



# 腐败问题

少数几个拉丁美洲国家的治理逐渐转好，但腐败问题仍阻碍着该地区的发展

丹尼尔·考夫曼

全球亿万球迷都在密切关注国际足球联盟（简称国际足联，即全球足球管理机构）的腐败丑闻。美国、瑞士、巴西、哥伦比亚和哥斯达黎加等国政府纷纷开展调查，美洲及美洲以外地区的区域性和全国性组织以及企业的高管、职员均牵涉其中。相关指控包括受贿，共谋排挤竞争对手，为自身谋取利润丰厚的合同，暗箱操作世界杯主办国评选。

每次丑闻和所牵涉的组织都不尽相同。但此次丑闻却具有一定特性，例如，跨国组织和国内组织官员和高管凭借不透明的关系网络进行贪污，这在全球各地非常普遍。国际足联的丑闻表明，尽管整个调查和审理过程需要很长时间，但是各方责任将最终得以界定，一些司法行动已经表明了这一趋势。

近期牵涉到巴西国家石油公司(Petrobras)的“洗车(car wash)”丑闻也具有类似特征。巴西国家石油公司的前高管与国内几大建筑公司合谋，虚报合同价格牟取高额回扣，用于向政客非法输送资金。为此，巴西司法部发起起诉并做出相关的判决。同时，意大利、韩国以及瑞典的公司也被指控利用贿赂取得合同。该地区其他国家的丑闻也愈演愈烈，如阿根廷、智利、危地马拉和墨西哥。一些国家正在采取措施。

抛开这些特殊的丑闻和不同的应对措施，腐败所带来的挑战仍然巨大。全球的贿赂金额预计达到1万亿美元，而在过去的十年中，拉丁美洲国家非法流出的资金累计数额也达到了1万亿美元。

## 定义和衡量

在我与世界银行的阿特·凯雷 (Aart Kraay) 于 20 世纪 90 年代后期开始的研究项目中，我们将治理定义为决定职权如何行使的传统和制度 (见“治理至关重要：从测量到行动”，《金融与发展》2000 年 6 月号)。这包括 (1) 如何选择、追责、监督和取代政府；(2) 政府有效管理资源，制定、实施和执行健全政策和法规的能力；(3) 尊重治理经济和社会互动的机构。

借助几十家机构的数据，我们为上述三个方面分别设定了两个实证性的衡量标准，共六个全球治理指标 (WGI)。每年，我们会评估 200 多个国家的话语权和问责制、政治稳定性和不存在暴力、政府效率、监管质量、法治以及腐败控制。腐败之所以是广义治理的衡量标准之一，其原因在于源于其他治理维度的孱弱。

传统意义上，腐败指个别公务员滥用职权以获得私人利益的行为。但腐败的范围实际上更广。事实上，腐败是制度失效的症状，通常是一系列的政客、组织、公司以及个人相互勾结，利用权力、公共资源以及政策制定获利，其代价便是公共利益受损。

在全球各地，体制性政治腐败在众多工业化和中等收入 (以及民主) 国家肆虐，如北美、中美和南美，尤其以竞选经费和相关的“精英掌控 (或政府俘获)”最为突出 (即以强大的共同利益对法律、法规和政策施加不正当的影响)。鉴于政府俘获和“合法腐败”的存在，我们应当从另一个角度看待腐败，即“公共政策的私有化”。

## 表现不尽相同

在过去的 15 年，拉丁美洲国家的治理绩效喜忧参半。好的消息是，在其他地区的众多国家仍受到内乱与恐怖主义的影响时，拉丁美洲很大程度上已脱身事外。尽管在洪都拉斯、委内瑞拉等国家遭遇一些挫折，但整体民主进程仍在稳定发展。此外，在智利、哥伦比亚、墨西哥以及秘鲁等国家，经济治理的关键领域有所改善，尤其在改善宏观经济管理、遏制通货膨胀、为财政整顿做准备以及预算和采购透明化方面。这都要归功于财政部门 and 中央银行卓有成效的努力。

但在众多国家，宏观经济政策的进步并没有带来更长效的治理，尤其是在政治和制度改革方面。从全球治理指标中可以看到，该地区在政府效率、腐败控制、话语权和问责制方面的平均表现停滞不前，而整体的监管质量和法治更是出现倒退的现象。

截至 2013 年年底，拉丁美洲的治理质量落后于其他主要为中等收入地区，如中欧和东欧。后者在从中央计划过渡到市场化以及加入欧盟的过程中，治理绩效得到改善。相似地，除话语权和问责制 (拉丁美洲的优势领域) 外，

东亚借助其长远战略和独立的择优官员体制，在众多治理维度上超过拉丁美洲，如政府效率、法治以及腐败控制 (见图 1)。除话语权和问责制略高于全球平均值外，拉丁美洲在其他治理指标的平均得分均低于全球平均线。其在法治方面的表现尤为差劲。在个人安全和共同犯罪方面，拉丁美洲也处于垫底的位置。

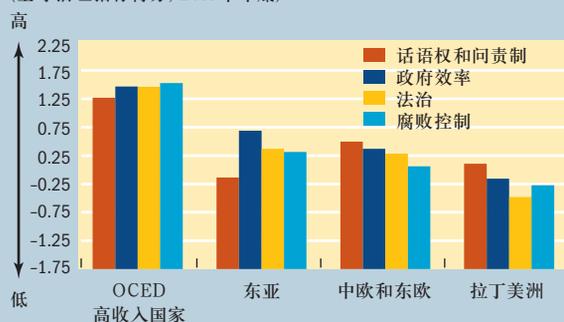
拉丁美洲各国的表现各有不同。例如，相比于大多数国家，其治理表现低于全球平均线，且部分国家 (如委内瑞拉) 的评分极差，智利、哥斯达黎加和乌拉圭的治理得分相对较高。各国的发展趋势也各有不同：乌拉圭等国的政治体系越来越透明，遵纪守法的人越来越多，对于腐败的容忍度更低；巴拉圭从很低的起点开始，不断改善腐败控制；而委内瑞拉却每况愈下。

在减少因官僚作风盛行引起的轻微腐败方面，包括哥伦比亚、墨西哥和哥斯达黎加在内的许多国家都在简化和破除繁文缛节，但还有许多国家在拖后腿。更广泛地说，在按世界经济论坛 (World Economic Forum) 衡量的全球竞争力方面，在涵有 144 个国家的指数中，18 个拉丁美洲国家中仅有 7 个挤进前 70 名。而在前 50 名中，仅有智利 (排名下降至 33) 和巴拿马 (排名 48)。拉丁美洲竞争力下降的主要原因在于其制度质量在平均水平以下。

在拉丁美洲，有数个国家极度依赖初级产品，尤其是石油和矿产等自然资源。相比于地区内的其他国家，这些自然资源丰富的国家通常治理更差，腐败控制更弱，但智利、哥伦比亚和巴西除外。从拉丁美洲等各大地区得到的证据可以看出，在过去十年的大宗商品超级周期中，资源丰富的国家通常不会借机改革治理。数据表明，包括拉丁美洲在内的众多国家话语权和问责制表现都出现倒退 (在该时期，对于民间团体的限制更严格，尤其是一些石

图1  
表现不尽相同

除话语权和问责制外，拉丁美洲的治理指标均低于其他地区。  
(全球治理指标得分，2013年年底)



资料来源：全球治理指标数据来自于www.govindicators.org；作者的计算。

注：指标的理论范围为-2.5 (最低) 至 2.5 (最高)；标准差单位。经济合作与发展组织的得分不计算中欧和东欧国家。

油大国)，腐败控制和法治也未能幸免，哥伦比亚和巴西除外（见图2）。

## 治理至关重要

基于全球治理指标数据的研究表明，治理对于国家的发展是至关重要的。我们发现，良好治理能够带来平均300%的长期发展红利：例如，如果委内瑞拉的腐败控制水平（或法治）能够提升到阿根廷、墨西哥或秘鲁的水平，或是后三个国家的任意一个提升到哥斯达黎加的水平，则长期而言，其国民平均收入都能够提升三倍，婴儿死亡率能够降至之前的1/3以下，同时文化普及程度将大大提高。目前，没有证据能够表明资源大国因资源而得到的额外收入和潜在灵活性能够弥补其在治理方面的不足。数据表明，良好治理为资源大国带来的发展红利不会低于其他国家。事实上，近期的研究发现不良治理会阻碍石油开采投资。

除了对收入的影响外，其他众多研究者——包括IMF的古普塔(Gupta)等人、毛罗(Mauro)以及坦济(Tanzi)——表示，腐败会危害教育、医疗、公共投资以及收入公平。腐败会阻碍发展，包括让权势群体更强，削弱税基，危害公共财政（如希腊）以及导致人才分配不合理（从生产性活动转向借助腐败牟取不正当利益）和公共投资错配（转向资本密集项目，远离教育和医疗项目）。除此之外，腐败对于投资者而言更是沉重的税赋。

这可不仅仅是空谈。尽管少数国家有所进步，但拉丁美洲的成长一直以来都是低于其自身的潜力（且远低于东

亚），其海外投资增长也尤其缓慢。在这个资源丰富的地区，仍有超过1/3的人口每天收入不足5美元。拉丁美洲收入分配不均的情况全球第一（见本期《金融与发展》，“全球贫富差距最大的地区”），且教育和创新落后于其他同等地区。

## 解决腐败问题

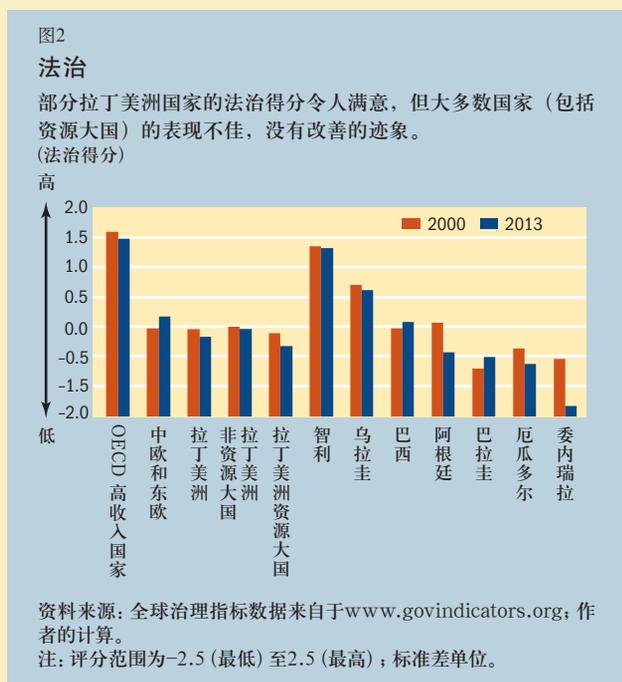
当下的反腐败斗争大都片面集中于传统做法，如反复制定反腐败法律却未予以实施，或者开展新的反腐败活动或建立新的反腐败机构，因此从未取得成功。因此，我们必须采用综合的治理方法，改变激励措施，系统解决腐败问题，打击控制和腐败网。为实施这类方法，首先必须加强司法机构建设，推动政治资金改革，并建立精英管理体系、透明度和问责制。政府各部门以及民间团体、媒体和私营部门都必须参与其中。

政治体制改革显然是重中之重，其中包括推动政党民主化和现代化，并建立公开、举贤的政党领导人选举制度。拉丁美洲不少国家虽已通过政治融资相关法规，但却多少存在漏洞，甚至出现执行不力的情况（这反映了法律条文和执行法律之间普遍的差距），究其原因，通常是法律监管和执行不力，且透明度不足。这些问题都亟待解决；此外，政治体制改革必须囊括各方面，包括强制禁止企业献金，设定私人捐款和竞选开支的限额，充分披露竞选捐款和开支，并建立更严格的选举监督机制（例如，墨西哥）。

考虑到政客主动改革政治体制的难度（美国政坛就是有力的证明），法治改革应更多地集中于解决腐败问题，特别是在拉丁美洲这个大多数国家都对贪污免责的地区。拉丁美洲多数国家的警察部队和司法机构都相对薄弱，且往往“屈服”于政界和企业界的影响，接受资助，贪污，甚至参与有组织的犯罪。巴西和智利已经证明，加强司法机构建设是可行的。但是，对于多数其他国家来说，建立一支精英化、年轻化、去政治化且薪酬合理的司法干部队伍仍充满挑战，警察部队改革也是如此。政府必须保护举报者，并给予他们物质激励，鼓励他们勇敢站出来。

在私营部门，高生产力、高竞争力的企业都痛苦却清楚地认识到，那些利用腐败或不正当影响获利的企业给他们带来了多少危害。相关企业调查指出了拉丁美洲地区采购和司法贿赂的程度，以及反腐败行动的薄弱。在推行善政廉政、打击腐败和精英掌控方面，政府可以将私营部门领导人当作重要的盟友，他们能够支持政府执行更为严格的反受贿法律，并执行相关政策，解决公共部门和私营部门间的利益冲突问题，避免“旋转门”行为。

高收入国家和中国的跨国企业也要承担主要责任。例如，除了配合东道国监管机构的执法，美国和欧洲石油公



司应充分支持美国《多德-弗兰克法案》相关规定，即要求采掘业企业披露向外国政府支付的款项，而非不断抵抗。拉丁美洲各国还需要高收入国家政府给予进一步支持：政府必须充分揭露外逃贪污人员并废除对其的庇护，规定企业披露相关受益人，并严格执行经济合作与发展组织相关海外贿赂法律规定。

增加政府透明度将有助于建立更为公开的政府（包括全球范围内的开放政府伙伴关系）。拉丁美洲在经济和金融透明方面已经取得进步，但在实现政治透明、解决政府受控和利益冲突方面，拉丁美洲还有很长一段路要走。拉丁美洲各国应要求国家和地区公职人员、政客和司法人员通过便捷的渠道，充分及时地披露其商业利益、资产、竞选捐款来源、对法律草案的审议意见及投票记录。此外，各行业、国有企业和直辖市采购也必须建立完全透明的机制，解决腐败问题，并接受公众监管。政府应公开参与共谋或贿赂的投标人，禁止其竞标政府合同——目前，智利、哥伦比亚和巴西已经采取这种做法。

当结合以开放数据运动为基础的创新和强大的新型治理诊断工具时，这类透明度改革就可以帮助政府细致分析治理弱点，披露腐败和合谋现象。为确保在问责和改革过程中利用这些珍贵的信息，政府应进一步鼓励民间团队（包括学术界和智囊团）参与其中并赋予其权力。关键的是，媒体应该发挥其核心作用，调查和披露政府受控及腐败问题。然而，这种作用在许多国家却意味着窥探媒体高度集中的所有权结构。

## 丰富的改革机遇

前文所提及的基本治理改革支柱至少适用于资源丰富的国家，但是采掘行业往往还需要配套措施。在过去十年间，大宗商品贸易繁荣期的著名举措给自然资源治理带来了益处。这些举措涵盖了重要的国际金融组织、多边开发银行及非政府组织；例如，推行《采掘业透明度行动计划》(EITI)，该计划目前已涉及48个国家。新方法、新工具给国家评估和策略开发提供了帮助；例如，《自然资源宪章》——强调涉及整个决策链的政策制定。即便如此，有效执行仍是必要条件。政府必须加强问责和法治，支持技术经济政策和披露倡议。

透明度改革是关键：各国应跟随哥伦比亚的脚步，积极参与《采掘业透明度行动计划》，实施国际标准，解决地区、社会和环境问题。随着油价下降，拉丁美洲各国将有机会实施特定财政改革，包括减少能源补贴（例如，厄瓜多尔和墨西哥）、提高纳税大户的纳税遵从度，扩大整体税基（避免过度依赖采掘业），建立治理良好的主权财富基金（例如，智利），并加强收入分享的有效性，提高对于腐败浪费现象普遍地区的公共支出监管，让每一份钱都花在刀刃上。

此外，资源丰富的国家应推动其国有石油公司的改革，使其参与市场竞争，减少政府干预，建立用人唯贤的人才选用机制，并执行有效监督和披露，确保企业诚信经营。目前，墨西哥和巴西已经开始向这一目标努力。采掘业和相关行业也必须建立更为强大的精英机构，将注意力投向社会和环境问题（例如，哥伦比亚和秘鲁面临的问题）。同时，玻利维亚、智利、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉等国家应当加强立法机关的透明度建设。

## 拉丁美洲不再像以前那样过分容忍腐败，对腐败人员不予处罚。

总的来说，拉丁美洲在治理方面还存在重大的不足。除非进一步加强治理，否则拉丁美洲各国难以以为续并共同发展，广大的中产阶级也将面临威胁，贫富差距问题也难以得到解决。但是，希望和机会还是有的。拉丁美洲不再像以前那样过分容忍腐败，对腐败人员不予处罚。社会迫切要求政府改变，巴西和智利等国已经开始实施改革。归根到底，一个国家的治理能力并非基于不切实际零腐败梦想，而是其机构打击腐败的决心和质量。公众情绪的转变，加上大宗商品价格的下降，整个拉丁美洲地区和中国增长放缓所带来的社会经济和财政压力，表明政府治理改革的时机已经来临。■

丹尼尔·考夫曼（Daniel Kaufmann）是自然资源管理研究所所长。

参考文献：

See [www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/09/pdf/kaufmannref.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/09/pdf/kaufmannref.pdf)