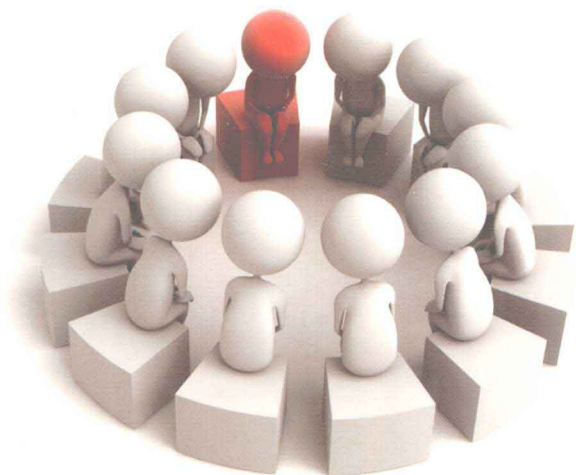


新华社会
管理译丛

THE QUALITY
OF GOVERN

≠

MENT



政府质量

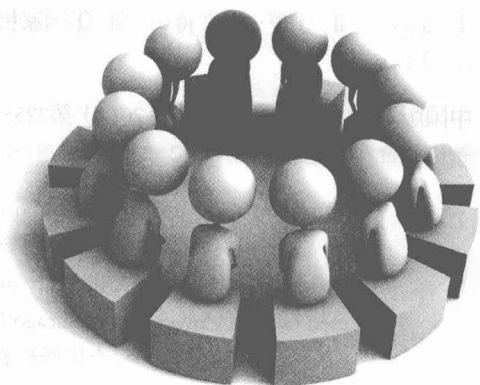
执政能力与腐败、
社会信任和不平等

博·罗斯坦 (Bo Rothstein) 著

蒋小虎 译

新华出版社

新华社会
管理译丛



政府质量

执政能力与腐败、
社会信任和不平等

博·罗斯坦 (Bo Rothstein) 著

蒋小虎 译

新华出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府质量：执政能力与腐败、社会信任和不平等 / [瑞典]罗斯坦著；
蒋小虎译.——北京：新华出版社，2012.10

ISBN 978-7-5166-0114-3

I. ①政… II. ①罗… ②蒋… III. ①国家机构—行政管理—研究
IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第225530号

著作权合同登记号：01-2012-3318

The Quality of Government : Corruption, Social Trust, and Inequality
in International Perspective

Copyright © 2011 by The University of Chicago. All rights reserved.

Licensed by The University of Chicago Press, Chicago, Illinois, U.S.A.

中文简体字专有出版权属新华社出版社

政府质量：执政能力与腐败、社会信任和不平等

作 者：博·罗斯坦

译 者：蒋小虎

出 版 人：张百新

责任编辑：黄绪国

责任校对：刘保利

责任印制：廖成华

封面设计：图鸦文化

出版发行：新华出版社

地 址：北京石景山区京原路8号 邮 编：100040

网 址：<http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销：新华书店

购书热线：010-63077122

中国新闻书店购书热线：010-63072012

照 排：图鸦文化

印 刷：河北高碑店市德裕顺印刷有限责任公司

成品尺寸：150mm×230mm 1/20

印 张：13.5

字 数：200千字

版 次：2012年10月第一版

印 次：2012年10月第一次印刷

书 号：ISBN 978-7-5166-0114-3

定 价：36.00元

图书如有印装问题请与出版社联系调换：010-63077101

前言 / 致谢

这是一次跌宕起伏的学术之旅。先前我总是研究阳光明亮的事物，如社会政策、福利国家、教育总体改革、积极的劳动市场政策以及社会团结和政治平等所应具备的普遍前提。然而突如其来的一系列事件，让我歪打误撞开始了社会资本和社会诚信研究。自此，我才发觉，必须去了解为何世界各地都缺乏诚信（政府和“芸芸众生”皆是如此）。生我、养我、我为之奋斗的这片土地——北欧国家——享有相对成熟的社会资本和社会诚信。这本书是这次学术之旅的结晶，它让我看到残缺的体制、落后的国家、腐败、庇护主义、幕后黑手、内战、背叛、根深蒂固的不平等、歧视以及各种肮脏的行为。这些景象令我难以自持，完全打乱了这次学术之旅的最初计划。研究之路，惊诧连连，而这次由阳光明亮遁入灰暗阴黑的探险的确充满新奇——信不信由你。回望所历，此乃最困难挑战、最精彩刺激、最引人入胜的体验，当然很多时候，它也令我一筹莫展，摸不着头脑。

这本书是哥德堡大学政府质量研究中心（Quality of Government Institute，简写QoG Institute）的研究项目成果，

由我和索伦·赫尔姆伯格（S ren Holmberg）于2004年携手开展。多亏了索伦的陪伴帮助，我获益颇多，他机智幽默，视角独到，经常与我分享他对政治学原理的真知灼见。有这样一位志同道合的朋友和同事共同开展研究工作令我倍感荣幸。

政府质量研究中心始建于2004年，随后几年日益壮大，如今已有近25位成员和助理研究员。今天的研究队伍，朝气蓬勃，蒸蒸日上，其中多亏了简·帝欧莱尔（Jan Teorell）、迈特·安东森（Mette Anthonsen）和安德利亚斯·巴根赫尔姆（Andreas Bagenholm）的鼎力支持，他们陆续担任了研究中心项目经理的重要职位。他们不论是科研能力，还是组织能力，都极具创新思维，令我印象深刻，受益匪浅。正是因为他们，政府质量研究中心的成长之路充满了温馨快乐。

后来中心招募到了许多优秀的研究助理，他们兢兢业业，实乃中心之荣幸。在这里，我想感谢拉斯姆斯·布卢姆斯（Rasmus Broms）、马特西亚斯·A. 法尔帝赫（Mathias A. F rdigh）、纳格迈·纳西利托斯（Naghmen Nasiritousi）、佩特拉·奥尔森（Petra Olsson）和马尔库斯·萨玛尼（Marcus Samanni），他们怀抱着热忱，攻下一个又一个科研难关，克服一个又一个行政难题。特别值得一提的是马尔库斯·萨玛尼，他负责我们两大数据库管理，为本书的统计研究工作作出了难以估量的贡献。

在整个项目研究和报告撰写过程中，我也从许多极具天赋、朝气蓬勃的“可畏后生”身上获益良多。卡尔·达尔斯特罗姆（Carl Dahlstr m）、丹尼尔·埃克（Daniel Eek）、斯达范·库姆林（Staffan Kumlin）、维克多·拉普恩特（Victor

Lapiente）、约安娜斯·林德瓦尔（Johannes Lindvall）、埃利奥诺拉·帕索蒂（Eleonora Pasotti）、安娜·佩尔森（Anna Persson）、帝特林德·斯托尔（Dietlind Stolle）和简·帝欧莱尔让我看到社会学科研究后继有人。现在我已经认识到，当今社会，年龄应该理解为“社会构建”，那么埃里克·乌斯拉奈（Eric Uslaner）也应该算作我们团队一员。这本书起草之时，埃里克提出了很多颇有见地的建议，多年以来，我们一直在相互交流各自对社会诚信和腐败的思考和想法。

另外，我也有幸受邀以访问学者的身份访问其他高等学府，或是直接将本书初稿的部分章节呈现给他们，通过不断交流，整个科研项目有了重要进展。2006年，多亏了彼特·霍尔（Peter Hall）的帮助，让我得以在哈佛大学欧洲研究中心（Center for European Studies，简写CES）度过了整个春季学期，我想，没有哪个机构可以像彼特领导下的欧洲研究中心那样启发人的思想。他对我的研究非常感兴趣，并且与我分享了自己就如何把握制度变化这一难题的想法，在此，我深表感谢。在这个学期，我开设了“比较视角下的腐败、贫困和发展”这一课程，很多哈佛优秀学子前来听课，在此也谢谢你们参与。期间，我有幸结识了薇薇安·施密特（Vivien Schmidt），她常和我讨论我的研究课题，并非常坦诚地与我交流她如何理解政策和制度变化中的政治话语问题。

埃利诺·奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）曾邀请我前往印地安纳大学伯明顿分校参加为期数天的“政治理论和政策分析研讨会”，期间，我向听众呈现了本书的初始原貌，后来竟成为本书的核心议题。自该项目伊始，她就不断鼓励我，于我而

言，这弥足珍贵。她也是第一个鼓励我深入挖掘研究议题的历史广度，后来事实证明，这条建议至关重要。

米歇尔·弗里登（Michael Freedman），以及阿米尔·帕兹·弗赫斯（Amir Paz-Fuchs）先后邀请我参加在牛津大学举办的研讨会。虽然两次研讨会听众截然不同，然而均给我的研究带来了转折性影响，我对什么才是“政府质量”的因素也有了更开阔的思考。

在项目初期，帝特林德·斯托尔安排我在麦吉尔大学政治学院进行了为期一周的拜访。除了就如何理解社会资本和政治体制的关系进行深入对话，我们后来还于2006年在赫尔辛基欧洲政治研究协会共同组织了一次以此为主题的研讨会，会上观点碰撞，引人思考。

布鲁斯·阿克曼（Bruce Ackerman）和苏桑·罗斯·阿克曼（Susan Rose-Ackerman）热情邀请我前往耶鲁大学参加法律理论研讨会，并宣读了本书第一章的初稿。研讨会上，大家智慧交锋，唇枪舌战，他们俩以及其他优秀的法学学者都提出了宝贵的反馈建议。

克劳斯·奥弗（Claus Offe），后来阿利纳·蒙吉尤·皮毕第（Alina Mungiu-Pippidi）让我有机会参加在柏林公共事务管理学院举办的几场研讨会，从中我听取了很多珍贵的意见，他们也非常热情地与我探讨自己对腐败的理解。让斯·阿尔贝（Jens Alber）邀请我到柏林科学中心参加他举办的研讨会，会上我宣读了本书第六章的初稿。卡斯登·史奈德让我有机会参加布达佩斯中欧大学民主缺陷研究中心成立典礼，并在典礼上宣读第六章的终稿。

皮埃尔·卡忽克（Pierre Cahuc）和杨·埃尔干（Yann Algan）邀请我参加巴黎政治学院举办的研讨会并受邀发言，听众是一些对政治体制与社会诚信关系感兴趣的经济学家。我还和阿尔纳·比格斯登（Arne Bigsten）、欧拉·欧尔森（Ola Olsson）以及其他哥德堡大学经济学院的发展经济学家们展开学术讨论。玛格努斯·汉莱克森（Magnus Henrekson）邀请我前往斯德哥尔摩工业经济学研究中心发言，发言稿就是本书现在的最后一章，出乎我意料的是，当时阿萨·林德贝克（Assar Lindbeck）非常赞同我的论证方法，这令我大吃一惊。在类似场合得到经济学家们的反馈，极大丰富了本书的论证说理。

很多同事都以访问学者的身份，于百忙中抽空来到政府质量研究中心，非常慷慨地和我们交流意见，分享知识。这里我要尤其感谢阿伯斯托里斯·帕伯克斯塔斯（Apostolis Papakostas）、米歇尔·约翰斯顿（Michael Johnston）、米歇尔·海希特（Michael Hechter）、斯托罗姆·萨克（Strom Thacker）和路易斯·德·苏萨（Luis de Sousa）。

项目快结题时，我应邀以访问学者的身份前往澳大利亚国立大学社会科学院。当时本书即将完成。那个地方无疑是探讨许多重要议题的绝佳场所。这里我要谢谢凯斯·道丁（Keith Dowding）、丽娜·埃里克森（Lina Eriksson）以及访问学者雅克布·汤姆森（Jacques Thomassen），谢谢他们，让我度过了一次心情愉快且学术氛围浓郁的访问之旅。

要感谢的人很多，一时难以面面俱到。我亲爱的朋友们和同事们，多年以来，你们无微不至地关心帮助我（我

们无数次开怀大笑），谢谢你们：谢利·布尔曼（Sheri Berman）、卡黎娜·古纳森（Carina Gunnarsson）、约庚·赫曼森（J rgen Hermansson）、斯温·侯特（Sven Hort）、戴斯蒙德·金（Desmond King）、玛格丽特·勒维（Margaret Levi）、凯蒂·约·马丁（Cathie Jo Martin）、古纳·奥罗森（Gunnar Olofsson）、乔纳斯·彭图森（Jonas Pontusson）、斯戴芬·斯娃尔弗斯（Stefan Svallfors）以及斯温·斯戴默（Sven Steinmo）。我的学术生涯如同航海探险，这些良师益友为我带来灿烂阳光，徐徐和风（至少在瑞士西海岸，不过多数时候他们伴我走得更远）。

我要把这本书献给我两个可爱的孩子——今年24岁的乔纳森·罗斯坦和今年18岁的伊莎贝拉·罗斯坦。这本书为他们而作，现在终于付梓出版，我希望今后他们可以享受到其他的“施行善政”资源。与此同时，我还要感谢本项目的“二把手”、我的妻子安·克里斯丁·罗斯坦，在我的研究过程中，她成功转移我的注意力，让我暂时从工作中抽离出来，和她一起分享生活中更重要的点点滴滴。

目 录

CONTENTS

前言 / 致谢	1
第一章 什么是政府质量	1
第二章 政府质量：让公民获益	39
第三章 腐败：政府质量的天敌	65
第四章 创建政治合法性：代议制民主与政府质量	87
第五章 遏制腐败：间接“大爆炸”改革	112
第六章 政府质量与福利国家	137
第七章 缺乏信任—腐败—不平等陷阱	165
第八章 政府质量与社会信任：两个实验	187
第九章 两国故事：民主的牙买加与高政府质量的新加坡	222
第十章 警惕社会的自我毁灭	238
译后记	259

第一章

什么是政府质量

罗安达的饮用水

2006年6月16日,《纽约时报》刊载了一篇关于安哥拉的头版文章。文章开始是一幅大版面照片,上面有两个男孩一个女孩——没猜错的话,估计都是十岁左右——他们正从一条河中取水,而这条河所经之地居然如同一大型垃圾场。文章开篇说道:“这个国家石油业蓬勃发展,价值高达数十亿美元,按常理,其国民应该足以富足到可以饮用依云矿泉水。然而在这个国家的首都,大多数人获取饮用水是从一条不见经传的河流——本戈河。本戈河从北部流入该地区,满河泥沙,河水污浊,河道两岸,遍地垃圾。”文章继续讲述道,安哥拉贫困人口居住在首都罗安达的贫民区,不得不饮用已被污染的本戈河河水。非洲也由此爆发了最严重的一场霍乱,自2006年2月至同年6月,就有43000多人感染,超过1600人失去生命。霍乱一

般通过接触污染水质而感染，根据这篇文章，罗安达所有贫民窟都难逃霍乱魔爪。照片显示，“孩子们光着膀子，在堆满垃圾的河水里嬉戏玩耍，用金属片做成滑板，从垃圾堆上滑下来，掉到满是粪便、臭气熏天的水坑里。”文章继续介绍说，经济学家认为，蓬勃的石油产业为安哥拉政府带来了巨额预算盈余，收大于支，可是即便如此，似乎政府依然无法为公民提供基本生活品，如安全的用水、清洁的环境，单是这两样就足以将霍乱拒之门外。文章的结论部分援引了几个国际组织的专家的话，他们认为问题出在两方面——缺乏基础设施，自2002年内战结束，大量人口涌入首都，导致城市不堪重负；以及政府腐败现象严重。

2008年，国际反腐败领袖组织“透明国际”（Transparency International）出版年度《全球腐败报告》，报告标题直击主题，即“水中腐败”。报告共23章，长达百页，翔实分析了腐败和安全用水的具体关联。除此以外，一个成立于2006年名为“用水普及联盟”（Water Integrity Network）的半公共国际组织开始投身于此项事业，该组织由德国、荷兰、瑞典和瑞士四国的国际发展机构共同赞助发起。除了提出政策倡议，该组织还号召发起民间反腐败运动，并与水资源专家合作。最后，媒体以及主要政策倡导机构纷纷表示，缺乏安全用水是世界人民过上健康富足生活的一大阻碍，大家一致认为，很大程度上，导致该问题的诸多根源可归纳为“政府质量”（Quality of Government，简称QoG）。

关于安全用水这一特定问题，可以通过以下实例来说明政府质量的重要性。据世界卫生组织保守估计，全球12亿人

口缺乏足够量的安全用水，26亿人缺乏公共卫生设备。由此而来，发展中国家80%的疾病是通过水传播，每年夺取180万儿童的生命（联合国开发计划署2006年数据）。越来越多的安全水供应研究专家认为，导致问题严峻的症结并非设施不全。即导致发展中国家大量贫困人口无法获得安全用水的原因并非是因为缺乏工程设施（诸如水泵、水库和大坝等）。在专家们看来，也并非是因为缺少清洁的水源。相反，该问题似乎与立法及行政机构的管理不善大有关联。更确切地说，专家们认为，土地及水资源保护、定价及分配等问题缺乏有效管理，才是问题真正所在。

依照“透明国际”发布的报告，腐败以及各种形式的“管理不善”在很多方面都使安全用水供应问题变得严峻。有些私营企业非法污染自然水资源，破坏生态系统，为逃避执法机构的惩治，贿赂政府官员。姑且不论其中牵涉保护脆弱的生态系统，管理水资源本身就是一个棘手的问题，牵扯技术难题以及政府态度，不同利益方因此常常发生冲突。所以，相互推诿、钱权交易、幕后黑手等因素时常左右自然水资源的管理。与此类似，普通大众使用土地，可是其产权却无法获得法律保护认证，结果他们也无心购买必要的设备。

要想提供安全用水，需要针对大坝、净水设备以及排水系统进行巨额投资，一般是由私人承包商开展具体工作。众所周知，外包的大型公共采购项目时常导致成本上涨，最终建设质量不过关。在建设过程中，要想保证采购过程的透明度，技术难题屡见不鲜。除此以外，提供服务的过程中，依然难以排除各种腐败现象，致使公众不敢使用安全水，或者不愿掏

钱购买，因为他们担心，他们的钱并没有被用来维护净水设备，而是被人挪用。因此，水经营商手头资金吃紧，建设安装工作难以为继。这已经成为一些国家的巨大障碍。例如，印度一项调查显示，在过去6个月里，40%水用户只是额外支付了少量费用，就得以篡改用水量数据，减低自己的水费。无独有偶，危地马拉一项全国调查表明，为获得水管配件，全国15%的人口行贿。在孟加拉国和厄瓜多尔，“为妨碍供水网络进一步扩大，私人供货商、联合企业甚至水行业黑帮数次与政府水利部门官员发生冲突”。灌溉补贴方面问题也是层出不穷，结构严密的大型利益集团具备强大的经济后盾，它们操纵政策走向，凌驾于“公共利益”之上，挤垮那些组织不够严密或者经济实力欠佳的代理商。例如，根据墨西哥的一项调查，20%最富有的农场主手握超过70%的政府灌溉补贴。

加勒比海岛屿上的街边小吃摊

缺乏安全用水绝非政府质量过低所导致的唯一社会顽疾，贫困也是其中之一，有“真实体验”佐证：圣卢西亚是加勒比海上的一座岛屿，风景秀丽，令人如痴如醉，但是该国相对贫穷，人均GDP大约9000美元。圣卢西亚的维吉机场对面街道上有两家破败的小餐馆，供应咖啡和食物。和岛上很多当地房屋一样，这两家小餐馆早已摇摇欲坠。餐馆外面，没有像样的餐桌和座椅，前来就餐的顾客只能将就用弃之不用的草制床垫当饭桌，坐的小板凳也左摇右晃。哪怕游客们有大把时间（和金钱）在附近候机，可这派衰败简陋的景象把他们吓

得退避三舍。可是如果你有胆量前去一试，你会发觉小吃摊烹饪的当地食物如此美味可口，价格低廉。打理生意的两位女老板热情好客，大方健谈。由于就坐落在海滩边，你还可以欣赏到如诗如画的海边风景。虽然很多来自美国和欧洲的游客经常要来这座机场登机，可能是因为这两家小吃摊看着过于简陋破败，所以他们鲜少去那儿喝杯咖啡、品尝小吃或吃顿美餐。相反，绝大多数游客更倾向于光顾机场大楼里的餐厅，全都是国际知名快餐店，食物单一无味且价格昂贵，狭窄拥挤因而服务质量不敢奢求，更别想顺带欣赏海滩美景。

如果你去问这两家咖啡店的女老板，为什么不修葺破败的店面，搭建一个有顶棚的门廊，摆上一些像样的座椅和餐桌，吸引更多的游客前来就餐，她们的回答是：“好主意。我早就想到了，不过有两个难题。第一，虽然在这儿已经二十年了，可这块地皮的所有权不属于我。我是违法搭建，所以随时有可能会被政府赶走。第二，假设我真投资开了一家像模像样的咖啡店，我哪来那么多钱去应付卫生部门。”通过深入了解发现，她们根本不知道是否有可能买下土地所有权，或是申请永久租用权，而且她们也无法预料要给卫生检查队送多少红包。

有关发展中国家经济落后的相关文献中，类似于圣卢西亚这样的贫困国家或半贫困国家简直是随处可见。由于缺乏可预测的法律规定，导致产权无法得到保障，腐败滋生泛滥，很多“小商贩”不敢或不愿投资，也就阻断了有望极大改善自己（甚至国家）经济条件的所有出路。从更宏观的角度来看，这也反映了当今政治经济学的核心主题：政府质量的关键作用。自20世纪90年代末，经济学家和政治学家纷纷表示，世界

所面临的经济社会考验日益严峻，罪魁祸首完全可以归咎于政府体制无能。这一视角突破了以往的理论，之前这一情况被认定是由于缺乏技术、技能和基础设施导致的。该领域的两位知名学者，达伦·阿西莫格鲁（Daren Acemoglu）和詹姆斯·罗宾森（James Robinson）认为，诸如技术、技能或者物质资本只是导致经济落后的旁支别系因素。他们表示，要想透过旁支别系抓住核心本质，就必须先回答一个问题：有些国家本来就缺少人力、物力和技术，可为什么他们还不把握时机，加以利用？他们的回答是“制度”——换言之，政府质量。而且制度和“施行善政”的中心思想也发生了改变，不再拘泥于早期所谓的“华盛顿共识”，包括权力下放、私有化和自由化，这一“共识”曾是20世纪90年代用来分析发展中国家及前共产主义国家政策的主导思想。

然而这些文献未能解答的一个问题是，为什么有些政府制度更加完善？或者说，何为政府质量？虽然现在推行了许多实证指标以及衡量标准，而且也被不少知名国际组织认可采用，不过该领域仍然有个悬而未决的难题，那就是缺乏精准概念。更令人担忧的是，目前关于公正、国家角色和民主的规范性政治理论并不关心这个问题。一旦将“优秀”或“质量”等术语放入定义之中，人们就不可避免地要把“优秀”二字上升到政治哲学领域进行讨论，纠缠于这些规范性问题^①。对腐

①另一方面，很多政治理论出现的另一问题在于，“那些撰写文章研究公正的学者似乎觉得毫无必要谈论制度问题，可他们推崇的各种公正能否实现，偏偏就有赖于制度”。

败的讨论也难逃窠臼。“腐败”常被定义为“妄用”或“滥用”公共职权，以谋取私人利益。毫无疑问，要想理解什么叫做“妄用”或“滥用”公共职权，就必须先了解一个规范性的标准，即国家应该扮演的角色，以及当政府行使权力时，对公民，政府必须达到怎样的道德标准。笔者想强调的是，这绝非只关乎学术界内部讨论这么简单。如果缺乏一套适用性强的伦理道德标准作为基础，将“施行善政”这套理论转化为实际政策只能是痴人说梦，只会沦落个头发胡子一把抓的功利主义，打着改善总体公共事业的旗号，践踏公民（主要还是穷人）的基本人权。

本书的核心宗旨就是要基于特定的规范和行为标准，提出政府质量的一个关键特征，即行使公共职权时要保持不偏不倚。理由是，民主绝不是衡量政府质量好坏的一个充分标准，因为它只强调获得政府权力。如果简单地将政府质量等同于民主，那么政府机构如何行使权力就没有讨论的价值。

定义政府质量

圣卢西亚的故事充分说明，经济落后并不一定是因为人们缺乏创业精神，或是没有物资资源，追根究底，是执行法律政策的政府质量低下，导致公民难以预测政府行为，也无法获取准确信息用以判断政府官僚对付公民的权限范围。

近些年来，“施行善政”研究有了飞跃进展，不再仅局限于进步和经济发展。人们普遍认为，“政府质量”在很多重要的非经济现象中发挥着举足轻重的作用，包括个人层