

腐败与历史译丛

CORRUPT HISTORIES

✻

腐败史

中册

[美] 伊曼纽尔·克雷克 〇编
威廉·切斯特尔·乔丹
邱涛 等〇译
刘北成 李亚丽〇审校

中国方正出版社

腐败史文译丛

CORRUPT HISTORIES



腐败史

中册

[美] 伊曼纽尔·克雷克 ①编
威廉·切斯特尔·乔丹
邱涛 等①译
刘北成 李亚丽①审校

中国方正出版社

著作权合同登记号京版登字：01-2016-7170号

图书在版编目（CIP）数据

腐败史. 2：中 / (美) 伊曼纽尔·克雷克, (美) 威廉·切斯特·乔丹编;
邱涛等译. —北京：中国方正出版社, 2016. 10

ISBN 978-7-5174-0352-4

I. ①腐… II. ①伊…②威…③邱… III. ①反腐倡廉-历史-世界
IV. ①D523.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 252799 号

Corrupt Histories

Copyright © University of Rochester Press

2004 All Rights Reserved

Simplified Chinese translation copyright © 2016

by China Fangzheng Press

All Rights Reserved

腐败史（上、中、下）

[美] 伊曼纽尔·克雷克, 威廉·切斯特·乔丹◎编
邱涛等◎译

选题策划：陈学军

责任编辑：陈培凤

责任印制：李 华

出版发行：中国方正出版社

（北京市西城区广安门南街甲 2 号 邮编：100053）

编辑部：(010) 59594627 发行部：(010) 66560936

出版部：(010) 59594525 门市部：(010) 66562755

邮购部：(010) 66560933

网 址：www.lianzheng.com.cn

经 销：新华书店

印 刷：北京新华印刷有限公司

开 本：880 毫米×1230 毫米 1/32

印 张：25

字 数：511 千字

版 次：2016 年 10 月第 1 版 2016 年 10 月北京第 1 次印刷

（版权所有 侵权必究）

ISBN 978-7-5174-0352-4

定价：78.00 元（全三册）

（本书如有印装质量问题，请与本社发行部联系退换）

目 录 (中)

第五章	腐败与民主的巩固	201
第六章	诱惑或是被诱惑	
	——沃波尔政治学中的腐败修辞和实践	242
第七章	敲诈勒索成风的美国工会	
	——20 世纪 30 年代卡车司机工会的腐败问题	291
第八章	前途未卜的俄罗斯：二十年的反腐运动	358

第五章 腐败与民主的巩固

迈克尔·约翰斯顿

导言：第三波民主化之后

关于腐败带来的发展成本——尤其是经济发展成本——新一代的腐败研究成果挖掘出的证据发人深省，但是这些研究往往含蓄地认为不管在哪里发生的腐败，都属于同一事物，都有相同的原因与结果。我认为，在严重腐败表现出来的至少四种明显症状中，民主的巩固过程中隐含的困难较易看出。分析一个国家的腐败问题，可以帮助我们理解它更深层次的民主巩固问题。此外，从中长期看，民主、市场及反腐改革之间可以发挥强大的协同作用。一些国家的历史佐证了下述观点：这些国家曾经高度腐败，通过逐渐开放政治领域，使之变得更有竞争性，从而遏制了腐败。它们的政治和经济发展又反过来因为腐败现象不断减少而变得更加具有可持续性。

我们先看三个问题。在那些正竭力巩固民主的国家里，政治与经济自由化之间存在什么关系？在这些国家里，权钱之间的腐败关联有哪些后果？减少腐败的前景如何，这一任务与宏观上的民主化进程有何联系，又与政府的角色有何联系？

本文的目的不是对具体的国家下结论，而是探究新一轮大范围的民主化和自由化在政治、市场和腐败问题上，对我们有什么新的启发。大量的研究以这些问题为核心内容^[1]，其中大部分研究高度量化，采用统计分析腐败，这是一种创新。但是这样的研究工作在很大程度上将所有腐败问题视为本质上相同的事物——最典型的，将腐败等同于贿赂，对所有地方发生的严重程度不等的腐败问题，都套用基本相同的解释模式。相反地，我主张腐败存在不同的症状，也造成了各种不同的影响，这体现了民主的巩固和自由化的困难。这个角度对改革具有发人深省的寓意：如果严重腐败“植根”于更广泛、更深刻的发展进程中，那就不能将腐败问题孤立起来进行批判。但是我也认为，分析一个国家的腐败问题，可以帮助我们理解那些更深层次的问题，而在一个社会里实行恰如其分的民主、市场及反腐改革，将达到三者相辅相成的效果。虽然在接下来的讨论中，我会不停地提到经济自由化，但民主的巩固是

[1] 例如，金佰利·埃利奥特：《作为一个全球性政策问题的腐败：分析和建议》，载埃利奥特主编：《腐败和全球经济》，（华盛顿哥伦比亚特区，1997年）；苏珊·罗斯·阿克曼：《腐败和政府》（剑桥，1999年）；阿诺德·J·海登海默和迈克尔·约翰斯顿：《政治腐败：概念和语境》，（新不伦瑞克，新泽西，2002年）。

我的首要重点，因为健全的民主制度和健康的竞争对经济和反腐改革的贡献远大于我们的普遍印象。那些曾经腐败盛行，而今得以成功遏制腐败的国家，它们的历史便是这个观点的铁证。这些国家往往在进行其他方面的斗争时，通过开放政治和经济参与，同时加强制度建设，从而减少了腐败——而政治、经济和制度上的成就又因为腐败不断减少而变得更有持续性。

从转型到巩固

在许多国家，因为“第三波”民主转型^[2]而产生的陶醉情绪已经消退，取而代之的是更加艰难的现实。虽然经济问题占据了大多数新闻头条，但政治问题也同样紧迫，也许后者并不像经济问题那样能轻松地用数据表达出来。林茨（Linz）和斯捷潘（Stepan）认为，当民主进程和民主制度成为政治领域“唯一的游戏规则”时，民主的巩固便实现了。^[3]按照这条经验法则，许多新兴的以市场为导向的民主国家还有很长的路要走。新的民主制度仍需获得合法性，或展现能够有效地治理国家的能力。这些新兴民主国家虽然建设市场经济的决心已经昭告天下，但合法的经济活动却低迷不振——或者发展得极不平衡——而非法经济领域却是一片繁荣景象。市场的制度基础（资本和借贷市场、硬通货、法庭及透明的商业规则）薄弱。

[2] S·P·亨廷顿：《第三次浪潮：20世纪后期的民主化》（诺尔曼，俄克拉荷马州，1991年）。

[3] 胡安·J·林茨和阿尔弗雷德·斯捷潘：《民主转型与巩固的问题：南欧，南美和后共产主义的欧洲》（巴尔的摩，1996年），第5页。

腐 败 史

政治影响力和经济活动只在国家和市场的官方框架下部分实现了制度化；因此，财富、权力和权钱交易成为人们通过非法渠道追求的对象，并且创造了自成一派的新制度，而无须对任何人负责。〔4〕

大多数新民主国家走上了普瑞沃斯基（Przeworski）所谓的“西北通道”，〔5〕即同时追求北半球的富有和西半球的民主政治。这些国家对政治和经济都实行自由化，期待二者之间产生协同作用，继而带来进一步的积极改变。这种观点是可以理解的：在世界各国，民主和市场经济带来的财富之间存在着明显的联系。活跃的市场延续了经济上的繁荣，还通过加强公民的自治能力与安全感，对民主建设起到了积极作用。一个民主政府不仅会保障公民的基本权利和公民自由，而且会对市场的制度和政策基础起到维护作用。在这样的背景下，市民社会及其规范基础会变得更强大，并进一步推动民主化，〔6〕而那些表现出解决严重问题的政治决心的领导人会赢得广泛的支持。这是理想状态。事实上，发达国家有自己的难处，世界上也有贫困的民主国家（如印度）和富裕的非民主国家（如科威特和新加坡）。但开放的政治和经济在许多发达国家里相得

〔4〕 吉列尔莫·奥唐奈：“巩固民主的幻想”，载拉里·戴蒙德、楚闫涵（音译）和田弘茂主编：《巩固第三波民主：主题与展望》（巴尔的摩，1997年），第46页。

〔5〕 亚当·普沃斯基：《可持续性民主》（剑桥，1995年），第3页。

〔6〕 罗伯特·D·库特：“国家法律与依法治国的规则：发展的法律基础的经济分析”，《1996年发展经济学世界银行年度会记录》，（华盛顿哥伦比亚特区，1997年），第191—227页。

益彰——正是这个目标引导着诸多国家进行民族复兴。

但是“西北通道”路途凶险。民主与市场相辅相成的预设，与其说是这些国家在巩固民主时实现目标的计划，还不如说是它们缺乏的条件。^{〔7〕} 顺序问题还无人解答。有证据显示，早期市场经济带来的增长是民主的基础，而早期民主一定会带来经济增长，^{〔8〕} 但是在大多数的第三波民主化国家，快速的政治自由化先行一步，并且往往伴随着人们甚高的经济预期。协同作用本身——策略的关键之处——往往被交给命运决定：民主和市场会相互促进，即便没人知道会以怎样的方式。随后的事态发展表明，虽然民主和市场都是自由的行为模式，二者却在许多方面并不吻合，所以需要强有力的制度对它们进行规范，在确保参与度得到扩大的同时，也要限制参与度扩大带来的极端行为。

因此，虽然第三波民主化带来了广受欢迎的政治与经济机遇，但也带来了新的权钱交易，其中的诸多问题并非人们所期望的。对大多数公民而言，“民主”意味着个人的贫困和不安全感的加剧，以及公共领域领导的无能。

〔7〕 奥唐奈：《巩固民主的幻想》，第45页。

〔8〕 可参阅罗伯特·J·巴罗：《经济增长的决定因素：田野实证研究》（剑桥，马塞州，1997年）；普拉纳布·巴尔丹：《腐败和发展：一个问题的观察》，载《经济文献杂志》第35期（1997年9月），第1320—1346页；阿尔贝托·阿拉西拉：《高增长和低增长的政治经济学》，载鲍里斯·坡雷斯科威茨和约瑟夫·斯蒂格利茨主编：《1997年度世界银行会议关于发展经济学年报》（华盛顿哥伦比亚特区，1998年），第217—237页。

民主制或许是最普遍政府模式。但是在那些富裕的工业化国家之外，民主制却往往停留于表面，束手束脚，制度化程度不高。即便这些国家的大多数没有直接受到民主制崩溃的威胁，同样也没有证据表明它们的民主制已经得到巩固，但它确实是在可预见的未来里唯一可行的政治体制和方式。实际上，自第三波民主化浪潮开始以来，实现民主制的国家新增了 70 多个，这其中只有少数国家的民主制被公认为深入人心且安全稳定。而剩下的国家，就目前来看，都是在“‘以非巩固民主’的身份勉强度日”的同时，“‘被迫’保留着民主制”。〔9〕

腐败与民主：难以定义的概念

对于正在巩固民主的国家而言，腐败一直是一个棘手的难题。腐败问题往往根深蒂固〔10〕——确实，它是政治、经济发挥协同作用的“真正温床”，这种协同作用危害尤甚。脆弱的政治和市场制度给各种各样的非法行为提供了滋生蔓延的空间；有时，非法行径紧紧依附于组织严密的政治和官僚网络，在必要的时候，它还以暴力为保护伞。这种现象反过来妨碍了民主和市场的进程，并破坏了二者的可信度。当民主制度脆

〔9〕 拉里·戴蒙德：《导论：巩固民主的探索》，载拉里·戴蒙德、楚闰涵、田弘茂主编：《巩固第三波民主“幻想整合”》，第 xv 页。

〔10〕 迈克尔·约翰斯顿：《对于根深蒂固的腐败我们可以做什么？》，载（Pleskovic）和斯蒂格利茨：《1997 年度世界银行发展经济会议年报》，第 149—180 页。

弱，经济发展缓慢时，从腐败活动中败下阵来的一方可能依附于腐败官员和企业家，或受到他们的胁迫，或索性小心谨慎地避开他们。^[11] 由此循环往复。

在任何社会中，腐败既不能为所有的恶负责，也不可能抵消所有的善。严重的腐败案往往动机并不单纯，其原因也不能全部归咎于做坏事的坏人。相反，腐败离不开一个国家和社会的发展形态，并与其他问题息息相关。人们喜欢将严重的腐败形容为一种可怕的疾病——“腐败之癌”的说法便很普遍——这种疾病如果不能根治，便会导致体制崩溃。但是，恰恰因为腐败使权势群体获利，同时削弱了他们潜在的竞争对手，且瓦解了问责制，才得以成为一种顽固而持久的状态。^[12]

[11] M·S·阿拉姆：《限制腐败的理论及其运用》，《Kyklos》48，第3号，（1995）：第419—435页。

[12] 迈克尔·约翰斯顿：《对于根深蒂固的腐败我们可以做什么？》。

什么是腐败？

梳理文献时，最难调和的争论是关于概念的定义。^[13] 显然，腐败涉及滥用公共角色和公共资源以谋取私利。但是社会变化日新月异，这个术语往往被用来形容截然不同的行为和情形。^[14] 我们很难在“公”与“私”之间划上一条界限。利益可能是无形的、长期的、人人有份的，或难以与合法的选民服务区分开。^[15] 腐败交易背后的需求与期望可能在一个体制内根深蒂固，所以往往让人心照不宣。我们怎样才能准确区分腐败行为与合法行为？我们判定“滥用”的标准是什么？

有一种观点认为，依据法律和其他正式规则形成的定义是

[13] 可见马克·菲利普：《政治腐败的定义》，载保罗·海伍德主编：《政治腐败》（牛津，1997年），第20—46页；迈克尔·约翰斯顿：《寻找定义：政治活力和腐败问题》，载《国际社会科学杂志》（英文版）第149期，（1996年春季号），第321—335页；丹尼斯·F·汤普森：《国会中的道德：从个人到机构腐败》（华盛顿哥伦比亚特区，1995年），以及《腐败的媒介：以“基庭五人”事件为例》，载《美国政治科学评论》第87卷，第2期，（1993年），第369—381页；阿诺德·J·海登海默：《分析语境》，载海登海默主编：《政治腐败：在比较分析中阅读》（新布朗斯瑞克，新泽西，1970年），第2—38页；约瑟夫·奈：《腐败与政治发展：一个成本效益分析》，载《美国政治科学评论》第61卷，第2期，（1967年），第417—427页。

[14] 郝雨凡（音译）和迈克尔·约翰斯顿：《在十字路口的改革：中国腐败的分析》，载《亚洲视角》第19卷，第1期（1995年），第11—149页。

[15] 汤普森：《国会中的道德》和《腐败的媒介》。

最好的，因为它们相对精确、稳定并且广泛适用。^[16] 但有评论家反驳道，法律有时并不合适，腐败的定义必须反映其社会意义，而不只是字面含义。因此，文化标准或公众意见提供的定义更加接近现实。^[17] 然而，仅仅依靠文化标准，腐败概念可能变得“相对化”或碎片化，无法抓住核心含义，也无法对腐败的定义进行有效的对比。还有一些评论家认为，对具体的行为进行分类的做法忽视了整个社会基本的道德和正义问题，没有顾及重要的政治价值观，如好的代议制、审议制和问责制^[18]——这些价值观对巩固民主来说，尤其关键。

在此，我无法终结这场争论。相反，我会将腐败定义为滥用公共角色和公共资源以谋取私利的行为，同时必须承认，包括“滥用”“公”“私”甚至“利益”在内的词汇，还存在诸多争议。在接下来要关注的国家里，有足够多的行为明显符合

[16] 奈：“腐败与政治发展”；詹姆斯·C·斯科特：《政治腐败比较》，（EnglewoodCliffs, N. J., 1972年）。

[17] 肯尼斯·M·吉本斯：《朝向腐败定义的态度》，载阿诺德·J·海登海默，迈克尔·约翰斯顿和维克特·T·莱文主编：《政治腐败：一本手册》（新不伦瑞克，新泽西，1989年），第165—171页；约翰·G·彼得斯和苏珊·韦尔奇：《美国的政治腐败：探寻定义和理论》，载《美国政治科学评论》第72卷，第3期（1978年），第974—984页。

[18] J·帕特里克·多贝尔：“国家腐败”，载《美国政治科学评论》第72卷，第3期（1978年），第958—973页；J·彼得·俄本：“论政治腐败”，载《安条柯评论》第36卷，第1期（1978年），第103—118页；格雷姆·C·穆迪：“论政治丑闻和腐败”，载《政府和反对派》第15卷，第2期（1980年），第208—222页；马克·菲利普：“定义腐败：一个共和党传统的分析”，本论文在1987年于意大利贝拉吉奥举行的政治金融和政治腐败研究的国际政治科学协会会议上发表；汤普森：《腐败的媒介》。

这一定义，所以我们不需要弄清每个模棱两可的案例。但是在一个更基础的层面，对腐败的定义进行辩论具有实质的重要性。例如，人们在“公”与“私”之间可操作的界限上没有达成共识，这充分反映了制度的薄弱。除此之外，特别是在非民主社会，腐败问题可能是由上而下的精心安排，也可能是草根阶层发泄不满的“载体问题”。^[19]并不是所有的不满都符合腐败的分析定义，但是这些不满是对透明度、公平性和问责制的拷问；评论家可以将抨击目标对准具体的政府官员，犯不着直接质疑政权。对我们来说，最重要的问题或许并不是“腐败”的定义是什么，而是定义由谁来确定，以及定义将在多大范围内被接受。

腐败的变体

在不同的时间和地点，导致腐败以及受其影响的政治和经济势力可能大相径庭。虽然在过去的十年间，以经验为依据的新一代研究成果为腐败定义之争提供了新的证据，并澄清了许多长期存在的问题。但在很多情况下，这些研究将“腐败”和“贿赂”默认为同义词。与界定腐败概念相比，这种情况更多地发生在对腐败进行量化的时候。近来涌现了许多国际

[19] 芭芭拉·N·金沙：《下放的经济：官僚腐败在中国经济改革中的角色》，载《大众选择》第65卷，第2期（1990年），第85—91页；郝雨凡和约翰斯顿：《在十字路口的改革》。

“腐败标尺”^[20] 它们往往以国际商务人士的观点为准。将大量国家的腐败指数与其他类型的指数进行数据上的比较，揭示了一些有意思的规律^[21] 但是这种处理方式却将整个社会视为单一的数据点，并且将相同的假设和模型套在了像丹麦和尼日利亚这样差异巨大的国家身上。

在后文中，我将尝试区分几种不同的腐败症状，揭示这些症状如何反映了隐含在政治与经济参与、制度准入性和自主性中的不平衡。虽然这些症状均符合上文给出的广泛定义，但在手法、背后的动机以及对社会产生的影响上又各不相同。同样，针对这些症状的合适的改革方针也将不同。

民主、转型、巩固

民主一词至少与腐败一样难以定义。事实上，民主是一个典型的“争议性概念”。学者们在大量场合运用民主一词，却往往用得不准确。^[22] 亨廷顿（Huntington）将民主的当代定义大致分为三种，即“政府权威的来源”“政府为之服务的目的”或者“组建政府的程序”。^[23] 第一种类型看起来很直截了

[20] 一个考察，可见迈克尔·约翰斯顿：《测量新腐败排名：对分析与改革的结论》，载海登海默、约翰斯顿主编：《政治腐败》，第865—884页。

[21] 例如保罗·毛罗：《腐败对经济增长和公共开支的影响》，载海登海默、约翰斯顿主编：《政治腐败》，第339—352页。

[22] W·B·盖里：《本质上有争议的概念》，载《亚里士多德学会论文集》第56期，（1956年），第167—198页；大卫·科利尔和S·李维斯基：《民主的形容词：比较研究中的理念创新》，载《世界政治》第49期，（1997年4月），第430—451页。

[23] 亨廷顿：《第三次浪潮》，第6页。

当，因为民主的字面意思便是“民治”。但是以此为根据，几乎现在所有国家都声称自己是民主国家，包括实际上在任何人眼里都不民主的那些国家。跟第一种类型一样，第二种类型在此也没有太多的实用价值，因为一旦我们实现了一般性的目标（“人类福祉”），政府的目的就变成了颇具争议的问题（有机会参与这类争论事实上正是民主政治的标志）。第三种策略——按照政府的组建方式来定义民主——最符合本文的需要。虽然从某些方面来看，这是一种极简主义方式，但它仍然确定了理解民主巩固的基本思路。

例如，达尔（Dahl）写道：多头政体（polyarchies）并非纯粹或直接的民主制，而“是相对（但不完全）民主化的政权，或者，换句话说……这种政体实际上已经大众化、自由化，即具有高度的包容性，广泛接受公开争论”^[24]。在这样的前提条件下：“民主国家的一个重要特征，就是政府将公民视为政治地位平等的对象，持续地对公民的选择做出响应”^[25]，达尔进一步主张，为了达到这样的目标，政府必须使公民拥有三种“充分的机会”：

1. 阐述他们的选择；
2. 通过个人和集体行动向其他公民和政府表明他们的选择；

[24] 罗伯特·达尔：《多元政治：参与和反对派》（纽黑文，康涅狄格州，1971年），第8—9页。

[25] 同上书，第1页。

3. 政府在权衡他们的选择时，一视同仁，也就是说政府在权衡利弊时，不因选择的内容或由谁做出而加以歧视。^[26]

达尔从这些基本的机会中推导出在人口众多的社会里实行多头政体必需的八大“保证”：

1. 建立和加入组织的自由；
2. 表达自由；
3. 投票权；
4. 取得公共职务的资格；
5. 政治领导人为争取支持而竞争的权利；
- 5a. 政治领导人为争取选票而竞争的权利；
6. 可选择的信息来源；
7. 自由公正的选举；
8. 依据选票和选择的其他表达方式来制定政府政策的制度。^[27]

达尔借此将我们的注意力引到发展的两个方面，也是这篇文章的核心：参与和制度。没有参与的多头政权是痴人说梦，但缺乏一个有效的制度框架，参与也是徒劳无益且混乱的，最终的结果将与人们对民主生活的设想相差甚远。参与和制度——尤其正处于民主化进程的社会中，二者之间不同程度的失衡——将成为腐败的主要症状的诊断标准。

[26] 同上书，第2页。

[27] 同上书，第3页。