

腐败的代价

贪污造成税收损失，而且让整个社会付出代价

保罗·莫罗、保罗·梅达斯、让-马克·福尼尔

2013年，在对洗钱案件进行例行调查时，巴西的调查人员碰到了一个大难题：贿赂和操纵投标案牵扯到国有石油巨头——巴西国家石油公司。这项逐渐为公众所知的“洗车行动”经调查发现，在过去几年间，巴西部分大型建筑工程公司为从巴西国家石油公司获得利润丰厚的合同，向其行贿，金额高达数十亿美元。这一丑闻牵涉了数十名政府官员和政客。

当然，这种幕后交易不仅出现在巴西这样的新兴市场经济体中。20世纪70年代发生了一个轰动的案件，日本多名政客收受贿赂，批准美国军用飞机采购合同。这个丑闻成为通过立法手段来禁止美国企业在海外行贿的一个诱因。但无论此类丑闻在何处发生，腐败，或者说以权谋私，都会使国家的各种活动扭曲变味，并最终牺牲经济增长和民众的生活质量为代价。

就其影响面而言，腐败可对公共财政产生极大的危害，因为政府的税收收入减少，但在商品和服务或者投资项目方面却需要投入更多。然而，腐败的代价远不止收入减少这么简单：政府的重点支出发生扭曲，这削弱了国家推动可持续发展和包容性增长的能力，同时也减少了投向教育、医疗和有效基础设施的公共资源——这些投资会提高经济效益和全民的生活水平。

公信力受损

腐败如何限制收入？一方面，腐败会损害政府公平、高效地征收税费的能力。腐败的立法者在受贿后，可能会推出免税和其他存在税收漏洞的法规，从而有可能减少税收收入。税收制度越是复杂和不透明，这种制度就越容易为官员利用，在管理中擅自决策，为了一己之私索取贿赂或回扣。例如，1996年《纽约时报》报道的一个案件中，市政工作人员涉嫌收受贿赂，制造出逃税者已纳税的假象。更广泛地讲，税法的歪曲和税收官员的贪腐会降低公众对国家的信任，影响公民缴税的意愿。

遏制腐败可产生重大的财政利益。我们的研究发现，在被认为腐败问题较少的国家，财政收入更高；与那些经济发展水平相同，但腐败问题最严重的政府相比，腐败问题最少的政府的税收收入占GDP的比例要高出4%。过去20年间，有些国家在反腐斗争中取得了不小的进步。如果所有的国家都采取类似的举措减少腐败，那么它们的税收收入将增加1万亿美元，占全球GDP的1.25%。

热点领域

虽然腐败几乎无处不在，但其在几个热点领域中是最为普遍的。其中一个热点领域是自然资源，尤其是石油和采矿。自然资源开采过程中的暴利成为行贿，甚至是政府俘获的主要诱因。在政府俘获中，公共政策和法规会受到那些企图控制国家资源的腐败活动的影响。的确，资源丰富国家的

腐败问题往往更为严重，因为在使用自然财富时，这些国家的机构较为羸弱，且问责制度糟糕。

腐败也是国有企业普遍存在的问题。在这类企业中，管理工作很容易受到公务员和当选官员的影响。因此，在腐败问题较严重的国家，能源、公用事业和交通等重要行业的国有企业的盈利能力和运作效率更低。几个涉及这类企业的知名腐败调查案印证了滥用公共资源带来的风险，其中包括巴西国家石油公司、法国的埃尔夫-阿奎坦（私有化之前）以及南非国家电力和国家运输公司。而且，研究表明，腐败是私营公司比国有企业生产效率更高的原因之一。显然，在那些腐败问题不太严重的国家，所有制类型与企业业绩差异的关系就会小得多（Baum and others, 即将发布）。

自然资源开采过程中的暴利成为行贿，甚至是政府俘获的主要诱因。

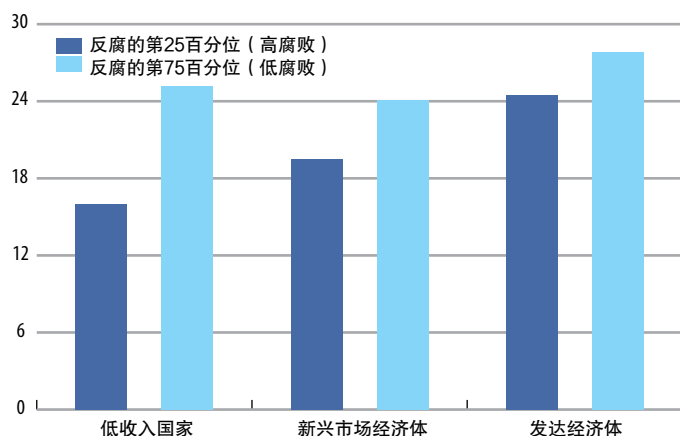
政府的商品和服务采购工作是另一个热点领域，因为这种采购涉及大量资金。在由36个发达经济体组成的经合组织成员国中，公共采购平均占GDP的13%。与公共投资有关的采购是腐败重灾区，因为大型项目往往有其独特之处，这使成本比较更为困难，也使贿赂更易被掩盖、成本更易被提高。

正因为这一点，腐败往往涉及那些投资大的复杂项目（例如，建筑和国防设备）。相比之下，在老师和医务工作者的工资上收取贿赂要难得多。因此，在腐败高发国，教育和医疗方面的支出可能较低，从而使工人的工作效率以及生活水平更难得到提高。在低收入国家中，用于教育和医疗的专项预算要比腐败问题更严重的国家低1/3（见图，下一页）。

在腐败问题更普遍的国家，学生的考试分数往往也更低，这不足为奇。虽然这些国家的学生在教室里学习的时间与其他国家的学生没有差别，但教学质量更差。这不仅仅是教育支出少的原因。在某些国家，获得公立学校的教职经常会受到贿赂或

倾斜的重点

在腐败高发国，教育和医疗方面的支出较低。
(占总支出的百分比)



资料来源：IMF，《政府财政统计》；IMF员工的估算。
注：截至2016年的数据。

关系的影响。在几个发展中国家中，教师旷工这种不太严重的腐败现象十分普遍。巴西的一项研究发现，由于腐败问题，联邦政府向地方政府转移的教育资金会有部分流失，而且学生的退学率较高，考试分数也更差。

格鲁吉亚的成功之路

减少腐败并非易事，但能带来不少好处。那些大幅度减少腐败的国家可获得回报：税收收入激增。格鲁吉亚就是一个很好的例子。2003年，格鲁吉亚新政府宣布了一项雄心勃勃的计划，以解决严重的腐败问题。结果，在五年间，即便在税率降低的情况下，该国的税收收入从占GDP的12%攀升至25%。

格鲁吉亚的成功体现了一种全新的税收遵从文化：认为应该杜绝逃税的民众所占比例从50%跃升至约80%。随着服务的完善，包括犯罪率下降、停电次数减少、对政府重拾信心，促使民众缴税

意愿增强。同时，随着税收收入的增加，政府也有可能解决工资和养老金拖欠的问题，进一步增强民众对政府的信心。

最有效的反腐方式是什么？重大的政治变革偶尔会带来改革和快速发展的机会。格鲁吉亚的情况正是如此。但在大部分情况下，进步可能是循序渐进的。成功离不开政治意愿、毅力和多年坚持完善制度的决心。为了更好地了解对倡导廉洁和问责发挥重大作用的制度特征，我们对很多国家进行了研究。我们的分析为决策者提供了一些具体的启示：

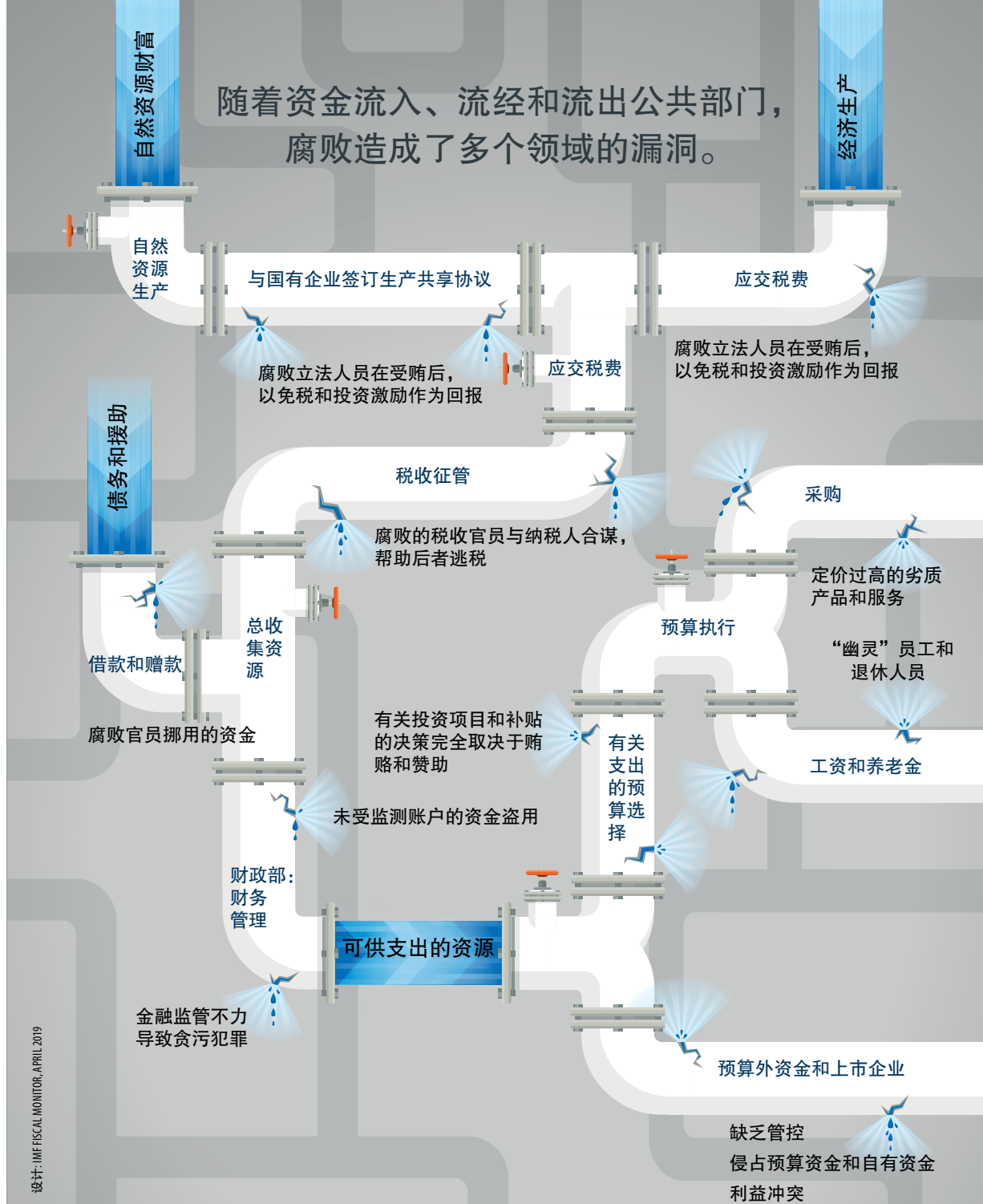
- 当各国完善几个相互支持的制度来解决腐败问题时，成功的几率就会提高。它们应首先关注风险较高的领域——例如，采购、税收征管以及自然资源管理——以及实施有效的内部控制。财政治理框架离不开一个重要支柱，即有道德修养的专业行政部门。机构、部委和上市企业的负责人必须从高层入手，定下明确的基调，倡导有道德的行为。

- 政府需紧跟不断发展的科技并抓住机会纠正错误行为。我们的分析发现，当政府在信息与通信技术方面投入资金，且不断增加透明度时，索贿的几率就会下降。例如，在智利和韩国，电子采购系统已成为提高透明度和杜绝腐败的强大工具。

- 提高透明度、促进出版自由有利于加强问责制。哥伦比亚、哥斯达黎加和巴拉圭正在借助在线平台，让民众监督投资项目的物资和资金进展。我们的跨国分析表明，在反腐过程中，出版自由能进一步实现财政透明的好处。仅发布数据是不够的，还要确保数据得到广泛传播和充分说明。在巴西，对于那些被怀疑滥用公款的官员来说，审计结果的公布会影响他们的仕途，尤其是在有广播站的地区。

除了努力强化国内体制之外，国际合作也至为关键。全球有40多个国家都规定本国企业为了拓展海外业务而行贿是违法行为。各国也可以大力

随着资金流入、流经和流出公共部门，
腐败造成了多个领域的漏洞。



打击洗钱，减少跨国犯罪机会，以防罪犯将腐败所得藏在透明的金融中心。

反腐是一项极其艰巨的任务，但它是恢复民众对政府信心的必要途径。随着时间的推移，反腐也会带来可观的经济和社会效益。反腐应从国内政治意愿入手，不断加强制度建设，推动廉洁和问责制，加强国际合作。FD

部副主任，保罗·梅达斯（PAULO MEDAS）是该部副处长，让-马克·福尼尔（JEAN-MARC FOURNIER）是该部的经济学家。本文基于IMF的《财政监测报告》（2019年4月）第二章“遏制腐败”。

参考文献：

Baum, A., C. Hackney, P. Medas, and M. Sy. Forthcoming, "Governance and SOEs: How Costly Is Corruption?" IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington, DC.

保罗·莫罗（PAULO MAURO）是IMF财政事务