

制度缺陷造就美国式腐败

张宇燕 富景筠 中国社会科学院亚太所



图/新华社

对于一个拥有3亿人口和2134万政府雇员的国家而言，美国近四分之一世纪的年腐败发案率不算太高；与此同时，至少按照透明国际的排序，从整体看美国属于腐败程度较轻的国家，和其他发达大国相比，美国的廉洁指数也处于中位水平。

尽管和一个世纪前猖獗放肆的腐败相比已有较大收敛，但今天的美国腐败依旧随处可见。腐败作为一种社会痼疾，自美国建国伊始便与其社会政治制度并存。

美国腐败现状

美国司法部长每年必须向国会提交一份报告，叙述

和总结司法部下设的公共廉政处一年的工作。这份报告通常附有几张统计表，它们比较全面地展示了美国各级政府官员的腐败情况。

美国司法部的这份报告覆盖50个州，时间跨度为20年，涉及17000个案例。报告中的统计表显示，在1985~2004年的整整20年间（截止到2004年12月31日），总共有17945位美国联邦、州和地方政府官员（其中包括政府官员和立法、司法领域内的公职人员）遭到腐败指控，年平均897人，被判有罪的官员为15552人，年平均778人，其中，联邦政府官员最多，地方政府官员次之，州政府官员最少。卷入公共腐败案的私职公民数量亦十分惊人。1985~2004年间，美国共有5657位私职公民因卷入

公共腐败案件而遭到起诉(平均每年有283人),其中4927人被判有罪(年平均246人)。如果将公职人员腐败案和私职公民腐败案合计,则美国1985-2004年间每年有1180人受到腐败指控,并有1020人被判有罪。

近几年来,尽管案件的数量有所降低,但总体上看,美国腐败状况还是呈现出平稳态势。在2000-2004年间,共有5517人受到腐败指控,年平均1103人;共有4756人被判有罪,年平均951人。这两项指标近5年的平均数都与过去20年的平均数相去不远。

据透明国际逐年公布的“廉洁指数”,美国自2000至2005年在总共159个国家和地区中排在第17位,在西方七大国中,排在英国、加拿大和德国之后,表现平平。

另外,根据对69个国家5.5万人的问卷调查,透明国际还编制了《全球腐败晴雨表》,以求从民众的角度反映出各国或地区的腐败程度。调查表明在美国各国家机构中,受腐败影响最深的是政党,其次是立法腐败,再次是司法腐败。在西方七大国中,美国的总体表现较英国和德国相差甚远,与加拿大持平,而其司法廉洁程度明显低于法国、日本甚至意大利。

美国式“收买型”腐败

美国的腐败根植于它的社会经济政治制度。美国制度得以运转的动力和润滑剂,可以说是形形色色的利益集团。抽象地说,社会集团可分为两大类:一为广义的商人集团,包括产业、金融、电信、传媒,以及基金会、大学、甚至工会等非政府组织;二为广义的官僚集团,包括立法、司法行政和军队。尽管存在交叉,社会经济政治制度大体上可以分为两种基本类型:一是官僚集团控制商人集团,二是商人集团控制官僚集团。与之相对应的腐败亦有两种,分别为“体制型腐败”和“收买型腐败”。现代社会运动发展过程中起决定性作用的便是这两个集团之间的关系。而在商人集团内部,又存在着众多特殊利益集团。与之共生的一个普遍现象是,美国的立法和政策制定,几乎都是不同利益集团之间博弈的结果。概括地讲,利益集团指的是那些旨在影响公共政策的群体。这些集团为数众多,目标各异且狭隘,故又被称之为特殊利益集团,尽管它们总是自称其活动促进了国民的共同利益。但

总体上看,美国是一个商人集团主导或支配官僚集团的国家,其腐败属于比较典型的“收买型腐败”,其腐败总是通过经济利益对政府政策的俘获或影响表现出来。

具体一些说,美国的腐败源于其维持利益集团活动自由和社会秩序之间平衡的持久努力。建国伊始,麦迪逊在《联邦党人文集》中的第十篇阐明的主要论点是:美国人生活在利益集团的迷宫之中;废除冲突利益集团的斗争会损害自由;鉴于使全体人民拥有相同的意见、情感和兴趣又绝无可能,因此形成派别或利益集团也在情理之中;问题的关键是要把利益集团可能造成的负面影响控制在可接受的水平。为达到此目的,美国在1946年制订了联邦管制院外游说活动法。但只是对利益集团的活动予以规范,而并非是要限制。并且存在的最大弱点或漏洞,在于未责成任何机构负责该法的实施,以及对游说活动与议员关系的规定含混不清。这一切使得该法对利益集团活动的约束力大打折扣。

利益集团影响公共政策以求最大限度地谋求自身特殊利益、甚至不惜牺牲社会整体利益的途径,主要有六个功能有些重叠的渠道。其一是劝说。通过宣传和交流,促使选民与他们的代表保持联系,在选举期间影响选民。其二是诉讼。借助法庭或法官判决来影响公共政策。其三是积极介入政府管制形成过程。在各项规章条例正式出台之前,利益集团迅速接近规章制度过程并做出反应。其四是选举。力求通过政治捐款来推出能够照顾自身利益的政治家。其五是游说,即利益集团直接向国会议员或政府官员陈述其立场和观点以影响决策。其六是最为重要、也是最具典型意义的“旋转门”。

被称作“旋转门”的机制,是我们了解美国腐败的最便捷的切入点。所谓“旋转门”,指的是个人在公共部门和私人部门之间双向转换角色、穿梭交叉为利益集团牟利的机制。大体而言,“旋转门”机制可以被归为两类。第一类是由产业或民间部门进入政府的“旋转门”。公司高级管理人员和商业利益集团游说者进入联邦政府并担任要职,在政策制订和实施政策与管制过程中,偏袒特定的商业利益集团。第二类是由政府进入私人部门的“旋转门”。公职人员跳入薪俸丰厚的私人部门或者效力于游说公司,并在新职位上利用以前搭建的关系网和影响力为私人雇主或游说公司客户争取利益。概言之,商业利益集团重金收

买公职人员、公职人员贩卖其政治影响，构成了作为官商勾结权钱交易之渊藪的“旋转门”的基本特征。在当今的美国，“旋转门”司空见惯，而且运转良好，并且已经成为当代美国腐败的加速器。

影响巨大的游说公司主要是设在华盛顿和纽约的二三十家“超级”律师事务所。这些扮演游说公司角色的律师事务所不仅在法庭上，而且更重要的是在国会和联邦机构中，无一例外地都是巨型公司委托人的代言人。此外，成为超级律师事务所的合伙人是美国律师界的最高追求。这些高级合伙人普遍认为，担任公职是他们的义务。由公职人员摇身一变成为利益集团的代言人或说客，也已成为美国众多的政府官员、议员和政府与国会助理离任后的生财之路。在1990年代，公职人员贩卖政治资本就已成为美国“最兴旺的一门行业”。到了小布什政府期间，超过三分之一的前国会议员和近半数的行政部门高官进入为特殊利益集团服务的游说公司。这些说客频频出入于国会两院，从事疏通、收买或胁迫活动，以影响国会立法和政府决策，并且是“合法地”为其委托人牟取利益。

在实际的官僚政治中，美国腐败主要出现在利益集团代言人或说客者、政府官员和国会议员及其助手组成的“铁三角”关系之中。美国的一位前内阁成员在国会委员会上作证时曾对政策的形成过程做过一番描述：名义上交给部长的公共政策问题，往往由这在部长所及范围之外的“三位一体”来决定的。后者由以下三种人组成：一，院外游说活动集团的代表；二，高中层官僚；三，经过挑选的国会议员，特别是与拨款有关的议员。这些人有一个持久的联盟，来为他们的特殊利益弄到立法和拨款。其中，行政部门的司局长们尤其成为有关利益集团努力争取的目标。与此同时，司局长们往往能够认识到利益集团的力量，也常常招收他们作为同盟者，以实现共同目标。国会议员对司局长们也是又压又拉。

美国前总统德怀特·艾森豪威尔在1959年所做的告别演说中针对利益集团对政策的渗透甚至支配，公职人员以权谋私，科技腐败予以了说明。这些内容出自一位戎马半生的总统之口，实在是意味深长。

“冰山一角”下的隐形腐败

为什么美国公众明知在海平面之下隐藏着一座巨大的“腐败冰山”却能够长期容忍之？

其一，人们通常认为，公职人员贪污受贿、非公职人员或私职人员行贿收买等行为必然违背法律；然而在许多场合，有些行为尽管从伦理学的角度看违背了道德原则，从效率和公正的角度看有损于大众利益，然而它们却不违法。由于现实中难以制定针对这类腐败行为的具体法律或裁定标准，使得大量腐败行为得以游离于法律管辖区域之外。

其二，美国腐败的深广度和它抑制或治理腐败的指导思想，在相当意义上决定了其反腐制度与措施的选择。美国抑制或治理腐败所走的基本路线，是降低衡量公职人员行为的标准，同时使公职人员的行为向那些被降低了的标准看齐。这样一来，许多曾经被看作是腐败的行为就逐渐演化成政治过程中的正常部分，变成“真诚”的而非“欺诈”的行为。这种通过立法降低衡量公职人员行为标准来治理腐败的做法，使许多曾经是或可能是腐败的行为合法化了，从而在“相当程度上”使腐败得到了比较有效的“抑制或治理”。

其三，美国的收买型腐败，其特点之一在于它通常以一种“边缘腐败”形式表现出来。腐败者的目标和说辞与公共目标十分接近，甚至到了公私难辨的地步。腐败的公职人员往往打着公共福祉或国家利益的幌子来寻求一己私利，而且常常是把私利掺杂进公共政策之中，从而模糊了违法腐败的边界。无论是官商角色互换的“旋转门”机制还是立法、行政和说客之间的“铁三角”关系，虽然就某项立法、政策或拨款而言，其各自的受益状况往往有所差异，但整体而言这批人是现行政治过程的最大受益者。在多次博弈中，有权参与决策制定的人进行投票交易，以求实现皆大欢喜的结果。“互投赞成票”式的官官相护，大大削弱了立法司法行政之间、党派之间以及利益集团之间的相互制衡与监督的功能。所有这些均在一定程度上有助于把腐败掩盖在水面之下。

其四，公共产品的供求数量和价格形成过程的模糊性，以及与之相关的信息不对称，是引发合法腐败或“隐性腐败”一个重要的“技术层面”的原因。从经济学角度看，政府存在的根本理由在于提供公共产品和消除外部


性,或曰克服市场失灵。然而一个社会究竟需要什么样的公共产品的供给水平以及该按何种价格提供公共产品,始终是一个“黑洞”。如果政府把自己提供的公共产品或服务价格设定在均衡价格、即供求相等或市场出清时的价格之下,需求量便会大于政府愿意或能够提供的数量;如果政府以高于市场均衡价格购买某种产品与服务并依此提供公共产品,则政府采购品的生产商便会受到额外的寻租激励。这种公共产品或服务的实际价格与均衡价格之间的偏离,特别是在现实中寻找和确定均衡价格的困难,使得政府在公共产品定价过程的自由裁量权加大,从而为“隐性腐败”的滋生提供了沃土。此外,由于公职人员与私人部门之间达成的有关公共产品数量或价格协议均具有互利性质,因此,与侵犯私人产权的腐败行为形成鲜明对照的是,即使其中有违法行为,他们双方都没有向司法机关报告对方违法行为的动机。

其五,腐败的多寡和程度的高低,是与公众的认知和主观判断密切相关的,而美国政治制度恰恰又在一定程度上弱化了公众对腐败的感受程度,或者说加强了公众对腐败的容忍力。在现行的美国选举制度下,即使公职人员的腐败行为被揭露出来,选民往往认为这些腐败指控不过是党派竞争的普通把戏而已,大多不屑理睬。这样一来,即使指控是真实的,选民对腐败信息的信服程度通常也是很低的。不仅如此,一些政治家以拉拢选票为目的的物质引诱策略也常会消磨公众对其腐败行径的敏感性。以选票换恩惠使得选民与公职人员之间那种监督与被监督、代表与被代表的关系,转变成了一种各选民团体与候选人之间的共谋或“双赢”交易。公众通常偏好那些持相近政治见解的腐败候选人,而不是持不同见解的廉洁候选人。此时,候选人与选民之间关于腐败投票的隐性交易可以说是心照不宣。

其六,从美国司法部公布的近20年的统计数字上看,联邦政府的腐败案发率最高,地方政府次之,州政府最少,然而,这并不表明州政府比前两者清廉,而是有可能隐藏在“冰上一角”之下。首先,许多州的首府坐落在偏僻小城,使得舆论监督和监察部门感到鞭长莫及。由此,发生在州政府内相当数量的腐败事件得以瞒天过海,违法腐败的公职人员也就侥幸地成为漏网之鱼。其次,就行政管理水平和政治素养而言,州政府的公职人员较联邦政府要逊色得多。在州政府,公职人员的自律以及行政官员对其下

属行为的监督和审查力度都远远弱于联邦政府,从而为“安全”的腐败打开了大门。最后,与地方政府相比,州政府掌控着更大的财政权力。数量可观的财政收入取径各州首府后流向联邦政府,然后再由联邦政府通过转移支付或合同形式返还给各州。这极大地刺激了州政府官员的腐败动机。再考虑到联邦政府慷慨的转移支付许多是由本州以外的纳税人缴纳的,故从心理上讲,州政府公职人员抵制中饱私囊之诱惑的自制力会减弱。

其七,容忍或把某些腐败合法化,按照主流经济学观点,是符合效率原则的。为纠正市场失灵,人类需要政府对经济生活进行干预。与此同时,公职人员也都是追求自身利益最大化的理性经济人,这意味着他们可能主动腐败或被人收买,因为他们有机会以某一合适价格“出售”内部信息、以滥用资源配置权或管制权等方式换取好处。由此造成的社会成本或效率损失,被称之为“政府失灵”。克服政府失灵也是要花费成本的。而理想的状态恰是为消除腐败而付出的成本与腐败受到遏制时带来的收益在边际上相等的状态。这无异于说,允许或保持一部分腐败,抑或把一部分腐败行为合法化或者“隐性化”,用成本-收益的尺度去衡量是最佳选择。至此,对腐败的容忍或接受程度问题,便直接或间接地转换成了市场失灵与政府失灵之间的选择或替代问题。

美国的腐败层出不穷、历久弥坚,其缘由根植于美国政治制度所依原则之间的矛盾。以美国民主政治为分析对象的美国著名经济学家詹姆斯·布坎南认为,政治可以被划分为两类,其一为“原则政治”,其二为“利益政治”。在他看来,政治应该遵循的恰当原则是“原则政治”,亦即遵从“一般性原则”或“一视同仁原则”的政治。只有当政治原则不带歧视性地适用于所有人或团体时,只有当政治原则不受具有某种支配地位之个人和团体的影响时,只有当政治原则杜绝那些厚此薄彼的选择性行为时,“原则政治”才得以实现。然而,现代美国政治并非“原则政治”,而是“利益政治”,亦即公民被划分为应该受到奖励或惩罚的群体,并依此受到明显的歧视性对待。换言之,政治行为之效果的判定来自个人或利益集团的认同。恰是这种“利益政治”为美国的“合法腐败”提供了肥沃的土壤。

(本文编辑 高炜)