

# 腐败问题的制度透视与经济学分析

邹薇

**摘要：**腐败既是一个古老的现象，也是对当代经济发展进程具有显著影响的严峻的经济和社会问题。腐败既可能通过官员间的竞争而扩散；也可能通过消费者之间的竞争而扩散；在缺乏严明的法律制度的情况下，腐败现象就会滋长。中国封建官僚政治具有其特殊性质，决定了中国封建社会腐败长期蔓延的制度基础。腐败具有巨大的外部不经济性，腐败活动的社会成本远远超过其私人成本，腐败的社会收益又远远低于私人收益，私人把腐败活动的风险和成本转嫁给社会，是腐败猖獗和造成严重危害的根源。

**关键词：**腐败 成本收益分析 制度因素 制度性努力

腐败是一个古老的问题，在不同国家的不同经济发展阶段都不同程度地存在腐败现象。但是很长时期中，对腐败问题的研究却局限于简单的描述和谴责，鲜有规范的政治学分析。1980年代后期、尤其是1990年代以来，对腐败问题的研究取得了很大进展，突出表现为：对腐败及其形成机制的分析、对腐败与经济发展关联性的分析、对腐败问题的动态模式分析。在我国，腐败是自封建社会以来历时千年一直未得到解决的社会经济问题，在经济改革和向社会主义市场经济转型的过程中，腐败又在旧经济体制的缝隙之间以各种各样的方式滋生了出来。因此，具体分析腐败行为的制度基础，寻求解决腐败问题的制度途径，对于我国的经济改革和经济转型无疑具有重要意义。

## 一、腐败及其形成机制：一个简化的模式

何谓腐败？舍雷夫(Shleifer, A.)和维西理(Vishny, R.)把它定义为“政府官员出售政府产权以谋求私利的行为”。巴丹(Bardhan, P.)则用委托-代理关系来定义：“腐败是指基于私利而运用公共机构，其中得到公众(委托人)授权从事某些活动的官员(代理人)从事了不易被委托人监督的谋求私利的不良活动。”比如说，政府官员通常为提供许可证、执照、护照，为在海关放行或者为禁止竞争者进入市场而收取贿赂，也就是说，他们个人对政府官方拥有的商品加了价。因此，腐败就其实质是钻现行制度的

空子，趁提供公共的“政府品”之机，进行权力寻租。人们之所以需要这类政府品，并不是因为它们有使用价值，而是因为它们代表一种权利，使人们能够合法地从事否则就无法从事的经济活动。据此，我们考察的腐败主要指由于考虑到家庭或私人团体的金钱或非金钱利益，偏离公共角色的职责规范或者违背某些法规而以权谋私的行为。这些行为包括贿赂(运用报酬改变委托人的判断)、裙带关系(以亲疏关系而非实际绩效用人)、不正当的占有(非法占有公共资源以供私用)和不正当的使用(在履行政府公职应尽的义务时收取额外的报酬、挪用公共资金进行房地产或股票投机)等等。

为了探讨腐败的形成机制，可以就政府生产的有代表性的商品，如护照、通行证或许可证等，构造一个简化的模式。假定该商品是同质的，私人部门对它的需求曲线为 $D(p)$ 。假定该商品由一个官员来出售，他有机会控制该商品的供给量，尤其是他能够决定不向某些人供给这种商品。迪索托(De Soto)甚至认为，诸如许可证之类的商品之所以存在，一个重要原因即是它使官员有权利扣压这些商品并在提供这些商品时收取贿赂。

为简便起见，假定官员与这些商品的生产成本不相关(因为有政府生产)。现在的问题是，官员提供这些商品的边际成本(MC)为多少？为此需要区分两种情形。其一，不带偷窃性的腐败，即官员实际上向政府交回商品的官方定价(如图1所示)。这种情形下，

官员提供商品的 MC 即为官方定价  $p$ 。比如说,当官员按官方定价加上贿赂出售一个许可证时,他个人保留贿赂 (Bribe) 而把  $p$  交给政府,因而  $p$  即是他的 MC。其二,带有偷窃性的腐败,即官员隐瞒销售行为,根本不向政府上交任何东西(如图 2 所示)。这种情形下,买方付出的价格即为贿赂,甚至可能低于官价。比如

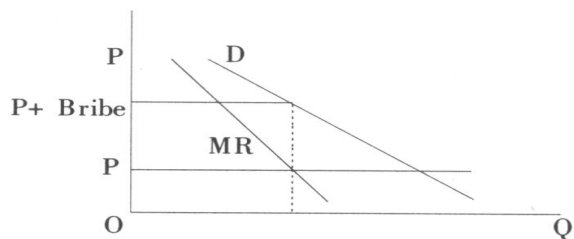


图 1

海关官员私人收取低于关税的贿赂即让货物过关,而不交给政府一分钱,这时官员的 MC 为零。这两种情形的实质是相似的,所不同的只是官员的 MC,在前者中,腐败抬高商品的总价格,而在后者中,却压低其价格。显然后者对于买方更有吸引力,对以下两个图的比较可以显示出这些差异。

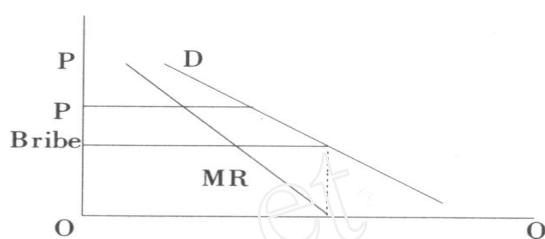


图 2

这个模式尽管简单,但是却说明了腐败基于官员间的竞争或者消费者间的竞争而得以扩散的几种可能的机制。首先,腐败可能通过官员间的竞争而扩散。如果官职在官员之间是通过一个拍卖机制来分配的,其中谁付出的多谁就得到它,则潜在的不受贿的官员根本就付不起官职的费用,相反,那些受贿多的人会给高层官员付出更高的代价以谋求官职。这样,在极端情形下,官员间的竞争将使得官员们竞相收取高额贿赂。著名经济学家梯若尔 (J. Tirole) 的研究进一步表明,官员是廉洁或是腐败会形成一种“集体声誉”(collective reputation),既有的官员越是腐败,那么新来的官员越是可能接受甚至参与腐败活动。

其次,腐败可能会通过消费者之间的竞争而扩散,尤其是对于带有偷窃性的腐败行为,更为重要的是买主之间的竞争。假如买主 A 能够比 B 更为便宜地买到政府商品,则 A 很容易在产品市场上胜过 B。因此,任何稀缺资源的买主都会试图通过各种途径绕过市场机制,比对手更便宜地获取到资源或者某种特许的权利;而且假如某个买主 A 会贿赂官员以降低其生产成本的话,买主 B 也会做同样的事情。可以想见,一个城市中如果所有的不动产所有者都可以通过贿赂而不付税金,那么到最后就不会有任何人付税;如果只需交纳少量贿赂而不付关税就可过境,那么最后老老实实交关税的人将不存在。在图 1 和图 2 中,这体现为对于许可证、执照等稀缺资源的需求量上升,于是不论是对于单个资源的贿赂、还是贿赂的总额都会上升。

最后,模式还表明,之所以贿赂和腐败会持续扩散,还因为在上述竞争环境下,没有明确具体的法

律,或者法律得不到执行和遵守。因为既然买者竞相贿赂,也就没有告发受贿官员的动机,致使腐败行为被察觉的可能性很小。而且由于腐败涉及面较广,即使发现了腐败现象,惩处的概率和力度也不会太大,于是形成了法不责众的心理。结果在这种腐败过程中,买卖双方不是讨价还价,而是成了实际上的合谋者,具有了共同利益,腐败的滋生也就是自然的了。

## 二、中国腐败现象的历史透视

腐败现象不论在我国还是在世界上,都已有相当长的历史,这说明仅仅从一般化的模式出发,还不足以阐明腐败所赖以产生的基础,需要从制度角度进行更深入的历史透视。在历史上,与腐败联系最为密切的是官僚政治制度。作为一种制度的官僚政治,通常被认为是政府权力把握在官僚手中,官僚有权侵夺普通公民自由的一种政治制度;在这种制度下,官僚们惯于把行政当作例行公事来处理,遇事拖延推诿,在极端场合,官僚还可能变成世袭阶级,把一切政治措施作为图谋私利的勾当。官僚政治在欧洲只存在于 16 世纪到 18、19 世纪之交二百多年间,但有关英、法、德、俄等国官僚政治的大量史料表明,正是在这种制度下,从宫廷到各级官署、到法庭乃至军界,腐败现象比比皆是,成了社会通病。马克思曾十分深刻地揭示了英国 17 世纪表面修明的议会政治背后的腐败,指出土地贵族、新财阀和新兴工商业者等通过“光荣革命”这一政治交易,在国家各个部门都建立起他们的支配权,对于国有土地、外贸公司和信用机构等都妄加僭取,官僚政治与腐败成了满足资产阶级利益的工具。中国的官僚政治在漫长

的封建社会中产生和发展,虽历经种种变化,却始终没有根除,而是凝固成为官僚政治的传统形态,并在近现代中国的官僚政治中得到了相当程度的反映与强化。因此中国封建官僚政治具有其特殊性质,决定了中国封建社会腐败长期蔓延的制度基础。

第一,历史上的延续性和超稳定性。中国专制政体的二千年历史也就是封建官僚政治的二千年历史。秦国在封建官僚帮助下成就了统一大业,开创专制的官僚的政治局面以后,此后各朝的开基创业,莫不是靠前朝末期的士大夫或失意官僚的匡助,他们因循旧制,鲜有改制。因此,“二千年之政,皆秦政也。”(谭嗣同语)。历史所呈现的,一方面是同一形式的不同王朝的更迭,另一方面是各王朝专制君主通过其各层官僚对农民施行剥削和统治的权力的转移。王朝的不断“再生产”配合着官僚政治的不断“再生产”,相同的政治形态的重复,被有的人称为“静态循环”,有的人更称之为“没有时间”、“没有历史”,黑格尔甚至说中国只是个“空间的国家”。这些说法尽管概括了中国封建官僚政治的同一性和超稳定性,但是只涉及了表象,未把握其中的实质。

中国封建统治者都力求强化专制政体,每朝每代都试图把官僚政治发展得更完备、更为广泛一些。如汉代的“罢黜百家,独尊儒术”奠定了千年不变的官僚政治的思想基础,唐代的两税制、科举制和府兵制开创了官僚政治的稳定的经济、文化和军事基础之先河,如此等等。这说明中国官僚政治不是一次性形成的,而是在漫长的历史中沉淀、累积、延续下来的。正是因为每个朝代承上启下,把官僚政治的触角延伸得更广泛一些,把官僚权力在广度、深度上不断扩展,这就造成了官僚政治不仅不在朝代的更迭中趋于消亡,反而还愈演愈烈的状况。

第二,空间上的包容性与超延展性。中国封建官僚政治在漫长的历史进程中,不仅发现与调整了,而且在某种程度上创造和完善了与这种政治制度相应的其他制度结构。就社会制度而言,中国历来存在家长制观念和宗法组织,官僚政治发现了这一传统关系的可资利用之处,推导出天道观念、大一统观念和纲常教义,把有关家庭的社会关系准则作为官僚政治关系的微观基础,由此,几乎所有人都在“修身齐家治国平天下”的号召下结集到了官僚政治的领导下。就经济制度而言,封建经济是以土地自由买卖的地主经济为基础的,商人、高利贷者都可能成为地主,而官僚主要来自地主。国家的赋税征收和其他开支,不仅客观上刺激了商业货币关系的发展,

而且还形成了官营商业、手工业和高利贷业。官、商、高利贷者和地主“四位一体”的状况必然会强化集权的官营的经济形态,使权力具有了特殊的经济价值,从而成为通向腐败的桥梁。就法律制度而言,在中国,一般的社会秩序不是靠法律来维持的,而是靠宗法、纲常、下级对上级的绝对服从来维持的,因此,“人治”与“礼治”被大加宣扬,代替了“法治”。这一方面是专制官僚政治施政的结果,另一方面又成为官僚政治得以扩大其作用和活动范围的重要基础。

中国的封建官僚政治不仅在空间上具有很强的包容性,而且具有很强的延展性。尽管中国二千年历史中历经无数次的战乱、封建割据、外族入侵,但是基本的封建官僚体制始终完好地延续了下来,并且几乎所有外来的文化信仰、生活方式、经济活动和政治体制都会在中国经过传统封建官僚制度的吸收、同化和融合,形成更具有兼容性的官僚政治和相应的社会经济体制。

第三,文化意识上的深入性。中国封建官僚政治始终动员各种社会文化制度的因素,以扩大其影响,致使官僚政治的支配作用已经遍及思想、文化与社会生活的各个角落,甚至于所有生存在这种政体下的人都不自觉地把官僚政治视为最自然最合理的,对官僚腐败也置若罔闻了。一方面,士大夫阶层抱着“达则兼济天下,退则独善其身”的观念,始终信奉封建官僚政治的正统地位的合理性,一旦为官,他们多半不会拒绝由其权力可以带来的私利,腐败似乎成了政治生活的一部分。另一方面,官僚不对民众负责,他们的行为无法为民众知晓,而由于中国幅员辽阔,他们的行为也很难为最高层次的封建统治者知晓,因此,腐败的风险相对较小。历史上百姓对极少数青天老爷、太平宰相之推崇备至的程度,反过来正好说明了贪官酷吏何等泛滥,百姓对官僚政治何等痛恨而又无可奈何。

中国封建官僚政治的以上特殊性,导致了中国历史上尽管不断出现“一朝天子一朝臣”的治礼循环,但是始终没有摆脱惰性的周期演变,官僚政治格局依然如故,腐败现象也日益泛滥和固化。以古观今,以史为鉴,在我们探讨腐败现象的成因及其治理时,这种历史的透视是十分重要的。

### 三、腐败行为的成本收益分析

腐败是一个涉及诸多领域的制度现象,同时也是一个特殊的经济现象,因此适合于经济学的规范

分析。运用经济学常规的选择分析,当某人从事腐败活动的效用超过他把时间及其他资源用于从事其他活动所能带来的效用时,他就会从事腐败活动。这就是说,某些官员因腐败而犯罪,并不是因为他们的基本动机与别人有什么不同,某些国家之所以腐败泛滥,也不是由于这些国家的国民喜好此道,而是由于在既定的社会经济政治制度下,腐败的私人收益与社会收益之间、私人成本与社会成本之间存在巨大的差距,以致腐败成了一种合乎经济理性的行为。

### (一) 腐败的私人成本与收益分析

人们在从事政治或经济活动时,都要考虑到其私人所能得到的效用。这个效用不仅包括他们从当前职业上既得的各种有形的经济利益和无形的精神满足(如政治地位、学术研究或文艺创作都能带来精神愉悦),还包括各种预期利益的贴现值,如利润分成、权力、晋级加薪、提升职位的预期等。如果政治市场和经济市场都是完全竞争的,则不存在任何外部性。因为每个人若是从事正当合法的活动,就能得到全部市场利益,而若是他从事腐败活动,他也必须承担全部市场成本。在这种情形下,私人成本与社会成本、私人收益与社会收益是一致的,遵纪守法、履行职责能够带来既得的与预期的职位报酬;相反地,腐败贪污一旦被查处,就会由当事人承担全部成本,即使侥幸没有被查处,当事人也不可能从中得到任何额外好处。因此,理性的选择是正当合法地执行公职。

但是在政治市场与经济市场并非完全竞争,或者在阶层式的行政与经济组织中存在委托-代理关系时,每个人即使恪尽职守,清廉奉公,也得不到由此带来的全部收益;反过来,即使他贪污腐败,也不会承担由此造成的全部损失。即每个人在公职上的行为的私人成本与收益可能大大偏离社会成本与收益。然而从经济理性出发,每个人决策的依据只是私人成本与收益的比较。一项行为即使可能提高社会收益,只要其私人成本超过私人收益,也就不会有人愿意尝试;而另一些行为尽管可能危害社会利益,只要其私人收益足以超过私人成本,就总会有人哪怕冒风险也愿意去做。腐败行为就是在这种逻辑下作出的一种选择。

每个公职人员在行为之时,都会或明显或隐含地把他从公职上正当的既得收益与腐败受贿所可能得到的预期收益相比较。既得利益(用  $E$  表示)即公职所能享受的全部效用,而如果他在公职上从事

腐败活动,他主观上预期劣迹不会被发现的概率为  $P_0$ ,并且可以在得到既得利益的同时,还得到腐败租金(用  $B$  表示),由此腐败出现的必要条件是:

$$E_0 - (B + E_0)(1 - P_0) \dots\dots\dots (1)$$

但是腐败是否会被查处以及怎样被查处,并不是由私人主观决定的,而是由社会政治法律制度安排所决定的。设在既定制度框架下腐败被查处的实际(客观)概率为  $P_1$  ( $0 < P_0 < P_1 < 1$ ),被查处者将被调离公职或降职处理,他在此后替代性的其他职业中的能得到的收益设为  $E_1$ ,同时被查处者还可能受到罚款、审批、监禁、社会歧视、舆论谴责、丧失名誉等经济、法律与道德上的制裁,这是对私人收益的一个扣除(用  $U$  表示)。那么腐败出现的充分且必要条件是:

$$E_0 - (B + E_0)(1 - P_1) + P_1(E_1 - U) \dots (2)$$

将这个式子略作变形可得:

$$(E_0 - E_1) + U - B\left(\frac{1}{P_1} - 1\right) \dots\dots\dots (3)$$

(3)式的左边显然是腐败的私人成本,它由职业上收益的净损失和其他社会损失组成。这里无非有三种情形:(1)当  $E_0$  和  $U$  给定时, $E_1$  越大,即腐败者越容易在其他职位上找到工作(包括公职和非公职),并获得合法或不合法的收入与效用,则腐败的私人成本越小。相反地, $E_1$  越小,表明腐败者遭到普遍排斥,难以在其他社会经济组织中找到工作,则腐败的私人成本越大。在极端情形下, $E_1 = 0$ ,则职业收益损失最大。(2)当  $U$  和  $E_1$  一定时,则  $E_0$  大,说明当前既得利益越大,腐败所可能蒙受的机会成本越大; $E_0$  越小,说明当前既得利益越小,腐败的机会成本越小。在极端情形下, $E_0 = E_1$ ,即腐败即使被查处,当事人也能得到比既得职业利益更高的职业利益,那么腐败私人成本也就最小。(3)当  $E_0$  和  $E_1$  一定时,则  $U$  越大,说明社会道德规范对腐败的惩处越严厉,腐败成本越高;而  $U$  越小,说明这种惩处十分宽容,腐败成本也就越低。在极端情形下,社会所有组织对有腐败劣迹者一概不予接纳,每个人只要有腐败记录就无法在现行社会生存,即  $U = 0$ ,则腐败成本达到最大;而如果社会各个组织都在不同程度上存在腐败,社会对腐败持相当大程度的认同态度,甚至于腐败视为司空见惯的事,不腐败反而成了离情悖理的傻事,那么  $U > 0$ ,腐败的私人成本趋于最小。

(3)式的右边表示腐败的预期私人收益,也就是贝克尔等人所说的从事腐败的“诱惑”(temptation)。

显然它与腐败租金成正相关,与被查处概率  $P_1$  成负相关。当  $P_1$  一定时,腐败所可能得到的租金越高,则个人从事腐败活动的动力越强,而腐败租金的高低又取决于个人所拥有权力的大小、现行制度框架与经济秩序赋予该权力的经济价值和潜在受益者为得到该价值所愿付出的寻租资源等因素。当  $B$  一定时,则  $P_1$  越高,腐败的诱惑力越是受到抑制,如果  $P_1 = 1$ ,那么腐败的预期收益等于 0。而  $P_1$  越低,腐败的诱惑力也就越强,如果  $P_1 = 0$ ,显然  $B(1/P_1 - 1)$  趋于无穷大,腐败的充分必要条件始终得到满足,则社会上会出现腐败成风,无法治理的局面。

在大多数发展中国家,市场体系发育不全,竞争不完全,法制规范不健全,行政管理体制存在许多漏洞,以致腐败很容易成为个人理性选择的目标。在成本方面,首先是腐败的机会几乎无处不在,人们不需要位居要职,只要拥有任何一个稍有权力的公职,就可以把它变成腐败租金的来源。腐败活动大至滥用权力,挪用公款,虚报帐目,转移资金,行贿受贿,非法征税,擅自出售合同、许可证、专利权、执照和公共财产,小至不履行职责,擅离职守,滥用公车、文具、津贴和公用住房,乱罚款乱收费,滥用邮资和电话电报电传等。这表明,腐败者即使被查处,还可以轻易地找到另外的有腐败机会的新职位,进行新的腐败活动,他所面临的  $E_1$  是相当大的。其次是公职上名义薪金一般地说都不高,往往比企业经营者的收入低得多,即  $E_0$  较小。一些公职人员出于对收入差距的不满而试图从公职所赋予的权力上“创造出”更多的收入来,并且越是位高权重的人越有可能得到高的薪金外收入,他们的行为又给其他公职人员产生一种示范效应,以致各个层次的公职人员“雁过拔毛”,由职位权力所可能得到的有形的与无形的收入或好处已成为人们争取公职的一种预期收益了。最后,由于腐败活动已渗透到社会政治经济生活的各个领域、各个层次,以致于一些腐败行为已被视为公务范围内的合理合法行为而得到了默许和认可。许多人行贿,给各种名目的好处费,只是为了要公职人员做他们份内的事。坚持拒绝收取贿赂,不白吃白占白拿的官员和公务员相当少,他们甚至于得不到社会的理解。这表明,社会中正规与非正规规则对于腐败行为是相当“宽容”的, $U$  的取值非常小。以上各方面的共同结果是,腐败行为的经济与非经济成本很低。

在收益方面,一则腐败所可能带来的私人收益是相当高的,即  $B$  的取值非常大。腐败者能够排他

性地享受其权力所带来的收益,权力越大,权力独享性越强,则垄断收益也越高。且不去回顾漫长历史发展中各种各样的腐败活动,近年来各国披露的腐败事件就已触目惊心:韩国前总统全斗焕、卢泰愚因巨额贪污而被起诉受审,日本连续几届政府因涉及经济金融丑闻而解体,印度在野党就政府官员接受外国军火商巨额“礼物”而大闹议会等等。这些腐败事件所涉及的金額均在数千万、数亿、甚至上百亿元之巨。二则腐败被发现、惩处的概率不高,即  $P_1$  取值很小。许多发展中国家政治市场的信息不完备性、竞争不完全性比经济市场上要严重得多。政治职位是否空缺、如何取得这些职位等信息在很大程度上是不公开、不确定的。对印度等国的分析表明,争取政治公职(包括公安、法庭等机关的公职)是人们取得权力、获得薪金外收入和其他好处的“门槛”,但能否跨过这个“门槛”,并不完全取决于良好的教育、个人修养和实践经验,而往往是取决于关系与“后门”。由于许多人都是借助于非公开的“寻求职业租”活动取得公职的入场券的,在政治领域中裙带关系十分普遍,以致有能力、有才干但是没有“关系”的人很难取得政治职位,结果已取得公职的人通常可以轻松地保有其职位,而不论他的政绩和政德是优是劣,这是对腐败者的一个保护网。同时,发展中国家政府机构臃肿,人员庞杂,多头管理现象严重,对官员行为的鉴别、监督不严格,许多数额巨大、涉嫌人员众多的大案、要案都拖延很久,难以得到披露与查处,腐败行为的存在具有了许多隐匿和逃脱的可能性。这些俱已表明,腐败的实际发现概率很小。

综上所述,在发展中国家,基于社会政治法律制度等多种原因,腐败活动的私人成本相对很低,而腐败的私人预期收益却相对很高。在个人理性选择中,腐败成为一本万利、甚至无本万利的积累财富途径,这就是何以腐败屡禁不止,愈演愈烈的经济学逻辑所在。

## (二) 腐败的社会成本与收益分析

腐败活动是以政治与经济市场不完全性为前提而产生的,腐败活动带来大量的外部性,使得这些活动的私人成本收益与社会成本收益之间存在很大差异。关于腐败活动的社会效应,至今仍然存在争议,有的学者认为腐败对社会生活具有负效应,有的学者认为在一定场合下能够具有正效应,还有的人持折衷主义态度,认为既有负效应,又有正效应。

主张腐败具有正效应的典型论点是:首先,腐败可能增进经济发展,因为企业家们所寻求的特殊政

策也许正是有利于经济发展的。腐败促进了政府官员赞同和支持企业家的行动,给予其许可证、信贷和外汇配额等具体帮助,这样,资本可以更快地积累与积聚,政府在经济干预中的文牍行为可以减少,企业家的经济活动可以更快地实施。其次,腐败可以增进政治发展。一方面,腐败有助于克服统治精英中的分歧,适当地弥合权力集团与财富集团之间鸿沟,避免破坏性的政治冲突;另一方面,腐败有助于延缓从传统生活向现代生活的转变,使农村和城市居民有机会与政府机构广泛接触,从而“缓和政府与人民之间的关系”(D. 希尔斯语)。最后,腐败可能改进政府效能,据称这是因为腐败活动可以为政党和政治机构的建立与发展提供财政资助为达成政治协议提供“润滑剂”。

我们认为,上述观点本身就建立在很大的或然性基础上,存在严格的特定条件限制,不能在不同国家、不同经济发展阶段和不同制度背景下随意套用。并且,对于发展中国家而言,这些所谓正效应即便有,也是短暂和局部的,根本不足以抵消腐败在长期和广大得多的范围内带来的成本。关于这一点,我们十分赞同缪尔达尔的观点,他指出:“忽略研究腐败问题的机会主义的理论解释之一是声称腐败并不严重,或者甚至声称腐败在南亚一般情况下对发展有利。我认为这种思想是完全错误的。”他还认为:“腐败行为对于任何实现现代化理想的努力都是十分有害的。腐败盛行造成了发展的强大障碍与限制。……腐败不利于巩固国家的努力,它降低了人们对政府及其机构的尊敬与忠诚;它经常助长计划中的不合理性,限制了计划的范围。用腐败行为赚钱的常见方法在公共职能中可能造成障碍与延迟。这使得南亚的行政管理车轮减慢到毁灭性的程度。”尽管缪尔达尔研究的是南亚的情形,但是对于发展中国家却具有一般性。

事实上,腐败的社会成本不仅体现在经济方面,而且还体现在政治、社会、文化、道德等诸方面。

1. 腐败的经济成本。大量事实说明,腐败会严重妨碍或误导经济发展,使之偏离社会最优方向,达不到应有的水平。这是因为:其一,腐败活动侵蚀与虚耗了巨额资金,人为加剧了资金短缺状况,大量赃款外逃,阻碍和破坏了物质资本的形成和积累。其二,腐败具有很大的“传染性”,尤其是在高层腐败已为人所知却没有得到应有的惩治时,人们会形成一种玩世不恭的态度,并且自觉不自觉地把努力的方向也转向通过寻租和腐败活动而致富,这就造成了

生产活动所能支配的人力资源量日益萎缩。其三,许多企业家提出的创新建议得不到支持,要么拖延时间以致企业家贻误时机,要么人为设置障碍,使创新计划得不到实现,结果创新积极性受到了挫伤。由此,腐败不仅给经济生活带来了很大的直接成本,还造成了更为庞大的间接成本。

首先,需要计量和研究腐败的直接成本。毛罗(Mauro, P.) 1993年提供了关于腐败对于效率和增长之影响的一个系统的经验分析。他运用由经济学知识界联合会提供的“国际商业”中的腐败指数,其中提供了68个国家中私人投资者面对的56个风险因素,腐败变量被定义为“商业交易中包含贿赂和可疑支付的程度”。他还采用了巴罗(Barro, R.) 1991年《跨国经济增长》一文中关于1970-1985年总投资和私人投资对GNP的比例的数据。结果发现,腐败指数较高的国家中,总投资和私人投资占GNP的比重均较低,并且计量结果的显示性相当强。

这类分析表明,阻碍经济发展的首要因素是高昂的腐败直接成本。在许多国家中,由于中央政府不够强大,使得各级政府机构和官员都独立地向其所辖的私人部门索取好处费,如果各级机构可以随意加入管制,则这些互补性的索贿要求会把私人部门累积的贿赂负担推向无穷大。以在前苏联的外国直接投资为例,要想在前苏联投资,外国人必须贿赂与外国投资相关的所有机构和官员,包括外商投资局、相应的产业部、财政部、当地政府、立法部门、中央银行及其分支行、国有资产局、卫生环境部门、工商部门等等。每个部门都有本位利益,其中任何一个部门的许可得不到,都会使投资活动无法付诸实施。可见,各部门的互补性索贿会使私人投资者的成本大大提高,致使外商不愿在前苏联投资,即使已做的投资,也有相当大一部分财富浪费到为促进公文旅行所作的“疏通”活动中去了,结果投资量不大,投资效率不高,经济发展受到抑制。

其次,需要计量、但同时也更难以计量的是腐败的间接成本。在某种程度上,贿赂与税收是类似的。就像独裁者会确定出最优税率一样,垄断的政府商品供给者也会定出最优贿赂额,以使收益最大化。税收是对流向国库的价格的一个加价,贿赂则是对流向垄断供给者口袋的数额的一个加价,在独裁情形下,国库与垄断者的口袋是一个概念(如马科斯统治下的菲律宾),税收与贿赂自然是类同了。即使在政府商品的供给是多头垄断的情形下,贿赂也仍然与税收类似,所不同的只是,这时“税率”由各个独立

的机构来确定,谋求的是各自收益的最大化而不是总收益的最大化。因此,腐败影响经济生活具有与税收类似的机制。但是,现在人们认识到,腐败与税收有一个十分重要的区别,即腐败通常是非法的,因而需要保守秘密。防止被发现和被惩罚的努力,使得腐败活动比一般的税收有更大的危害性。比如在有些商品上收取贿赂较为容易且难以被发现,官员们就运用其手中的权力,以这些易于受贿的商品来替代那些不易受贿的商品;又如在某些产业中有意限制、甚至禁止新厂商的进入,目的无非是更便于向该产业中既有的少数垄断厂商收取贿赂。这类行为往往会给经济生活带来很大的扭曲。

在现实中,有一个来自发展中国家的实例,很能说明腐败对经济发展的障碍。在莫桑比克有个制瓶厂,1991年时该厂拥有现代化的西方设备制造瓶子,但只能用传统工艺在这些瓶子上贴标签。为此使用三台旧机器:一台从纸上切下标签;一台把这些白标签贴到瓶子上;一台将红色的图案印到这些瓶子上。瓶子在这些生产程序之间靠手工移动。大约有30%的瓶子上的图案不居中,这时,就由坐在机器附近的地上的大约12名女工用小刀把这些标签刮下来,再重新进行贴标签的程序。显然,贴标签的程序可以由一台相当简单的机器来完成,这种机器约需1万美元,可以用国际援助资金从许多发达国家、甚至从发展中国家购得。然而该国官员却不愿买这样的机器,而是坚持要买一台价值10万美元的机器,它不仅使贴标签的程序机械化,而且还能把16种颜色、各种形状的标签贴到不同的瓶子上。世界上只有一个厂商能够生产这种机器,莫桑比克政府向该厂商所在国申请贷款援助以便能够进口这种机器。由于援助不能立即到位,于是制瓶厂一直使用着传统生产工艺。

购买一台对于穷国来说并不是十分必要的先进机器,看起来是不合理性的,但是在这一交易背后却隐藏着政府官员非常“理性”的私人利益追求。如果进口一台比较一般化的机器,则官员必须依照国际惯例从多个竞争性的供给商中作出选择,这样留给私人谋利的余地就很有限。但是,如果进口较为先进、较为独特的机器的话,政府官员面对的就可能是唯一的供给商,在他们之间可能达成某种不为政府所知的协议。比如供给商会有意抬高报价,再把利润的一部分送给官员作为报酬。可见,政府官员选择的进口方案蕴含着更多的腐败机会。这个例子中,腐败的社会成本是很大的。如果价格为10万美

元的机器的社会价值仅为2万美元,官员从进口中得到的好处费是3千美元,则社会为此付出的成本是8万美元。也就是说,由于资源被不适当地配置到腐败机会较多的活动中去,社会成本将会比私人收益大得多。

许多人曾经对发展中国家进口不太必要的先进技术,而不进口“适宜的”技术感到困惑。在高新技术交易中抬高报价、从中牟利的腐败动机对此提供了一种解释。穷国中有些官员在进口商品时考虑的是自己能否便利地获利,而不是国有企业能否由此而盈利。为此他们不仅不鼓励、甚至还禁止进口适宜技术,反而主张进口过于先进、超过其需要的技术,致使这些国家中技术的短缺与闲置并存,造成很大浪费。同样道理,许多发展中国家宁肯把极为有限的资源投入到大型基础设施建设、国防等领域中,而不投向教育、医疗、保健等领域中去,其中原因之一即是前者为各级官员提供的腐败机会比后者要大得多。如果把由于官员的腐败动机造成的对发展教育、发展卫生保健事业、引进适宜技术、促进技术创新等活动的忽视考虑在内,则腐败的间接成本简直是无法计量的。

2. 腐败的政治成本。许多发展中国家的政权软弱无力,既无法促使整个社会经济摆脱贫困状况,也无法遏制政治领域种种不利于发展的状况,缪尔达尔称之为“软政权”(soft state)。腐败正是造成“软政权”的重要原因,这表现为:其一,腐败减弱了政府职能。政府机构中普遍拖延、推诿责任、文牍成风,大大降低了政府运作效率。并且这种风气还使得一些具有现代化倾向的官员也难以施展其行政管理才能,他们不是被排挤掉,就是放弃改变政府效能的努力。其二,腐败阻碍各级政府作出决策和实施政策。腐败通常以偏离计划的方式影响发展的实际进程,并且使得计划执行中出现大量的不确定性因素。这不仅迫使诚实的官员不愿、也不能自己作出决策,而且增加了检查与监督不诚实官员的成本,这两者都趋向于使行政机器变得笨重而缓慢。其三,腐败还可能危及政府的合法性。腐败具有一种循环累积因果效应:腐败盛行造成经济发展的强大障碍,破坏了人们对政府的忠诚与信心,这往往成为政治不稳定甚至政局动荡的直接原因(这种过程在印度、巴基斯坦、印尼等国都可以找到例证)。更糟糕的是,在忠诚瓦解、腐败成风的状况下,新政府也难以统一人们的观念,只能继续助长计划和行政管理活动中的不合理性,腐败在这种新旧政体交替的过程中再次滋

生,结果这一切又可能降低人们对政府的尊敬与忠诚,加剧政治不稳定性。

3. 腐败的社会文化道德成本。从长期看,社会的道德水准和公职人员的道德水准是十分根本的因素,而道德防线的崩溃或突破往往就是腐败的开始。腐败活动降低了公职人员的公共责任心、社会义务感和道德标准,排斥权力运行和市场经济运行过程中的公平和正义原则,而这会使整个社会的道德水准面临每况愈下的危险。在许多发展中国家,不仅政治家和行政官员,而且商人、乃至教堂、医院、学校等机构的人员都受到腐败盛行的影响,人们的交往日益金钱化和利欲化,朴实的人间情感日益淡漠,理想主义信念丧失,传统伦理价值观又被腐败所侵蚀。结果,文化道德观念一旦堕落,就会迅速蔓延,往往要花相当大的时间和代价才可能重建道德规范,这个成本是难以估计的。

除此之外,腐败还会造成间接的社会成本。通常地,腐败越严重,社会为了鉴别、监督、定罪、惩罚等所需投入的资源量越大,这对于发展中国家有限的可用于经济发展的资源也是一种消耗和浪费。

上述分析表明,腐败具有巨大的外部不经济性,腐败活动的社会成本远远超过其私人成本,腐败的社会收益又远远低于私人收益。这可以由图3表示。SMC和PMC分别为社会和个人边际成本线。AB为需求线,由它可推出社会与私人的边际收益线SMR和PMR。根据以上分析,当存在腐败活动时, $SMC > PMC$ ,  $SMR < PMR$ 。图中OC、OD为均衡时的私人边际成本和私人收益,(OD - OC)为私人净收益;OF、OG为均衡时的社会边际成本和边际收益,(OG - OF)为社会净损失。可见,腐败对于私人是有利可图的,并且收益丰厚,但对于社会则是破坏性的,原因是私人把腐败活动的风险和成本转嫁给了社会。这就造成了腐败越多,则社会越难以治理,社会损失越大;反过来,社会越难以惩治腐败,腐败也就越猖獗的恶性状况。

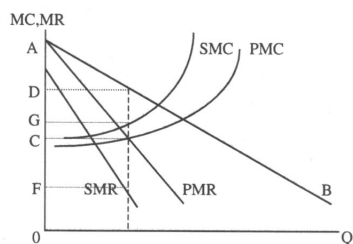


图3

## 四、结语

腐败不是个别的违法越轨行为,而是一种带有相当普遍性的制度现象,是制度非均衡和政府失败的一个表征。一方面,许多国家的政府干预把宏大的发展计划强加给市场体系,原本就发育不全的市场机制不仅没有得到疏通和修补,反而频频遭到阻碍与扭曲,无法达到资源优化配置的效率状态。结果,经济行为主体转而投资于非市场活动,试图把政府在市场体系中设置的人为障碍变成排他性的私人通道。这就意味着,人为的干预措施具有了很高的垄断性经济价值,权力持有人能够轻易地把权力衍生为无形资产,以谋求暴力。另一方面,在市场途径受到障碍,而非市场途径反而有可能实现更高效应的情形下,正当的市场经济行为往往遭到冷遇,公平和正义退而成为经济生活的陪衬,许多可以由市场途径解决的问题也就诉诸非市场途径了。这就像“劣币驱逐良币”一样,在客观上诱使人们在每个管理层次上,利用哪怕是微小的权力,把正常的公务变成租金的来源,无形中,非市场盈利渠道越来越多。由此可见,腐败是在政府干预与市场经济体系不健全的缝隙中产生和蔓延的制度性行为。不仅如此,腐败的干扰进一步破坏了市场经济秩序,加剧了市场失败,政府于是更多地进行干预,这又造成更多的腐败机会,结果“市场失败 - 政府干预 - 腐败 - 市场失败 - 政府失败”成了一个恶性循环。这无疑使得反腐败的任务变得更加艰巨了。

纵观古今中外,反腐败是一切政府的努力,每个政府都试图消除蛀蚀其统治基础的腐败行为。但是,为什么腐败往往屡禁不止,甚至愈演愈烈呢?原因之一是把腐败等同于一般性犯罪行为,单纯强调酷刑严惩,而没有建立起有针对性的制度和组织安排。从中国封建社会典籍中即可看到,即使流放、处决、凌迟、族诛之类的酷刑都没有能遏制腐败的势头。明代刑法最严,但贪官最多,清代一向主张肃清吏治,而仅和坤一人查处的赃款就达白银八亿两,合当时10年国库收入之巨。在18、19世纪大多数欧洲国家,以及在当今大多数发展中国家都存在一种倾向,即在法律规定上对被判定犯有腐败罪的人施以重刑,但效果都不尽人意。这是因为腐败有极大的隐蔽性、连带性和普遍性,许多官员有意庇护,致使发现腐败的概率很低,定罪和施行惩罚的概率更低,严厉的刑法在大多数场合成了一纸空文。原因之二是把腐败仅仅当作一种社会风气现象,单纯制



定宏大的惩治计划,却没有以相应的制度环境来付诸实施。例如印度的《防止腐败委员会 1964 年报告》提出了一系列非常出色的措施,包括更为简单并更为正规的政治和行政决策原则,更小的行政随意决定权范围,对违法者更快的起诉,更严厉的惩罚和税收估定等活动的更大的公开性等等。但是各级行政机构、保安机构、法庭机构、税收机构等都没有进行相应的改革,尤其是上层官员和商业界的大行贿者都没有被送上法庭,随即一路下来的腐败都得不到应有的治理。结果,印度的反腐败说得多,做得少,收效甚小,甚至出现了负效应。尼赫鲁本人对这从反腐败运动的结果也十分失望,他说:“仅仅站在屋顶上大喊大叫每个人都在腐败,这造成了一种气氛,人们感到自己生活在腐败的环境里,自己也腐败了。”可见,把腐败的根治寄望于道德净化运动是不可能奏效的。

事实表明,腐败之所以长期泛滥,并不是由于政府有意容忍或助长它,而是由于政府没有把握住腐败的症结所在,没有从根本上动摇和消除腐败的制度基础,只是就事论事地采取表面措施,试图毕其功于一役,结果适得其反。由此,彻底的反腐败应该是一场长期的、全面的制度性的努力。

所谓“制度性的努力”,是指必须通过社会政治经济法律等方面的制度变迁或制度创新,改变腐败活动的成本收益状况,使得所有人通过理性的经济选择,自动地放弃腐败活动。正如我们分析到的,一方面,只要腐败对于私人而言是有利可图的活动,它就不可能完全被法令所禁止;另一方面,只要惩治腐败对于社会而言是成本高昂的,政府就不可能采取全面的惩治措施。所以,在惩治腐败过程中,需要逐步建立起完善的市场体系,发挥市场机制的作用,围绕市场经济的发展,构造各种与之相应的制度结构,以求把腐败活动的私人总收益降低到最小,并把惩治腐败的社会总损失降低到最小。

#### 注释:

Shleifer, A. & Vishny, R., 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics*, August.

Bardhan, P., 1997. "Corruption and Development: A Review of Issues." *Journal of Economic Literature*, September.

Tirole, J., 1996. "A Theory of Collective Reputation." *Review of Economic Studies* January.

参见马克思:《资本论》,中文版,第1卷,24章,北京,人民出版社,1995。另外,关于英、法、德、俄的官僚政治与腐败的关系,王亚南先生1948年在《中国官僚政治研究》(中国

社会科学出版社,1990年)一书的第二篇也曾作过翔实的考证。

缪尔达尔:《世界贫困的挑战》,中文版,208页,北京,北京经济学院出版社,1991。

缪尔达尔:《亚洲的戏剧》,中文版,14页,北京,北京经济学院出版社,1992。

马克思最早入木三分地把腐败活动与政府干预和制度缺陷联系起来。他在分析印度状况时指出,印度的贪污腐败是“殖民地政府全部现存的生产制度所产生的有机的结果”(参见《马克思恩格斯选集》,中文版,第2卷,74页,北京,人民出版社,1975)。他在分析1848-1850年法国状况时,揭示了金融贵族(包括银行家、交易所大王、铁路大王、煤矿和森林所有者及与之有联系的土地所有者)掌握统治权的政府是如何促使腐败不断滋长的,指出:“议会与政府之间所发生的事情,在各个官厅与各个企业家之间反复重演着。”(参见《马克思恩格斯选集》,中文版,第1卷,395页,北京,人民出版社,1975)。

王亚南先生在《中国官僚政治研究》一书中旁征博引,以历代法律典籍中对酷吏的惩处条文,与当时的贪污腐败状况相对照,说明:“愈接近近代,贪污现象愈普遍,贪污技巧亦愈周密,而与惩治腐败刑典的宽严似有何等重大关系。”(参见王亚南:《中国官僚政治研究》,120页,北京,中国社会科学出版社,1990)。

转引自缪尔达尔:《世界贫困的挑战》,中文版,208页,北京,北京经济学院出版社,1991。

#### 参考文献:

1. Alesina, A., et al., 2005. "Corruption, Inequality and Fairness." NBER Working Paper, # 11399.

2. Andvig J., 1991. *The Economics of Corruption: A Survey*, Studi, Economici.

3. Andvig J. & Mørne, K., 1990. "How Corruption May Corrupt." *Journal of Behavior Organization* Jan., 13(1) pp. 63 - 76.

4. Bardhan, P., 1997. "Corruption and Development: A Review of Issues." *Journal of Economic Literature*, Sept., pp. 1320 - 1346.

5. Cadot, O., 1987. "Corruption as a Gamble." *Journal of Public Economics*, July, pp. 223 - 244.

6. Klitgaard, R., 1988. *Controlling Corruption*. Berkely: University of California Press.

7. Mauro, P., 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics*, Aug., pp. 681 - 712.

8. Olken, B., 2005. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." NBER Working Paper, # 11753.

9. Sah, R., 1988. "Persistence and Pervasiveness of Corruption." *Yale Economic Growth Center Discussion Paper*: 560, Aug.

10. Shleifer, A. & Vishny, R., 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics*, Aug., pp. 599 - 617.

11. Tirole, J., 1996. "A Theory of Collective Reputations." *Review of Economic Studies* Jan., pp. 1 - 22.

(作者单位:武汉大学经济与管理学院 武汉 430072)

(责任编辑:N、Q)