

腐败与改革

—— 美国历史上的经验教训

CORRUPTION AND REFORM

〔美〕爱德华·L. 格莱泽 克劳迪娅·戈尔丁 主编

 商务印书馆

腐败与改革

美国历史上的经验教训

〔美〕 爱德华·L. 格莱泽 主编
克劳迪娅·戈尔丁

胡家勇 王兆斌 译

胡家勇 审校



始于1897

商务印书馆
The Commercial Press

2012年·北京

图书在版编目(CIP)数据

腐败与改革:美国历史上的经验教训/(美)格莱泽,
(美)戈尔丁主编;胡家勇,王兆斌译. —北京:商务印书
馆,2012

ISBN 978-7-100-07613-5

I. ①腐… II. ①格…②戈…③胡…④王… III. ①政
治—研究—美国 IV. ①D771.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 265319 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

腐败与改革

美国历史上的经验教训

〔美〕爱德华·L. 格莱泽 主编
克劳迪娅·戈尔丁
胡家勇 王兆斌 译
胡家勇 审校

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京民族印务有限责任公司印刷

ISBN 978-7-100-07613-5

2012 年 3 月第 1 版

开本 880×1230 1/32

2012 年 3 月北京第 1 次印刷

印张 19 ¼

定价: 40.00 元

致 谢

本书各章曾提交给 2004 年 7 月 30 日至 31 日在麻省塞勒姆的霍索恩宾馆召开的“腐败与改革”会议。此前的筹备会议(2002 年 7 月)和预备会议(2003 年 7 月)由麻省剑桥的美国经济研究局(NBER)承办。衷心感谢哈佛大学美国政治研究中心(CAPS)对此次会议所提供的资金支持和美国经济研究局为承办前期会议所做出的努力。感谢美国政治研究中心的阿比盖尔·佩克(Abigail Peck)对塞勒姆会议安排所提供的帮助。参加此次会议讨论的有:李·奥尔顿(Lee Alston)、朱迪思·希瓦利埃(Judith Chevalier)、劳伦斯·F. 卡茨(Lawrence F. Katz)、贾森·考夫曼(Jason Kaufman)、莫顿·凯勒(Morton Keller)、罗伯特·A. 马戈(Robert A. Margo,他还同时承担了全书的审稿任务)、托马斯·诺南马谢(Tomas Nonnenmacher)、保罗·罗德(Paul Rhode)和苏珊·罗斯—阿克曼(Susan Rose-Ackerman)。并对所有推动本次会议召开和本书出版的相关人士致以由衷的谢意。

目 录

第一部分 腐败与改革:定义及历史趋势

导言 腐败与改革

爱德华·L. 格莱泽 克劳迪娅·戈尔丁 3

第一章 美国历史上制度腐败的概念

约翰·约瑟夫·沃利斯 34

第二章 限制掠夺之手——1880—1930 年美国城市中的腐败与增长

丽贝卡·梅尼斯 101

第三章 损公肥私——伊利运河和其他公共工程建设中的治理

斯坦利·L. 恩格曼 肯尼斯·L. 索科洛夫 151

第二部分 腐败的后果

第四章 大萧条前美国的公司治理和小股东困境

内奥米·拉莫雷奥克斯 琼—劳伦特·罗森塔尔 197

第五章 处处水汪汪——美国城市财政与供水

戴维·卡特勒 格兰特·米勒 240

2 目 录

第三部分 改革之路

第六章 第四社会阶层的兴起——报纸何以变得资讯丰富以及 它为什么如此重要

马修·根茨科 爱德华·L. 格莱泽

克劳迪娅·戈尔丁..... 289

第七章 南北战争前纽约州的银行特许权和政治腐败——变革 中的自由银行制度

霍华德·博登霍恩..... 356

第八章 制度变迁和腐败——公用事业规制史

沃纳·特勒斯肯..... 400

第四部分 改革和规制

第九章 改革悖论——大雇主阻挠了 1869—1930 年工作场所 安全改革吗？

普赖斯·菲什巴克..... 439

第十章 进步时代改革的决定因素——1906 年《洁净食品药品 法》

马克·T. 劳 加里·利贝卡普 492

第十一章 政治、救济和改革——新政时期罗斯福控制腐败和 政治操纵的努力

约翰·约瑟夫·沃利斯 普赖斯·V. 菲什巴克

肖恩·坎特..... 529

本书作者	575
作者索引	578
主题索引	590
后记	607

第一部分
腐败与改革：
定义及历史趋势

导言 腐败与改革

3

爱德华·L. 格莱泽* (Edward L. Glaeser)

克劳迪娅·戈尔丁 (Claudia Goldin)

美国政治腐败的今与昔

当今的美国,就腐败程度而言,位居世界腐败排行榜上倒数10%之行列。所以,在今日的绝大多数美国人心中,腐败似乎只发生在贫困国家和转型经济中那些不幸人们的身上。^① 但追溯

* 爱德华·L. 格莱泽是哈佛大学经济学教授和美国经济研究局研究员。克劳迪娅·戈尔丁是哈佛大学亨利·李经济学讲座教授、美国经济规划发展部主任和美国经济研究局研究员。

① 越来越多的经济发展文献分析了转型经济和贫穷国家腐败的程度及其减缓经济增长的作用。这方面的文献始见于莫罗 (Mauro, 1995), 此外还有赫尔曼、琼斯和考夫曼 (Hellman, Jones and Kaufman, 2003), 赖特和韦德曼 (Leite and Weidmann, 2002) 等的文献。有关各国国内腐败程度及其后果的更多文献, 参见迪泰拉和沙格罗斯基 (Di Tella and Schar-grotsky, 2003)、加维里亚 (Gaviria, 2002)、麦克米伦和索伊多 (McMillan and Zoido, 2004)、斯文松 (Svensson, 2003) 等。这些经验文献支持了有关腐败消极后果的理论文献 (例如, Rose-Ackerman, 1975; Shleifer and Vishny, 1993)。

4 第一部分 腐败与改革:定义及历史趋势

起来,美国作为一个廉洁共和国的历史实际上也仅是始于现代。

19世纪和20世纪初期的美国腐败史,可以说与当今许多现代转型国家和发展中地区并无二致。19世纪的美国市政府,当政官员为牟取回扣而大幅提高基本公共服务价格(如街道建设和清扫等)的现象屡屡发生。只需微薄的收费,外加可观的贿赂,公共服务就会成为政府官员手中翻云覆雨的交易品。^① 罗伯特·A. 卡罗(Robert A. Caro, 2002, 第403—413页)写道,直到20世纪50年代,在美国参议院大厅这个神圣的场所,也不时会有装着现金的信封游荡其间。哈里·杜鲁门,这个臭名昭著的彭德格斯特腐败集团(Pendergast Machine)的代理人,正是他,将腐败的幽灵带进了国会(McCullough, 1992)。美国一些最知名的高等学府,也是一些利用腐败的政治影响来榨取公共资源的臭名昭著的腐败分子所资助的,比如哈佛大学的莱兰·斯坦福(Leland Stanford)和乔治·D. 怀德纳(George D. Widener),他们的名字就镌刻于哈佛大学首屈一指的图书馆上。而动产信贷公司丑闻案和蒂波特山丑闻案,也屡屡让尤利塞斯·格兰特(Ulysses Grant)和沃伦·哈丁(Warren Harding)两位总统身后不断陷入恶名。诸如此类的例子,可谓不胜枚举。

应该说,相比之下,今日之美国的腐败情况好多了,因此,对于如何消除腐败,美国的这段历史应该能够有所教益。毕竟,20

^① 例如,可参见格莱泽(2003)、梅尼斯(Menes, 本书第二章)和斯蒂芬斯(Steffens, 1904)。

世纪初最为主要的政治运动,即进步主义运动,其主要目的就是为消除腐败。1901年至1917年间,部分是出于对消除腐败的迫切感,在老罗斯福、塔夫脱和威尔逊三位总统任期内,一个国家立法和行政议程获得了通过。在整个20世纪,那些信誓旦旦地承诺以铁腕来根除腐败的改革派候选人,在市政府和州政府选举中总能够胜选。而积极支持改革运动的新闻记者和检察官们也经常对腐败大加挞伐。尽管学者们对各种社会力量的不同影响见仁见智,有所争议,但就美国这场旨在根除腐败的改革运动而言,它堪称是此类运动的一个典范,其目标与当今发展中国家也恰好类似。

在本书中,我们将考察美国的腐败与改革史。而鉴于澄清概念是测度腐败水平和考察不同时期腐败水平变化的前提条件,因此,在本导言及约翰·约瑟夫·沃利斯(John Joseph Wallis)撰写的第一章和丽贝卡·梅尼斯(Rebecca Menes)撰写的第二章中,将首先从不同的角度对腐败的含义加以考察厘定。

腐败往往事涉非法,或至少惹人忌讳,因此,腐败总是幽暗隐晦难见天日,故而自然也就难以度量,这点也是现代各国的经验文献的共识。而要按时间序列来纵向地对腐败加以度量则更为困难。尽管存在以上诸多困难,但研究美国历史以追踪腐败及其变动趋势的有关证据,应该说具有重大价值。本书有几章内容将涉及不同期的腐败度量问题。比如,梅尼斯利用了腐败市长和腐败市政部门数量的信息来度量腐败;斯坦利·L. 恩格曼和肯尼斯·L. 索科洛夫(Stanley L. Engerman and Kenneth L. Sokoloff)则利用了有关大型政府工程成本超支方面的数据

6 第一部分 腐败与改革:定义及历史趋势

来度量。本导言所采用的数据则源于 1815 年至 1975 年这 160 年间数百份报纸有关腐败的报道。霍华德·博登霍恩(Howard Bodenhorn)以及沃利斯、普赖斯·V. 菲什巴克和肖恩·坎特(Wallis, Price V. Fishback, and Shawn Kantor)在相应章节中都增加了有关时间路径方面的证据,但关注的时间跨度较短。

在讨论了腐败的含义和度量之后,本书随后两章将论述腐败(或广义上脆弱的法律体制)的后果。内奥米·拉莫雷奥克斯和琼—劳伦特·罗森塔尔(Naomi R. Lamoreaux and Jean-Laurent Rosenthal)将阐述 19 世纪末期公司的兴起,以及公司
5 兴起中所伴随着的小股东权利的保护如何被弱化的问题。戴维·卡特勒和格兰特·米勒(David Cutler and Grant Miller)将考察城市腐败盛行时期美国城市供水系统的扩张过程。显然,腐败并非公共品供给规模的唯一决定因素。

拉莫雷奥克斯和罗森塔尔的观点是,在 19 世纪末期,尽管对小股东没有给予充分的保护,但由于生产规模收益的增加,公司数量仍呈现爆炸式增长态势。卡特勒和米勒也以类似的方式论证指出:尽管存在市政府腐败,但由于在镀金时代,获得城市信贷日益便利,因此大规模供水工程得以上马。城市信贷可得性的提高,势必要求信用的改进,而信用的改进则表明,某些形式的腐败已得到抑制。以上两章内容都指出一点:尽管美国政府中的腐败及私人交易中的欺诈都十分盛行,但它们对美国经济增长的阻碍作用却远比今天的发展中国家要小。

随后,本书转而探讨改革的起因和后果问题。改革和规制能够保护消费者和工人的利益,这是通常用来论证其合理性的依据。但正如本书中菲什巴克、博登霍恩,以及马克·T. 劳和

加里·D. 利贝卡普(Marc T. Law and Gary D. Libecap)在相应章节中指出的那样,实际情况常常要复杂得多。菲什巴克指出了施蒂格勒(Stigler)有关工作场所安全规制观点的重要性。他发现,制造业和采矿业中的工作场所安全规制虽然得到了工会的支持,但遭到了部分制造商的反对。原因在于制造业中工作场所的安全法过多地抬高了小企业的成本,这便赢得了大企业的拥护,而遭到了小企业的反对;又因为这些法律的宗旨在于对工人提供保护,所以获得了工会的支持。

博登霍恩则突出了改革的动因可能是自利的政治家之间的相互竞争。他考察和分析了美国历史上反腐败改革初期,即 19 世纪 30 年代末,针对纽约州银行特许权颁发所进行的反腐败斗争。博登霍恩认为,改革源于辉格党人想剥夺其对手(即范布伦的民主党摄政团)的庇护租金。解除规制是反腐败的利器,因为解除规制可降低特许权的准入条件,从而可限制政府以腐败方式行使其垄断权的能力。

劳和利贝卡普分析了当今食品药品监督管理局(FDA)的成因,同样也强调了改革的政治根源。1906 年《洁净食品药品法》的通过,促成了现在的食品药品监督管理局,其动因在于厂商的利益激励和消费者对食品质量的担忧两个方面。但消费者对食品质量的担忧,往往都是捕风捉影,更多地是源于政治企业家和报纸所散布的消息。而政治企业家们则似乎习惯于操纵消费者的义愤,其所建立的名义上旨在保护消费者利益的机构,至少从短期看来,在保护消费者利益方面的作用甚微。

腐败往往会受报纸媒体的牵制,马修·根茨科、格莱泽和戈

8 第一部分 腐败与改革:定义及历史趋势

尔丁(Matthew Gentzkow, Glaeser and Goldin)在第六章中就报纸的作用做了直接的阐述。1870年,报纸有党派性,内容造作,往往会刻意隐瞒那些与己之政治立场相左的事实。但时至1920年,绝大多数报纸都摆脱了政党派系,措辞相对中立和文明,至少在姿态上做到了内容报道的真实性。该章的观点认为,1870年至1920年间,报纸独立性的提升和美国报业的重大转型,最关键的动因在于报纸销售的经济回报日益提高,而不是政治家们出于庇护和其他原因而相互妥协的结果。该章虽然没有直接阐述报纸对于腐败所产生的影响,但提供了相关的间接证据,来论证独立报纸的兴起是美国反政治腐败的改革运动的一个重要因素。

以上改革运动带来了公用事业的变革,沃纳·特勒斯肯(Warner Troesken)对此进行了分析,并特别地对市政供水系统问题进行了研究。特勒斯肯的分析认为,20世纪初美国朝向公共所有权的发展,与75年之后美国背向公共所有权的发展,两者虽离奇地出现方向背离,但均与服务质量提高相关。特勒斯肯认为这种异象与以下两种观点相一致。其中一种观点认为:在腐败初期,公共所有权是有效率的,但如今的公共所有权已没有效率。曼库尔·奥尔森(Mancur Olson, 1982)的观点则认为,至少在短期内,向任何方向变化都会减少腐败,因为任何官僚机构经历一段时间之后都会出现僵化。^①

^① 托马斯·杰斐逊有一句类似的名言:“自由之树必须不时用爱国者和暴君的鲜血浇灌才能常青。”

在本书的最后一章,沃利斯、菲什巴克和坎特关注的是公共救济发放(诸如福利和失业保险等)中存在的腐败。他们认为,公共救济转由联邦提供,对于减少福利体系中的腐败发挥了重要作用。而这也正是公共救济改革的动因,否则罗斯福政府的绩效和信誉将受到腐败指责的严重损害。腐败的福利体系,受益者是地方政府,罗斯福政府中的官员并没分享到腐败的好处,却要承担由腐败带来的绝大部分代价。基于联邦政府和地方政府这种权力分立的格局,富兰克林·罗斯福就有强烈的动力来抑制腐败,而这些举措似乎也大幅度地减少了腐败的蔓延。本章以及博登霍恩的第七章均提出,分权和政府间竞争能够在启动有效改革中发挥作用。

腐败的定义和理论

7

沃利斯在第一章中明确地指出,“腐败”一词最早源于国家与人体的类比。一个运转良好的政府体系丧失其功能甚至滥用其职能的朽化过程,这就是最早对腐败概念的抽象。希腊历史学家波里比阿(Polybius,公元前 200—前 120 年)指出,君主政体会腐败为专制政体,贵族政体会腐败为寡头政体,民主政体会腐败为暴民统治。

19 世纪,腐败的定义逐渐演变,后特指私人主体对政府官员的贿赂。而贿赂则通常是指以换取政府控制的某些资源(如公共服务、公共财产等)或以免于政府规制为目的的一种非法支付。这种贿赂是 19 世纪市政腐败的主要形式,梅尼斯在相应章

节中对此做了详细的分析。市政府在买入公共服务(如街道清扫和建筑服务等)时的腐败,通常是以换取贿赂为目的而给予对方过高的服务出价。在配置公有资产(如土地和港口通道)时,市政府的腐败是指市政府在资产配置时,基于少数人的利益将其出售给最慷慨的贿赂者,而不是基于全体市民的利益而将其出售给出价最高的投标者。最后,市政府在执法过程中(如禁止赌博和卖淫活动时),只要官员为获取贿赂而网开一面,腐败便会发生。

本书中,腐败一词将用来指称沃利斯的“经济腐败”。我们认为腐败有三个核心要素:(1)在工资之外存在向政府官员的支付;(2)存在与这种支付相关的违反明文法律或潜在社会规范的行为;(3)上述行为给公众造成了损失或由于超工资支付引发的其他行为给公众造成了损失。本书通过两个例子来说明如何利用这三个要素来界定腐败。

恩格曼和索科洛夫讨论了南北战争前美国运河工程建设中工程款出价过高的问题。如果政府在买入服务时出价太高,同时,服务供应商向立法者行贿并造成政府资金的浪费,那么这就构成腐败。但值得注意的是,有时即便政府在公共工程上确实出价相对于私人购买价更高,但只要这种过高支付没有伴随着对政府官员的贿赂,则(根据上述定义)也不能算是腐败。政府的无效率和官员的愚钝不能与腐败划等号。我们认为,这里所界定的腐败与用辞习惯非常吻合。

博登霍恩考察了 19 世纪 30 年代,州银行向纽约州摄政集团行贿获取特许权事件的始末。在这个事件中,政府官员获得