



中国社会科学院文库·国际问题研究系列
The Selected Works of CASS · International Studies

美国的政治腐败与反腐败

——对美国反腐败机制的研究

AMERICAN POLITICAL CORRUPTION AND ANTI-CORRUPTION:
A STUDY OF THE AMERICAN ANTI-CORRUPTION MECHANISM

一周琪
袁征／著

中国社会科学出版社



中国社会科学院文库·国际问题研究系列
The Selected Works of CASS · International Studies

美国的政治腐败与反腐败

——对美国反腐败机制的研究

AMERICAN POLITICAL CORRUPTION AND ANTI-CORRUPTION:
A STUDY OF THE AMERICAN ANTI-CORRUPTION MECHANISM

周琪 袁征 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国的政治腐败与反腐败：对美国反腐败机制的研究/周琪，袁征著.
—北京：中国社会科学出版社，2009.4
ISBN 978-7-5004-7632-0

I. 美… II. ①周②袁… III. 廉政建设—研究—美国 IV. D771.234
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 022633 号

责任编辑 周晓慧
责任校对 林福国
封面设计 孙元明
技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印刷装订 北京一二零一印刷厂

版 次 2009 年 4 月第 1 版 印 次 2009 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 21.75 插 页 2

字 数 349 千字

定 价 38.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

《中国社会科学院文库》出版说明

《中国社会科学院文库》（全称为《中国社会科学院重点研究课题成果文库》）是中国社会科学院组织出版的系列学术丛书。组织出版《中国社会科学院文库》，是我院进一步加强课题成果管理和学术成果出版的规范化、制度化建设的重要举措。

建院以来，我院广大科研人员坚持以马克思主义为指导，在中国特色社会主义理论和实践的双重探索中做出了重要贡献，在推进马克思主义理论创新、为建设中国特色社会主义提供智力支持和各学科基础建设方面，推出了大量的研究成果，其中每年完成的专著类成果就有三四百种之多。从现在起，我们经过一定的鉴定、结项、评审程序，逐年从中选出一批通过各类别课题研究工作而完成的具有较高学术水平和一定代表性的著作，编入《中国社会科学院文库》集中出版。我们希望这能够从一个侧面展示我院整体科研状况和学术成就，同时为优秀学术成果的面世创造更好的条件。

《中国社会科学院文库》分设马克思主义研究、文学语言研究、历史考古研究、哲学宗教研究、经济研究、法学社会学研究、国际问题研究七个系列，选收范围包括专著、研究报告集、学术资料、古籍整理、译著、工具书等。

中国社会科学院科研局

2006年11月

前 言

当初我们把“美国的政治腐败与反腐败”列为一个研究课题时，主要的出发点并不是为了研究美国，而是为了从中得到关于对付中国国内腐败的方法的启发。它的起因是这样的：2000年前后，中国社会科学院党委纪律检查组准备组织一个大型的研究课题，考察西方各国以及中国历史上的反腐败经验。当时正值中国国内不断揭露出各种严重的腐败问题，广大公众要求惩治腐败和采取有效措施防治腐败的呼声不绝于耳。纪检组接到了中国社会科学院李铁映院长的指示，要求组织研究人员对这一问题加以研究，意图是“它山之石，可以攻玉”，利用古今中外的反腐败经验来为中国当前的反腐败提供借鉴。该课题被分为两大部分：一部分是西方各国的反腐败，另一部分是中国历史上的反腐败。被邀请参加第一个部分的人员，包括来自中国社会科学院国际研究片所有与西方国家和俄罗斯研究有关的研究所的专家，其中有美国研究所，欧洲研究所（负责英、法、德、意四个国家反腐败的研究），日本研究所和俄罗斯、东欧与中亚研究所。虽然后来由于人事的变动和协调上的困难，课题最后没有以统一专著的形式完成，但它启发了我们对美国的腐败与反腐败问题的兴趣，我们所完成的院纪检组所要求的研究报告也成为我们对此项目进行研究的基础。2001年，当我第二次到美国哈佛大学进行为期一年多的访学时，就是把这个题目当作我的研究课题的。

在对美国的政治腐败与反腐败问题进行研究之前，由于它在国内几乎还是一个空白的研究领域，我们对它可以说是近乎一无所知。国际上是以什么方法来研究腐败问题的？如何界定政治腐败？社会科学学者如何认识腐败所产生的原因？美国政治腐败的程度究竟有多大？它是否有一个完善的反腐败机制？这个反腐败机制是如何形成的？它如何运作？对于所有这些问题我们都没有现成的答案。在哈佛大学访学期间，我查遍了哈佛所有的图书馆寻找有关资料，包括拉蒙特图书馆、怀特纳图书馆、肯尼迪学院图书馆、法学院

图书馆等，以后又查看了约翰·霍普金斯大学图书馆的目录，但是发现系统研究美国反腐败机制的著作并不多，这就增加了我们研究的难度。

但是，最大的困难还不在于资料的收集，而在于应采用什么研究方法和如何下结论。当听说我们正在从事这个问题的研究时，一些中国学者有截然不同的反应和建议。一位资深的学者对我说：你们一定要从美国的民主制、三权分立和两党制的角度出发来研究美国的反腐败措施，否则就不能揭示美国反腐败的成功经验的实质。另一些学者提出了相反的看法，他们认为，中国的腐败问题固然很严重，但美国的腐败比中国更为严重。他们所提出的各种理由归纳起来主要有三种：一是美国是资本主义国家，因此它一定非常腐败；二是瑞士银行中的私人存款不能公开，这使得那些腐败的美国官员可以把通过非法手段得到的钱财存入瑞士银行而不会受到有效的追查，因此美国官员的腐败不能得到充分的揭发，这就意味着美国肯定存在着严重的腐败（这里显然有逻辑上的漏洞，而且实际上即使是瑞士银行在特定的条件下也同意公开私人存款）；三是即使是那些监督各国腐败问题的国际组织，例如“透明国际”，对腐败程度的评估也是主观的，因此它所列出的排名（美国在这个排名中受到较好的评估）没有参考价值。从这些反应中可以看出，我们对美国政治腐败与反腐败的研究难免不受意识形态的束缚，要想做到客观研究并非易事。

鉴于此，从一开始我们为自己所确定的基本研究态度就是：实事求是。对美国政治腐败的程度究竟有多深、美国的反腐败机制是否有效这样的问题，我们的结论要在研究之后作出，而不是凭主观臆断和先入为主来在事前下定论。

美国重大的政治腐败案例，尤其是二战之后的重大案例，都可以在美国的有关著作中读到，而近年来的腐败案例甚至都可以在网上查到。有人在看了我们书中所列举的这些案例之后疑惑地说：“这些所谓的‘重大’政治腐败案例（除尼克松的“水门丑闻”外），似乎都不够‘重大’。”但实际上，它们在美国已经属于很重大的案例了。这其实正说明了一个问题：美国的政治腐败并不因为它是一个资本主义国家，就像许多人所想象的那样无可救药，美国反腐败机制所存在的漏洞也不像许多人所想象得那么大。关于后一点，我们可以举2004年案发的空军采购案为例。政府在这起案件中损失了60亿美元以上的纳税人的钱，而当事人——空军第二号采购官员达琳·朱云在与波音公司的交易中，所谋取的好处只是让自己的女儿和女婿在波音公司

中任职，最后还有她本人从空军退休后在波音公司中的部门经理的职位，而没有得到任何现金回扣。而在这个过程中，只有为她本人谋职才是违反有关法律的。对此人们可以提出一个简单的问题，如果她能够轻易地把这些有意多付给波音公司的钱的全部或部分（哪怕是其中的万分之一都是一笔巨款）据为己有，她为什么不这么做？此外，在美国，国防采购是最容易产生腐败的领域，由于种种原因（详见案例部分），在这个领域里杜绝以权谋私异常困难，但是，2004年被揭发的朱云的以权谋私的行为，是继1988年之后国防采购领域里所发生的最大的丑闻。鉴于美国的重大腐败案件很难不被曝光，可见这类案件的发生并不频繁。

我们也没有仅仅从政治制度的角度来研究美国的腐败与反腐败，这不仅是由于我们考虑到，关于美国政治制度已经产生了大量研究成果，从这个角度去分析难以产生新意；更重要的是，美国从立国之日起就建立起了民主制和三权分立的制度，美国的两党制在此后也逐渐成形，但是，在美国的反腐败机制形成之前，美国的腐败情况曾经是非常严重的。这说明了建立完善的反腐败机制的重要性。本书的研究重点就是这个机制。当然，我们并不否认美国的民主制有助于其反腐败机制的建立和依法惩处腐败的官员，例如司法独立可以使对腐败的惩处不受行政部门和政党的干扰，又如两党制确实可以造成两党之间的相互竞争和监督，从而有利于通过防止腐败的法律和惩处腐败的官员，这些都可以在我们的论述中得到印证。

当前，在中国共产党认识到“经济惩治和有效预防腐败，关系人心向背和党的生死存亡，是党必须始终抓好的重大政治任务”，要“把反腐倡廉建设放在更加突出的位置，旗帜鲜明地反对腐败”，“扎实推进惩治和预防腐败体系建设”^①之时，研究和探讨美国反腐败机制的形成过程和特点，可以使我们从中得到某些启发，获取某些借鉴。这也是我们写作此书的初衷。

周 琪

2008年11月2日

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，载《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》，人民出版社2008年版，第53页。

目 录

前言	(1)
第一章 关于政治腐败的理论	(1)
一 西方学者对腐败的定义	(1)
二 政治腐败定义中的文化问题	(9)
三 政治腐败的特点	(11)
四 腐败的原因和后果	(14)
五 值得进一步思考的问题	(18)
第二章 美国政治腐败与反腐败的历史	(19)
一 清教和乡绅统治	(19)
二 腐败最严重的时期	(22)
三 反腐败的改革力量	(26)
第三章 政府道德准则和政府道德法的产生和修订	(35)
一 二战前和二战期间的腐败状况	(35)
二 政府道德准则	(37)
三 《政府道德法》及其改革	(44)
第四章 执行政府道德法律和规章的机构及其职能	(51)
一 联邦刑事调查和起诉部门	(51)
二 非刑事公共诚实管理机构	(56)
第五章 两项防治腐败的措施	(62)

一	“利益冲突”概念	(62)
二	《利益冲突法》与联邦官员的录用	(63)
三	对举报者的法律保护及其效果	(70)
四	举报案例	(73)
第六章	联邦政府重大的腐败案例	(75)
一	二战前的两个重大腐败案例	(76)
二	迪克斯—耶茨丑闻	(78)
三	政府内阁部长的腐败丑闻	(80)
四	白宫高级官员的腐败案例	(87)
五	国防采购方面的丑闻	(90)
第七章	国会中的腐败与反腐败	(98)
一	国会道德规则的建立	(98)
二	现行国会道德规则	(111)
三	国会道德委员会及其工作程序	(114)
四	国会的惩罚方法	(119)
第八章	国会中的腐败与反腐败案例	(130)
一	“韩国门事件”	(130)
二	“阿布斯卡姆”行动	(133)
三	“基亨五人”	(137)
四	其他受到国会谴责的参、众议员的案例	(144)
第九章	美国的竞选经费改革及其困境	(172)
一	竞选经费所带来的腐败隐患	(172)
二	美国竞选经费改革的历程	(181)
三	“软钱”的泛滥与对“软钱”的规范	(190)
四	未来改革的方向及其阻力	(198)
第十章	对美国总统腐败行为的制约	(209)
一	美国总统如何受到制约	(209)

二 独立检察官法的制定和实施	(216)
三 “水门丑闻”	(222)
四 “伊朗门事件”	(229)
五 克林顿性丑闻	(237)
第十一章 地方政府反腐败机制的建立和发展	(243)
一 进步主义时期的改革与反腐败	(244)
二 地方腐败的温床及腐败形式	(250)
三 州和地方的反腐败制度安排	(255)
四 州和地方竞选经费的改革	(263)
五 个案分析:纽约市的反腐败措施	(273)
第十二章 美国新闻媒体的监督与反腐败	(289)
一 美国独立新闻媒体的发展进程	(289)
二 美国媒体对腐败的监督功能	(294)
三 媒体打倒纽约市“老板”特威德	(299)
四 “丑闻报道运动”	(303)
五 《华盛顿邮报》与“水门事件”	(307)
六 削弱美国媒体监督作用的诸种因素	(310)
结论 美国反腐败机制的全貌	(314)
主要参考书目	(321)

第一章

关于政治腐败的理论

在 20 世纪最后的 10 年中，政治腐败是世界上许多国家中存在的一个主要问题，其严重性至今仍未显示出减弱的趋势。政治腐败案例虽然在美国也层出不穷，但政治腐败只是美国政治学中讨论的众多问题之一。美国的政治腐败程度 2005 年在 160 个国家中被一个非政府组织“透明国际”排在第 17 位（排第一位的为最少腐败。中国的位置处于中流），换句话说，相对于大多数其他国家的腐败情况而言，目前腐败在美国并不是一个严重的问题。近年来，美国学术界对政治腐败的关注似乎有所增长，一个例证是，一些学校开设了这方面的课程，讨论政府应如何防止腐败，例如哈佛大学肯尼迪学院开设了题为“政府道德”的课程，约翰·霍普金斯大学尼采高级国际研究院也设有名为“腐败”的课程，重点是研究第三世界国家的腐败和反腐败。由于本专著的主旨是讨论美国的政治腐败和反腐败，这里特别介绍一下美国社会科学家如何定义政治腐败和如何认识腐败的弊端的，以拓宽和加深我们对腐败的起因和弊端的认识。

一 西方学者对腐败的定义

在美国，政治腐败的定义不是一成不变的。最初，政治腐败的定义与政治制度和政治程序联系在一起。在美国进行摆脱英国统治的独立战争前后，北美殖民地的人民一直把英国的制度看作腐败的制度，因为那时英国的第一任首相罗伯特·沃尔波尔（Robert Walpole）^①及其同伙通过操纵英国议会来统治英国，政府官员在很大程度上是通过金钱交换和庇护而被录用的。当北美殖民地人民对英国的抗议发展成为革命的高潮时，他们对英

^① 英国第一任首相罗伯特·沃尔波尔在位期间为 1721—1742 年。

王乔治三世及其大臣腐败的谴责更趋激烈。

相比之下，北美殖民地人民对瑞士的政治体制有较为正面的评价，他们认为瑞士不仅采用了类似于美国新英格兰地区乡镇中所采用的直接民主制，而且有效地保护了地方政治不受潜在的政治集中化和“暴君”的侵害。然而，在美国人的眼中，丹麦和瑞典的制度是腐败的，因为这两个国家议会的权力被君主所削弱，君主剥夺了贵族和市民早先所享有的立法权利，民众和精英不能对掌权者进行有效的制约。^①

北美殖民地时期所使用的腐败概念同现代政治学上所使用的概念有某些重合，如公共官员滥用权力和接受贿赂，但又有明显的差别。那时所讲的腐败在很大程度上是“制度腐败”（institutional corruption），而不仅仅指官员个人的腐败。如果从个人腐败的理论出发，即使是在人们广泛认为没有出现政治腐败时，即在（没有发生宪法规则衰败的制度中，也存在一些“腐败的”公共官员。在政治制度腐败方面，18世纪西方国家对腐败的批评同现代理论也有差别，例如，18世纪的批评者把建立标准军队和增加国债看作是政治制度腐败的一个指标，而现在，即使最极端的批评者也不会这样认为。

许多美国学者认为，西方腐败的理论可以追溯到一些西方思想家，如修昔底德、柏拉图、亚里士多德、马基雅维利和卢梭，并认为这些思想家关于腐败理论的共同之处在于，他们都相信防止腐败的方法是教育、广泛的政治参与以及把限制财富积累作为法律和制度的补充手段。^② 北美殖民地时期的思想家们所使用的腐败的概念同西方早期的一些思想家的概念相类似，如修昔底德和柏拉图，他们用腐败的“坏政体”来形容道德败坏和政治秩序衰败的局面。美国19世纪百科全书中的“政治腐败”条款采用的是孟德斯鸠从亚里士多德那里借用来的定义，即把暴君看作是君主制“腐败的”变体。而关于卢梭的理论，卡尔·J·弗里德里克（Carl J. Friedrich）认为：“卢梭深切地担忧他那个时代的道德腐败，他把自己看作是必须发出警告的智者……卢梭担忧的主要是道德腐败，他只是间接地

^① Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, eds., *Political Corruption, Concepts & Contexts* (New Brunswick: Transaction Publishers, 2002), p. 6.

^② Joel L. Fleishman, Lance Liebman, and Mark H. Moore, eds., *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials* (Cambridge: Harvard University Press, 1981), p. 197.

担忧政治腐败，因为它是道德腐败产生的背景。”^①

确切地说，西方早期的腐败概念与民主理论相关，其逻辑是，如果用腐败的方式作出政策选择，便不可能有民主。

到了现代，关于腐败的讨论不再集中在“制度衰败”上，而是用滥用职权的公共官员接受金钱或值钱之物来定义腐败。西方理论家们此时一般把腐败看作是道德问题，他们认为，政府之所以腐败，是因为那些邪恶的和不道德的人获得了权势地位和公众的信任。其解决的方法是，“把这个恶棍赶出去”。^② 腐败因此被看作一个社会中的偶然现象，可以通过适当的法律和规劝来防止。不过，甚至在19世纪和20世纪之交的丑闻报道者在揭露美国的贪污和腐败时，也怀疑这些现象并不是孤立存在的。

这样，原有的腐败概念逐渐变得不再适用了，社会科学家因此要求更精确的和更客观的关于腐败的定义。于是到了20世纪70年代，在美国便产生了“修正主义”方法，开始把腐败定义为偏离某种被接受的具体的行为规则，用社会道德和缺乏经济和社会制度及其他一些条件来解释腐败的产生。

虽然腐败是美国政治生活中始终存在的一个问题，但是到70年代，除了个别例外，[如1964年弗雷德·格林斯坦 (Fred Greenstein)]^③、约翰·A. 加德纳 (John A. Gardiner)^④、雷蒙德·E. 沃尔芬格 (Raymond E. Wolfinger)^⑤，对美国政治的各种分析尚没有对腐败作过系统的研究。对腐败的认真研究常常发生在重大的贪污问题被揭露出来之后，如“水门事件”之后对政治腐败的兴趣重新被激发出来。不过，缺乏明确的腐败定义仍然阻碍着对腐败的系统研究，如美国学者约翰·彼得 (John Peters) 和苏珊·韦尔奇 (Susan Welch) 所说：“在所有的研究中，十分明显的是，

① Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, eds., *Political Corruption, Concepts & Contexts*, p. 6.

② Gerald E. Caiden and Naomi J. Caiden, “Administrative Corruption,” *Public Administrative Review*, 37: 3 (May/June, 1977), p. 301.

③ Fred Greenstein, “The Changing Pattern of Urban Party Politics,” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 353 (1964), pp. 1-31.

④ John A. Gardiner, *The Politics of Corruption* (New York: Russell Sage Foundation), 1970.

⑤ Wolfinger, Raymond E., “Why Political Machines Have Not Withered Away and Other Revisionist Thoughts,” *The Journal of Politics*, Vol. 34, No. 2 (1972), pp. 365-398.

无论人们研究了美国政治的哪一方面，对腐败的系统研究都缺乏一个充分的定义。”^①直到如今，在整个西方政治传统中关于腐败问题的争论仍然非常分散，没有形成关于腐败的一致理论。

在美国对腐败的研究中，存在着关于腐败的各种定义。例如，阿诺德·罗高（Arnold Rogow）和哈罗德·拉斯韦尔（Harold Lasswell）这样定义腐败：“腐败行为至少违反了对公共制度或市民秩序的责任，事实上，与任何这样的制度不和谐（破坏性的）。一个公共制度或市民秩序把特殊利益提高到公共利益之上、为了特殊的有利条件而违反公共利益的行为是腐败。”^②乔治·C. S. 本森（George C. S. Benson）及其合作者把腐败定义为“所有出于对个人或政治收益的考虑非法地和非道德地使用政府权力的行为”^③。很多人赞成卡尔·J. 弗里德里克对腐败的阐述：“……一个负责做某种事情的拥有权力的人，即一个负有责任的官员或有官职的人，受到金钱或其他报酬的诱惑，如对未来工作的期待，而采取有利于提供报酬的人的行动，因而损害了该官员所从属的团体或组织，更具体地说，损害了政府。”^④纳撒尼尔·莱夫德（Nathaniel Leffld）的定义是：腐败是一个额外的法律体制，在这个体制下，个人或集团获得了对官僚行动的影响。^⑤

虽然美国社会科学家有各种不同的关于腐败的定义，但是人们一般公认，可以把这些定义划分为三种类型：公共责任的、公共利益的和公众舆论的。在迈克尔·约翰斯顿（Michael Johnston）看来，每一种定义都有其优点和缺陷。

第一种定义是牛津词典中所采用的对腐败的解释，这是一个以公共责任为中心的定義，它有很多变种，但其核心是为了私人（个人、关系密切的家庭、私人集团）的金钱或地位的收益；或违反针对运用某种同私人有

① John G. Peters and Susan Welch, "Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory, Or If Political Corruption Is the Mainstream of American Politics, Why Is It Not in the Mainstream of American Politics Research?" *The American Political Science Review*, Vol. 72 (1978) (974 - 984), p. 974.

② Alan Cottlieb & Dave Workman, *Double Trouble, Daschle and Gephardt, Capitol Hill Bullies* (Bellevue, Washington: Merril Press, August 2001), p. 25.

③ George C. S. Benson, *Political Corruption in America* (Lexington, MA: Lexington Book, 1978), p. xiii.

④ Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, eds., *Political Corruption, Concepts & Contexts*. p. 3.

⑤ *Ibid.*, p. 8.

关的影响的规则，而偏离一个公共角色的正式责任的行为。有三位学者对这一定义作了很好的阐述，他们是：戴维·H. 贝利（David H. Bayley）、G. 迈戴尔（G. Myrdal）和约瑟夫·奈（Joseph Nye）。其中最著名的和最经常被引用的是奈的定义，即“腐败是由于与私人（家庭、关系密切的私人集团）有关的金钱或地位的收益，或违反针对行使某种与私人有关的影响的规则，而偏离一个公共角色的标准责任的行为。它包括诸如贿赂（使用报酬来扭曲一个负有责任的人的判断）、裙带关系（因特殊的关系而不是品德而给予庇护）、侵吞公共财产（为个人目的而非法侵占公共资源）。”^①

这里，根据迈克尔·约翰斯顿的解释，“标准责任”是指法律或正式的规章所加于公共角色的义务或限制。正因为此，一些人，如詹姆斯·斯科特·韦尔奇（James Scott Welch）把这一定义称作“法律的”定义。而“公共角色”则不一定为政府雇员所承担，在某些情况下，它可以为政党成员、利益集团，甚至个人投票者所承担，如一个投票者可以在某种情况下用自己的选票来换取一瓶酒。腐败能否成立的关键是要看一个人能否直接影响运用公共权力或支配公共好处的决定或过程。并非所有的违法行为都是腐败，腐败与为了某种个人目的而滥用公共角色或公共信任有关。

尽管如此，一些学者仍不完全满意奈的定义，认为它忽略了一种可能性，即有时一个官员可能并不是为了私人利益而滥用公共权力和违反法律，例如在伊朗门事件中，那些违反法律的里根政府的高级官员，如奥利弗·诺思（Oliver North）和约翰·波因德爾斯特（John Poindexter）的行动并不是为了个人的财政收益，而是为了使里根政府获得有利的政治条件。^②

对这一定义还存在另一个疑问：公共责任是法律或规章所规定的，但是法律可以是空洞的或矛盾的，可以随着公共舆论或普遍的公共观念的变化而不时发生变化。此外，法律不仅是神圣的文书，还是政治的产物。如果许多参与制定成文或不成文法的人自己也腐败了，他们所制定的法律可

^① Joseph S. Nye, Jr., "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2 (June 1967), p. 419.

^② Alan Cottlieb & Dave Workman, *Double Trouble, Daschle and Gephardt, Capitol Hill Bullies*, p. 25.

能会使他们的行为合法化。^①为此，亚伦·科特利伯（Alan Cottlieb）和戴夫·沃克曼（Dave Workman）建议采用下面一段话来弥补奈的定义的缺陷：“政治腐败是一种合作形式的、不可接受的、通常是潜在的政策影响；是为了某种重要的个人收益，这一收益可能是经济的、社会的、政治的或意识形态的报偿。”^②

第二种定义相对简单，它把腐败看作是损害了公共利益：“一个拥有权力的人，即一个负有责任的担任官职的人，通过非合法提供的货币或其他报酬，被引诱采取一个有利于提供报酬的人的行动，因而损害了公众和公共利益。”^③

“修正主义者”对这一定义持批评态度。他们说，这一定义虽然具有吸引力，但是腐败并不一定损害公共利益，因为很难限定“公共利益”。不存在唯一的公共利益，公共利益充其量不过是不断变化的、相互冲突的私人利益，被拥有不同技术和不同数量资源的人所追求。腐败行为损害或有助于公众的某一部分，但是公共利益不是定义腐败的充分的标准。批评者们还认为，用公共利益来定义腐败还可以被利用来为腐败辩护，因为腐败者们可以辩解说，他们的行为是为公共利益服务的。一些“水门事件”的辩护者就是这样说的。

此外，批评者们担心，最严重的问题是，如果人们认为政治是、或者应当是为公共利益服务的事业，那么腐败就成为一个秩序良好的政治领域里的反常的例外。换句话说，这种看法忽略了腐败事实上是政治领域里经常发生的，而不是偶然发生的事件。因此认为政治是为公共利益服务的事业的想法会阻止人们认识腐败的制度原因，而把他们的注意力引向“坏人”或政治结构的缺陷。

第三种经常被提到的定义是用公众舆论来定义腐败的，即公众舆论决定某种政治行为是否是腐败的。但是，大多数人认为，这种定义更加模糊，因为在许多问题上，公众情绪难以确定或是不稳定的，公众的很大部

^① Michael Johnston, *Political Corruption and Public Policy in America*, Monterey (California: Books/Cole Publishing Company, 1982), p. 9.

^② Alan Cottlieb & Dave Workman, *Double Trouble*, Daschle and Gephardt, Capitol Hill Bullies, p. 25.

^③ Gerald E. Caiden and Naomi J. Caiden, "Administrative Corruption," *Public Administrative Review*, Vol. 37, No. 3 (May/June, 1977), p. 302.

分对某一问题可能根本没有形成看法，或者没有形成强烈的看法。而且公众在某一问题的看法上可能存在分歧，官员同普通公众之间在什么是适当的公共行为准则的问题上也会有不同的看法。此外，公众舆论经常发生变化。这些都限制了用公众舆论来定义腐败的可行性。

除了上述三种定义之外，还有一种用市场来定义腐败的方法，它是由经济学家们提出来的。这种分析方法超越了公共道德的范围，如它提出，“腐败把强制价格的模式转变为自由市场的模式”，或“腐败是一个超法律机构，被个人或集团用来获得对管理行为的影响”。其要点是，如果公共机构被认为不能充分满足社会对它们的要求，腐败便提供了另一种分配手段或达到决策的方法。特别是在第三世界国家里。当一个第三世界国家采用了西方的政治体制，而这个体制的规则和运作存在不可克服的缺点时，腐败便成为一种补充手段，从这个意义上说，腐败即成为合法的。

以市场为中心的定义方法，通常是用经济分析的术语表达的，它更加关心政治腐败的机制，把它看作是结构关系的特殊模式，并关心使这一结构关系成为可能的环境。以市场为中心的理论家所关注的是早期西方国家和当代的非西方国家，在这些国家中，有关公共官员责任的规则尚没有明确地建立起来，或者根本就不存在。那时，“一个腐败的文官把他的公共职务看作是一个商业，他将从这个商业中寻求收入的最大化……官职因此成为一个使收入最大化的单位。他的收入大小取决于市场情况和他分析公共需求曲线上最大收益点的天才。”^①

用市场所作的定义带有很强的“功能主义”倾向。例如经济学家苏珊·罗斯—阿克曼（Susan Rose-Ackerman）把腐败定义为在各种制度中都存在的对稀缺资源的“分配机制”。她提出，在一个市场经济中，分配的广泛不平等被看作是理所当然的，一个给予所有公民平等的民主政治制度和在多数赞同的基础上作出政治决策的方法，可能因广泛使用非市场方法作为分配方法而受到削弱。腐败的本能几乎是所有那些其政府尝试控制市场力量的国家所不可避免的结果。^②这实际上是假定，在完全竞争的市场条件下，腐败就不会产生，但这只是经济学家们的梦想。阿克曼还认为，社会显然不是使用单一的、始终如一的方法来作分配决定。但腐败在许多分配方法中是唯一

^① Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, eds., *Political Corruption, Concepts & Contexts*, p. 8.

^② Alan Cottlieb & Dave Workman, *Double Trouble, Daschle and Gephardt, Capitol Hill Bullies*, p. 21.