取私利,公共物品的生产经常幸运地成为该过程的副产品。

将单个的政策选择(比如,出口导向型的工业化)和特定的制度安排(官僚机构)视作彼此孤立的事件,是不明智的。制度和政策是中介变量,更大的制度环境——本书所指的政商关系——会对任何特定的问题构成影响。¹⁴制度和政策都涵盖了很多的内容。制度不仅仅是国家的组织形式——它们可以是法律制度也可以是公司制度,同样,政策也包含贸易、管制(regulatory)和金融等各种政策内容。如果我们只是关注国家制度而忽视产业组织,或者说如果我们只是关注贸易政策而忽视管制政策和金融政策,那么我们看到的将是一幅扭曲的图景。本书的案例研究表明,政治家和企业家都很有能量,制度设计和政策选择都受制于他们的操控(manipulation)、规避(evasion)和篡改(modification)行为。¹⁵

此外,交易成本——行为体之间制定、监督和执行协议的成本——受到更大的制度环境的影响。本项研究表明,政界和商界精英的特定关系组合(configurations)[我称之为“相互挟持”(mutual hostages)]能够减少交易成本,并在事实上推动增长。本书由此而提出的论点认为,为了解

发展中国的政策制定,人们必须首先理解每个国家的领导人个体所面对的特定政治挑战,他们的亲密支持者以及商界势力试图影响政策的方式。经济政策和福利的战略性分配是一种重要的政治资源。每个国家政界与商界精英的关系都不相同,而国际体系则构成了另外一个制约因素。不同的国家面临着不同的国际压力,不是所有的国家都从同一起跑线或者在相同的情况下展开竞赛。国际体系中最重要因素是外部威胁,它们使得领导人更加关心增长和效率。

学者们没有详细讨论这些问题的一个原因在于,大家蜂拥而至地去解释经济结果。有些分析家尝试着去解释韩国的黑帮统治(gangster rule)为什么事实上有利于经济增长,相比之下,那些没有试图去解释(韩国)经济增长的分析家们,则倾向于将韩国描绘得更加灰暗和糟糕。马克·克利福德(Mark Clifford)将韩国描述为一种“愤怒文化”(culture of rage),格雷戈里·亨德森(Gregory Henderson)将朴正熙的统治描绘成难以团结的派系混合,布鲁斯·康明斯(Bruce Cumings)则将韩国视为威权强人体制。¹⁶一方面用如此贬损的词汇来描述韩国政治,另一方面又要解释韩国非凡的经济成就,尽管这可能是困难的,但我们必须避免掉入这样一个陷阱,即由于这个国家经历了强劲的经济增长,所以就先验性地认定韩国政治不可能有腐败。此外,我们还需要对菲律宾的金钱政治模式进行解释,而不仅仅只是宣称它的存在。

首先,我将对韩国和菲律宾的基本情况概述,重点介绍这两个国家的相同点与不同点。两个国家的国内政治和社会组织比一般认为的要更加相似,它们最初的经济状况也是相近的。但是,在殖民主义和它们独立时的外部环境如何影响了它们的问题上,韩国和菲律宾却有所不同。在韩国,日本和美国的影响破坏了旧的秩序,来自朝鲜的威胁为增长提供了动力。与之相反,在菲律宾,西班牙和美国的殖民主义却加强了传统的政治和经济模式,现实威胁的缺乏使得菲律宾领导人没有多少动力来改造既有的制度安排。

接下来,我将集中关注官僚机构的角色。官僚机构的重要作用是在发展型国家研究视角的一个核心思想。然而,朴正熙领导下的官僚机构在自主性和一致性上,并不比李承晚(Syngman Rhee)或者费迪南德·马科

斯领导下的官僚机构更强。此外,韩国并没有一个“领航部门”(pilot ministry)来引导发展。最后,政府的补助并不是为了换取生产的绩效——韩国地方产业过剩,是政治因素决定经济政策的鲜明证据。相反,菲律宾的官僚机构却比人们普遍认为的要更加称职。在韩国和菲律宾,统治者都占据支配地位,在政治利益面前,官僚机构缺乏自主性。菲律宾和韩国在官僚机构质量上的差异被夸大了。尽管菲律宾人民因糟糕的政治领导而承受了苦难,但行政官僚本身却受到过良好的训练并且尽忠职守。

然后,我将转向国内政治。国家和商界的力量对比决定了金钱政治的形式和程度。这反过来又对一个国家的发展轨迹施加了影响。在对不同国家市场经济的模式进行类比的基础上,我提出一个模型来描述韩国和菲律宾的腐败模式。这种关于腐败的高度程式化的模型依赖于从政府—商界间关系到生产者—消费者间关系的一系列类比。通过观察商界是集中的(concentrated)还是分散的(dispersed),观察政治领导是凝聚的(coherent)还是碎片化的(fractured),我们可以画出一个矩阵来预测腐败的程度和类型。其中最有意思的组合便是,如果国家和商界都很强大且集中,那么这将导致一种“相互挟持”的情况,双方都将可能获得收益,而机会主义和掠夺行为将受到抑制。

政府通过三种一般类型的经济政策参与经济活动:贸易政策、金融政策和管制政策。在韩国,尽管20世纪60年代的贸易政策通常是支持出口的,但金融和管制政策却常常发挥彼此矛盾的作用。国家对金融部门的控制刺激了商界,使其关注规模扩张甚过关注效率。同时,大量相互矛盾的管制和税收政策赋予国家对公司的自由裁决权。韩国极少数的大公司(财阀)将加强其在政治上的纽带作为其商业战略的重要内容。国家和商界的力量均衡,阻止了对方的独断专行。同时,尽管金钱政治依然存在,但也受到制约。

理解政策的出台,需要理解行为体在其中进行经济决策的政治激励结构(political incentive structure)。政治领导人战略性地使用政治恩惠和公共物品:无论是政治恩惠还是公共物品都不是预先计划的,而且都具有政治上的收益和成本。就官僚机构的政治化程度而言,朴正熙治下的韩国和李承晚治下的韩国没有什么不同。不过,在公共工程的合约和贷

款的分配方面,尽管韩国存在大量的腐败和政治化问题,但其官僚机构里面却充满受到良好教育和培训的公务人员,他们都是通过竞争性的考试过程而被选拔出来的。朴正熙创造了一个鱼与熊掌兼得的官僚体制,既能满足他的幕后支持者的要求,又可以追求经济效率。这种两全的体制允许朴正熙既实现其“购买”支持者、保住权力的内在目的,又可以实现经济发展的额外目的。

尽管菲律宾体现了弱国家和掠夺性国家(predatory state)的一些传统特征,但事实上,它与这些传统特征仍有一些重要的差别。菲律宾的民主时代不乏腐败,行政和立法部门之间经常出现司法之争,同时官僚机构容易被外部利益渗透;政府难以形成持续的或稳定的经济政策。但是,在马科斯的统治下,国家变得更加强有力也更加独立于社会利益集团。在戒严令的统治之下,问题不在于国家力量的匮乏,而在于国家力量所用何方。和朴正熙一样,马科斯奉行了一个明确的政治战略,那就是摧毁那些最具有潜在威胁的精英家族,团结一部分人,孤立另一部分人。马科斯的战略在短期来看取得了成功;在戒严的前半期,大部分人对他的统治表示默许。然而,菲律宾政府的政策仍一直受到操纵,贸易政策致力于推动进口替代,金融政策从来没有得到始终如一的执行,而管制政策则经常是偏向裙带势力而进行特殊分配的矛盾体。

菲律宾的金钱政治模式犹如一个钟摆一样:从民主时期社会由下至上的过度寻租,到马科斯及其同党在戒严令下由上至下的过度掠夺。从1946年到1972年,来自商界的特殊利益需求压倒了国家的能力,导致了腐败和政策制定的紊乱。随着1972年戒严令的开始,腐败发生了方向性的变化,马科斯利用国家权力为自身及其同党攫取财富。在马科斯的统治下,菲律宾本可以走一条更加规范的发展型道路,因为菲律宾当时拥有一套强有力的官僚体系和可观的国家权力。但马科斯滥权无度,结果菲律宾失去了快速增长的机会。

伴随着20世纪80年代中期的民主转型,韩国和菲律宾都发生了重大的格局变化。在韩国,1987年迈向民主的转型分散了国家的权力。这导致了对政治索贿(political payoff)的需求增加,因为政治人物开始去为争取选举支持而进行货真价实的竞争,这也减少了国家抵制或遏制商界