

导 论

腐败成本与反 腐败策略概述

R·斯塔彭赫斯特
S·塞迪

从最简单的意义上说 腐败是权力的滥用 它常常是为了个人利益或者为了个人效忠的某个集团的利益。它往往是受贪婪、保持或增大自己权力的欲望或者是非法地获取更大利益的信念的驱使。“腐败”这一术语虽然常用以表示政治家和公职人员对公共权力的滥用，但它描述的是一种几乎在生活中每个方面都可以发现的行为方式。

控制腐败已成为国际社会关注的主要问题之一。1996 年 3 月 21 日，拉丁美洲国家签署了一项反腐败条约；美洲国家组织的其他国家，包括加拿大和美国可望也会签署。有影响力的经济合作与发展组织也通过了一项决议，号召对在国外市场上行贿的公司终止减免税待遇。多年来，腐败问题一直是接受援助的国家忌讳的问题，但它们现在也开始认真注意这个问题了。

对流行出版物加以考察，可以得出一个明确而令人信服结论：腐败是一个普遍存在的现象，它出现于意识形态、经济条件和社会发展水平很不相同的国家。尽管一些社会相对来说更容易出现腐败并遭受腐败的更大破坏，但当今世界上没有哪个国家能

够免受腐败的影响。

不过，尽管从表面上看腐败很普遍，但没有明显的证据表明，今天的腐败已变得比以往更为广泛。自早期社会组织形成以来，腐败就以这样或那样的形式存在了。所改变的是随着政府越来越难以掩盖不良行为的真象，人们更易获取关于腐败行为的信息，公众对腐败行为的容忍程度也已下降，而民主的传播似乎使腐败滋生的土壤不再那么肥沃了。

西尔维尔·瓦西波德 (Silvio Wasibord) 这位鲁特杰斯大学 (Rutgers University) 的传播学教授认为，“人们之所以在今天看到更多腐败，是因为新的政治与传媒条件，而不是因为 [被选国家] 的政府比上届政府更为腐败” (Globe and Mail, December 19, 1995)。互联网的成长和不再害怕与压制性政权作对的媒体集团的成长，已迫使腐败行为被曝光。在许多国家，富有活力的媒体运动使腐败问题处于公众注意力的前沿和中心。

无论是从国内来看还是从国际来看，经济的变化也降低了人们对腐败的容忍程度。在许多发展中国家，日益成长的中产阶级已不像其农民前辈那样对当权者毕恭毕敬了，对于历来让社会少数富裕成员受益而使国家致贫的腐败也越来越不能容忍。与此同时，尽管国家之间日益增强的经济联系也增大了腐败与贿赂的机会，但全球市场的严峻条件也成为抑制腐败的一股强大力量。随着南北关系的多样化，媒体和其他报道表明，越来越多的企业发现自己陷入了非法的、成本昂贵的竞价战中，这种战争与真实的竞争力或比较优势几乎没有任何关系。情愿有腐败行为的跨国公司正在越来越认识到腐败的长期代价，因为当今腐败行为的主要告发者乃是私人部门的企业。

0.1 腐败从何而来

无论一国的政治制度或社会与经济发展水平如何，腐败一般

发生在公共生活中的几个关键领域。总的来看，在公共部门与私人部门（从广义上说）交汇处，尤其是在提供所需服务方面存在直接责任或者适用特殊规制或征税时，最有可能出现违法乱纪行为。其中包括如公共采购与订约、进出口许可的授予之类的特许活动、土地的重新区划以及政府收入的征入（无论是通过征收工商税还是海关关税）等。

工商税和关税收入的征收制度尤其易于出现腐败，正如第 11 章关于坦桑尼亚案例中所揭示的那样。通过行贿和其他形式的庇护，有钱人可以逃避正常税收甚至根本不付税。同样，海关官员或许以拖延纳税威胁或高额征税（或者承诺课征低税）向企业敲诈钱财。

由于公共机关有腐败的机会，所以并不奇怪，在每一级政府官员的任命或选举中都有腐败发生。在某些情况下，腐败的政治家不顾公众利益出售各种好处给其捐资人。政治家也利用其权力从企业索取贿赂，而这些企业本不愿意这样做。

在家庭成员、亲戚和朋友被任命到公共机构就职，而这些机构在某些私人或公共部门活动中处于某种有利垄断地位时，也可以找到腐败的踪影。订约与采购是另外的受贿赂侵袭的政府领域。那些提供合同和采购商品与服务的人往往要向寻求政府业务者索取贿赂、回扣、提成或其他“礼品”。

从更低级但对大众有更直接影响这一层面来看，腐败牵涉到无数报酬过低或贪婪的公务员，他们对诸如驾驶执照、护照和经营许可证的发放等服务收取过高费用。同样，这些公务员又回过头来向其上司支付不正当的一定比例费用，以保持其在公共部门的工作职位，并从该职位提供的敲诈机会中获利。

0.2 腐败的成本

显然，当上面描述的腐败活动以相当大规模出现时，可能对

社会的政治和经济生活造成相当大危害。的确，当腐败扭曲单个消费者选择时，腐败是有害的。在公共生活领域，本应出于社会利益并适当考虑公共部门效率和可靠的政府管理而做出决策，但实际上则是以私人利益为基础，很少注意到这些决策对社会产生的效应。受腐败影响的决策行为扭曲了公共支出过程，导致资金流向不适当的庞大项目。实际上，公共决策被出卖给了出价最高、联系最紧密的出价者，从而使公共资金离开了最有效率的用途，减少了合法的和生产率更高的公共用途可获得的资源。

腐败还会损害社会经济生活。尽管一些人认为它可能对增长缓慢和过度管制的经济起润滑作用，但人们很少怀疑腐败会增大商品与服务的成本，增加从经济角度来看不可行或不具可持续性的项目的非生产性投资，导致质量标准的下降（例如在建筑、交通等领域里），甚至增大一国债务负担和贫困。尽管腐败的经济成本难以衡量，但某些研究表明，这些成本大致包括：

- 如果要加速政府服务的提供，则相应的交易价格要增大 3%~10%。
- 因政府垄断造成的商品涨价为 15%~20%。
- 贪污腐败造成政府税收收入损失高达 50%。
- 由于采购合同价格过高或采购不必要的昂贵物品，使政府商品与服务支出增大，大约支付 20%~100% 的不必要费用。

0.3 反腐败策略

经验证据显示，没有哪种单一的抑制腐败的方法可以奏效。成功的方法往往是范围广泛的多种策略，以尽可能做到相互配合发挥作用。一般地说，这些策略必须包括：降低腐败机会和腐败利益、增大犯罪人被查获及被惩罚的可能性。

反腐败方案基本上有两大要素。首先，适当的行政、财务与经济改革可以使腐败机会最小化。其次，能力培养可以增强各种

机构（媒体、议会监督机构、法律部门以及其他机构）的能力，以提高公众对腐败行为及其成本的认识，调查研究腐败的影响。

成功的方案往往始于对问题的范围大小的认识及其发生原因的清晰了解。这意味着要判断出腐败最易发生的公共管理领域，能对助长腐败发生的条件进行分解和加以诊治。在某些情况下，这要求加快公共部门改革，如目前的玻利维亚和乌干达那样。这种改革必须包括一系列主动措施，改革规模比较小和规模较为庞大的机构。

从日常工作角度来说，改革应该改进对公务员的监督，以确保他们不滥用其职权为私人谋利益。既强调公共服务的重要性又重视腐败成本（包括对违法者的惩罚）的所谓民众意识运动也可以很有效，它们在包括香港（中国）和新加坡在内的若干经济社会中已得以成功应用。可以鼓励公务员举报腐败行为。但是要使这种举报可行，关键是要为公务员提供适当渠道来揭露其同行和上司的违法乱纪行为。

另一种战术是限定公务员的决定权，从而使其行为（尤其是涉及到特许权的授予或者政府采购时）要更多地受制于已确定的规则和条例。采购业务中常常最容易发生腐败行为，可对其加以简化，并使之更加公开、透明和有竞争性。原则与条例应该以简明的语言进行交流传播，使公众以及谋求政府服务的人更易了解。

还有一个关键的因素（如第 11 章、第 12 章和第 13 章介绍的坦桑尼亚、乌干达和塞拉利昂案例）是要让公务员有一份像样的工资收入，以使他们不需要通过贿赂和敲诈来弥补其收入之不足。保证有一个可与私人部门报酬相竞争的可维持生活的工资，也有助于使公共服务部门能从合格人群中吸引最好人选。

从广泛的层面上来说，要减少腐败往往要进行更根本性的公共部门改革，尤其是在像坦桑尼亚之类的、政府在社会经济生活中发挥着深刻影响的国家。应该取消那些公众支持程度低或在政

策上不是优先考虑的方案，因为这些方案的存在往往只是助长了少数关键性公共部门的官员的腐败行为。

改革也可能涉及到无效率的半国营企业的私有化。这些企业由于处于垄断地位，可以从公共账户和私人部门获取巨额资金。私有化通过降低私人部门与公共部门间的相互关联程度，直接减少了腐败行为的机会。此外，经营要保持有“底线”（净收益）这一要求，强有力地抑制了世界各国的半国营企业普遍存在的无效率的腐败活动。放宽管制和扩大市场、进行税制改革并改进公共支出管理也有一定作用。

最后一个要素是法律的强制实施。从一定程度上说，法律制裁是少数几种最无效的减少腐败的方法之一，因为它只是在腐败发生后才对问题加以处理。不过，法律制裁可以产生威慑效果，而且是对其他预防性方法的必要补充。

坦桑尼亚、乌干达和塞拉利昂的个案研究，突出揭示了对腐败的执法机制和法律手段的作用，其范围从建立具有调查权的特别当局（主要是来自中国香港和新加坡的经验）到实行以宪法为依托的行为法规。用以控制腐败的法律措施不一定很复杂，但必须规定一些惩罚措施，使其成本超过腐败的利益。例如，它们可以禁止从合同许可证和执照授予中获取利益，或者出于腐败原因而强行执行合同等，并使那些有不法行为的个人不得不去报告其不良行为。重要的是法律体系本身应是“干净的”，并且被感觉到是在实施反腐败法律。

坦桑尼亚、乌干达和塞拉利昂的例子进一步说明，从事调查或惩罚的机构必须配备适当人员与财力资源以完成其任务。这些机构最好应该与政府保持一定的距离，享有一定独立性。个案研究表明，表面上似乎具有不可抗拒的反腐败权力的机构，可能会因资源不足（这往往是因为政府预算控制），以及因为要向政府报告其工作安排而受制于中央政府控制，从而变得无效。

与腐败作斗争的所有努力取决于当选的高级议员和其他公共

部门官员的支持，如玻利维亚、香港（中国）和新加坡的经验所证明的那样。如果管理社会的人缺乏抑制腐败与调整机构的政治决心，就难以进行真正改革并坚持下去。

在某种程度上，树立这种政治意志和保持改革的势头取决于希望改革与能够推动改革的强大平民社会力量的存在。强有力的和积极的平民社会力量对于增进人们对腐败的了解是一种有效工具，并往往成为有关腐败行为信息的重要来源。平民社会的某些组成部分可以发挥特别关键性的作用：职业律师协会、会计师协会、审计师协会对于某些易于产生腐败的主要领域具有专业方面的知识；私人部门可以拒绝与腐败行为相调和并举报贿赂与敲诈事件；新闻界通过经常报道反腐败行动和披露腐败的流行程度和成本，可以为公众充当看门人。最后，平民社会及其机构也许是真心致力于改革和愿意与社会中多数人和组织一同致力改革的国家领导人的有力支持者。

0.4 改革的障碍

如果说现在我们已经比较充分地了解了成功的反腐败行动的要素，但要执行和坚持反腐败行动则极为困难。任何一个因素都可能导致其失败。

例如，任何既定领导人实施变革的力量都可能是有限的，特别是当那些地位牢固的腐败集团世代地地把握了实际权力，并通过军队和私人部门派别获取支持，甚至还可能获得国外领导人的支持，情况尤其如此。此外，在腐败很普遍并侵袭到整个政府机器时，进行改革的可能性就很少，面临的将是重重障碍。

而且，来自较低级别政府机构的改革压力，也可能因缺乏政治意志或高级公务员和政府官员的私人利益而受阻碍。在任何一个改革步骤上，最高层或最基层不予支持实际上都可能使改革努力付诸东流。并且，如果不顺应改革或行政部门放慢其步伐，如

果满怀期望的公众认为这种拖延是不诚心献身于正义行为的信号，则改革也会受挫。

正如改革努力应得到广泛支持一样，改革矛头也应直指那些有腐败行为并从中受益的人。旨在揪出一些不重要的违法者，或者只抓出几个替罪羊，而不全面地解决腐败问题，这种做法会很快失效，并且会树立不好的榜样，鼓励社会中的所有成员从事不良行径。

如果没有得到有效组织、良好协调或者以特定方式进行改革，如果过度依赖于法律和司法，就会造成镇压和实行一种新的高压政策（并且很可能出现腐败行为），改革也将是无效的。的确，法律在惩治腐败中有很大作用，但它是在民众意识运动、教育和范围广泛的改革中起辅助作用的。

与此同时，负责执法或调查腐败和提出防范措施的机构是很关键的，需要配备适当的人手和资源。正如坦桑尼亚的例子显示，仅仅授予执法机构进行深入的反腐败运动所需的正式权力是不够的。如果这些机构不能吸引和留住合格人才，或获得足够资金为调查提供支持并确保其处理意见得以实施（而不是服从行政机关的意志），这些机构最终就不能发挥作用。

尽管坦桑尼亚、乌干达和塞拉利昂的腐败是在不同的背景之下发生的（例如，坦桑尼亚的相对稳定，而乌干达的极端压制和不稳定），但某些共同点也很明显。显然，在政府活动的某些关键领域，如采购、收入征收、公共服务的第一线供应以及半国营组织的日常经营方面，腐败特别盛行。公务员低工资、经济停滞、政府权力过大以及政府机构膨胀也显然诱发了腐败。此外，三个国家阻碍改革的因素也相同：处于牢固地位的上层集团、缺乏政治意志和对腐败代价与法律无效性缺乏认识。法律的无效是因为反腐败机构资金不足、法律制度以及举报制度有缺陷，从而使法律难以实施。

抑制腐败是一项长期策略，它既要改变人们的态度和行为，

也要变革社会的机构制度。抑制腐败不仅仅是伦理与道德方面的问题，它还关系到良好的政府管理和有效地利用公共资源服务于大众利益。

0.5 本书概览

在第 1 章中，琼斯顿与多哥考察了反腐败计划实施的政治与社会背景。琼斯顿指出了一国如何实现“低腐败均衡”，而多哥则凸现了腐败与发展之间的关系。在第 2 章中，考夫曼阐述了近期文献中的比较分析所得到的教训，打破了反腐败策略中的某些神话，揭示了其中的某些偏见。上篇的其余部分分别介绍了三个国家（地区）的经验。德·斯普维尔在第 3 章总结了香港的经验，李克在第 4 章提供了新加坡的案例。两位作者都突出分析了反腐败机构的作用，斯普维尔还指出了提高公众对腐败成本的了解程度以及在反腐败斗争中将平民社会力量结合进来的重要性。德·罗兹达在第 5 章集中分析了玻利维亚的情况，讨论了民主改革与公共责任间的联系，并强调了审计总署的作用以及财务改革的重要性。

中篇涵盖了反腐败策略的某些关键领域。考夫曼在第 6 章重点分析了作为反腐败策略组成部分的基础性经济改革。波普在第 7 章总结了成功策略的主要因素，并在第 8 章考察了提高公共部门责任的几种方法。基苏彼在第 9 章强调了反腐败中把平民社会力量包括进来的重要性，其中包括新闻媒体。兰格塞斯、斯塔彭赫斯特和波普在第 10 章把反腐败策略中的这些要素以及其他要素综合起来，以推进“国家廉政制度”的建设。

下篇对三个国家进行了案例分析。第 11 章和第 12 章分别是关于坦桑尼亚和乌干达的案例，在这两个国家，全面综合的反腐败策略产生了积极的效果。第 13 章讨论了塞拉利昂的情形，该国反腐败的成功程度很低。本书最后总结了腐败与最有效的反腐败措施的主要经验教训。

上 篇 经 验 教 训

第 1 章

关于良好的政府与可持续 反腐败策略的不同观点

M·琼斯頓

A·多哥

本章讨论关于反腐败策略制约因素的两种不同且在某种程度上相反的观点，这是改革者在实践中可能会遇到的情形。阿兰·多哥集中分析了良好的政府、有效的管制与经济发展目标之间的矛盾与统一，而米契尔·琼斯頓则强调了反腐败制度作为一种均衡得以维持所需的广泛的政治经济背景。^①琼斯頓在第 1 节论证道，这种均衡具有普遍脆弱的制度特征，与低经济增长有关。这就是为什么领导人只是在特定条件下才同官僚腐败做斗争的原因，这也就是为什么如果他们想要使其改革富有成效，应该打击

腐败的垂直组织与横向协作关系，在政府内部建立相互牵制与平衡机构，并保证公务员获取适当的薪金水平的原因。

多哥在第 2 节强调了尽管赞助人已日益注意到腐败是推动政府改良的主要障碍，但一般来说很难实际实施反腐败策略，尤其在同时推进长期政治和经济改革而资源又很有限时更是如此。重要的是要有可行的、有效的和可持续的手段来防止腐败，对腐败行为进行调查并采取相应的改革措施。

1.1 如何对付根深蒂固的腐败？米契尔·琼斯顿的论述

腐败既不是一个“在其他各方面都很健康的社会中”偶尔发生的问题，也不一定会导致社会“崩溃”。它是发展过程中出现的众多问题之一，内生于某种环境并往往成为多种问题的一个征兆。最严重的情形（根深蒂固的政治与官僚腐败）是一种均衡状态。其组织严密并具有内在稳定性，它由软弱无力的政治竞争、缓慢而不平衡的经济增长以及社会文明程度低下造成并得以维持。

1.1.1 根深蒂固的腐败的条件

尽管政治腐败与官僚腐败是不同的，但是，如果它们无处不在（普遍性）、有组织的（组织性）和具有垄断性，那么，二者都是根深蒂固的腐败。这三个特征不一定相互联系在一起，但它们结合在一块时，腐败尤其有害。

普遍性腐败是指违法乱纪行为如此司空见惯（遍及整个国家或者一个单位），以至于很少能找到代替腐败官员的人选。有组织的腐败涉及到内部协调、信息共享以及利益的垂直交易，助长了委托人与代理人之间的内部经济形成。委托人提供庇护、做出主要决策并控制代理人的决定、权力和能够分到的份额，而政治

代理人或官僚机构代理人则通过其对庇护人的忠诚来取得赃物。有组织的腐败断绝了委托人对政治或官僚机构人选的选择，使该组织的腐败程度更大。它产生了一种网络，使腐败者不但能分享利益也能分担风险，从而有能力保护腐败、增大利益，使各种批评指责变得无效，维护代理人和委托人。组织严密的腐败是一种信号，表明在一定时期，政治上的反对意见和机构的相互制衡已经很微弱。至于垄断性腐败，它的发生是因为广泛的腐败已不再面临有多大意义的政治上的反对意见或者经济上的竞争。垄断性腐败不但难以根除，而且腐败者还可以在相当长时期内获取最大利益。

顽固的政治腐败（以大量的政治手段和政策制定进行的腐败，包括贿赂、敲诈、选举欺骗、滥用赞助和对反对派的正式恐吓）的特征是通过垄断组织或派别玩弄的政治手法处于支配地位，而这些手法部分地是通过腐败手段并从腐败中得到巨额利益。阿拉姆（Alam, 1995）描述了腐败行为的受损者可能采取的三种“抵消行为”：减少对腐败官员依赖性的逃避行为；提高官员腐败的成本或风险的直接行为（如抗议和暴力反抗）以及以腐败对付腐败的违法行为。

根深蒂固的官僚腐败是不同的，不同之处在于腐败官僚不必面对来自其他政府部门或履行相同职能的其他机构的全面竞争。而且，官僚们可以创造一种持久和有利的腐败，它寄生于经济与政治的相互依赖环境并有助于维持这一环境。垂直组织是形成根深叶茂腐败的一个重要环节。代理人与委托人分享利益份额。专业化可能是不稳定性的一个来源（某个官员可能会转移至另一个部门以免行贿），但是如果各机构合谋，则结果可能是单笔贿赂数额比较小，但时间一长赃款总额要大得多。

根深蒂固的腐败经久不衰、难以对付，这不仅是因为其内幕活动所致，而且还因为它根植于更广泛的政治与经济环境，这种环境有助于把腐败作为一种均衡保持下去。它创造了一种制度性

垄断并依赖于这种垄断，使经济与政治缺乏可供选择的其他办法。在制度性垄断〔或者官僚制度下的集体垄断（Shleifer and Vishny, 1993）〕中，政府处于绝对控制地位，优先占有制衡权，享有几乎无限制的决定权。经济上缺乏替代办法（不管是因为政府在经济中的行为过于广泛还是因为私人经济过于弱小所造成）意味着大多数个人、企业和投资者如果想做生意，就必须与腐败官员打交道。政治上缺乏替代办法则意味着腐败的批评者们要让腐败者承担责任是很困难的。

总之，这些因素的结合构成了一个强有力的维护腐败的综合体。马罗（Mauro, 1997）指出，广泛的腐败会抑制投资和经济增长。基弗（Keefer, 1996）发现，缺乏可靠的产权和契约权制度（这似乎是顽固腐败的一种结果）会使投资者追求见效快的项目，有害于经济可持续发展的前景。基弗与耐克（Keefer and Knack, 1995）认为，腐败是低经济增长、低效制度综合症的一部分。长期的缓慢增长或负增长会使经济别无选择，阻碍新的经济活动的发展，妨碍人们的政治兴趣，同时继续依赖于腐败官员。政治上的垄断权力会使公民自由受到威胁：选举与审判可能被人操纵。恐吓和腐败不可避免这种看法，可能会使大众对改革者不予支持；他们也许会做出这样的结论，即他们从改革中得不到任何好处，而要坚持反对的话可能还要遭受损失，反而可能决心与当权者共命运。这种经济与政治上的脆弱状态严重地损坏了平民社会力量，而倘若没有这种力量，即使十分健全的民主制度也不会产生责任感。辅助性手段所起的作用无疑是要唤醒平民社会力量，并采取措施促进竞争和改进制度。

1.1.2 从根深蒂固的腐败到低水平腐败的均衡

根深蒂固的腐败并非惟一可能出现的均衡。在某些国家，腐败没有那么严重，腐败反对者拥有真正选择权。对腐败的抵制不仅仅因为害怕受到惩罚，而且还因为存在一些法律准则和传

统，它们是争夺经济利益和政治利益的人共同面临的。政治与经济机会足够充分，无需运用财富去购买政治权力或利用权力巧取豪夺（Huntington, 1968; Johnston, 1997a）。对官僚加以监督的政治家们知道，他们会因腐败和无效政策而失去权力。来自上面的监管、来自外部的审计以及机构性制衡，意味着单个官员与小型集团不具有垄断性的决定权，要大规模地组织与协调腐败将是很困难的。结果，尽管腐败经常会发生，但没有成为一种顽症。

一国可以从高度腐败的均衡状态转变为低水平腐败均衡状态。尽管没有一种办法使这一转变迅速见效，但腐败规模是可以控制的。控制腐败的目的是要鼓励发展，发展会摧毁顽固腐败中的垄断与组织，同时加强那些能保持低水平腐败均衡的积极力量。更激烈的政治与经济上的竞争可以提高责任感，激励政治领导人采取措施反腐败。腐败程度的下降会促进经济增长，进一步扩大经济选择机会和提高平民社会的利益，同时弱化作为顽固腐败基础的政治与官僚控制力量。

尽管这一进程并不需要完全制度化的民主，但良好的开端应是保证产权和契约权的实施，确保有实际意义的公民自由，才能有独立的新闻出版和存在反对意见。为了削弱政治垄断，一项任务就是确立独立的对腐败和其他违法行为的起诉渠道，主要有通过法庭，也可以采用调查机构、检察官和专门听取公众投诉和监督的巡视员等形式。另外，政治上的竞争也应制度化，为各种政治力量通过公开透明的过程赢得重要权力创造机会，如果这些政治力量不对腐败或其他问题采取行动，就让其失去权力。

虽然政治腐败和官僚腐败可能各自独立地发展，但在实践中二者则可能是共存的并相互联系。实际上，随便哪一个领域里的腐败越严重，它就越不可能单独存在。在根深蒂固的官僚腐败与政治腐败的连锁体系中，官僚租金可以在这两个领域里协调和分享，而垄断力量可以使政治家抢先站在对立面。经济政策可以使人们最大限度地依赖腐败而削弱竞争。人们很少有机会采取直接

反抗行为，因为他们无力对付整个制度，而采取非法的反抗手法则取决于腐败官员的容忍程度（Alam, 1995）。

在腐败根深蒂固的国家，直接面对地反腐败的努力限于一些持不同政见小集团，他们对政治秩序做了大量的、彻底的批判（Johnston and Hao, 1995）。在腐败程度稍低的一些国家，政治领袖们则采取了麦卡宾斯和舒瓦兹（McCubbins and Schwartz, 1984）所说的“火警”式方法。也就是说，尽管官员们既有正式职责也有政治上的动力反对官僚腐败行为，但他们也只是断断续续的反腐败，并且只是作为一个紧迫问题或危机去反腐败。如果腐败网络组织严密、协调良好，那么腐败官员会做出反应，会更有效地掩盖其腐败行径。

不管监督模式如何，反对官僚腐败的政治行动都将取决于两个领域间的权力平衡，而在这种竞争中，官僚拥有庞大的资源。例如，当政治领袖们分享着官僚腐败的赃物或者自身的政治地位脆弱或者寻求妥协时，他们就会对官僚腐败持容忍态度。如果腐败官僚支持得宠的政治利益集团或者帮助买通潜在的反对者，如果它提供了足够收入给某些官员以使增税变得不必要，如果清除腐败有可能引发利益集团的反对，或者如果官僚腐败的组织与协调有助于掩饰官僚机构间的斗争，那么，在没有反腐败的国内外强制性压力的情况下，政治人物是不会采取什么行动的。旨在打破腐败组织或腐败协调的改革，会产生无组织的混乱状态（Euiott, 1997）或者某种独立垄断状态（Schleifer and Vishny, 1993），这对经济可能造成损害。即使是专心致力于反腐败的斗士，对于改革能否经受这样的危机也缺乏信心。

但是，从制度化的政治竞争中获得任命（并且必定还会在以后失去权力）的政治领袖，有理由对官僚制度进行改革，并采取更强硬的立场去这样做。如果官僚腐败保护的是政治过程之外的某个竞争势力，或者腐败使官僚机构的反应迟钝和不能承担应有责任，则其采取行动的决心就会更大。

政治领袖一旦要采取措施反官僚腐败，他们就必须要做以下几件事情。如果官员的薪水很低，以至于他们不得不利用不正当的手段取得收入以维持生活，那么就应该提高他们的薪水。政治家应该让公务员的薪水与私人部门的工资水平相当，或者利用其他手段（比如一次一付医疗费计划）以确保适当的和公平的补偿。政治家还需要打击腐败的垂直组织和横向协调，加强机构之间的相互独立性或者鼓励相互竞争。要在每一重要部门的最高层安排新的管理者和强有力的检察官，他们直接对最高政治领导层负责，这种做法将是对付腐败的垂直组织和横向协调的一个重要步骤。最后，领导人可以在政府内设立相互制衡的机制。例如，他们可以将日常的权力分离开来，或者在议会制度下（完全的分离是不可行的）设立独立的法庭、监督机构和委托人辩护机构。如果能够使政府接近反对派政治家、新闻工作者和公众代表，那么制衡机制就不仅仅是对付腐败的一种管理机制，而且也成为一种从社会获得有力支持的一种机制。

1.2 腐败、良好的政府、有效的管理与经济发展：阿兰·多哥的论述

1989 年 12 月，联合国资助了一个关于政府腐败的地区性研讨会，这表明“政府腐败问题已经被全面地认为是公共管理中的一个重要问题，”（United Nations, 1990, p.1）。与会者不但讨论了“腐败的新形式和新范围，而且还讨论了腐败对于政府业绩、公共资源的使用、公共服务中的一般道德准则以及国家与法律合理性的不良影响”（同上，p.1）。人们现在已经认识到对付腐败的极端重要性：“政府官员的腐败行为可以摧毁各种政府计划的潜在有效性，阻碍发展并且牺牲个人利益和集团利益”（United Nations, 1993, p.4）。

良好的政府能够提供反应灵敏的政府和国家的管理框架，便