

国家治理体系衰变如何引起反腐败回潮？

——基于 14 个国家的定性比较分析

尚俊颖 何增科*

摘要:

【问题】 可持续的廉洁政治是国家治理的重要追求，取得反腐败阶段性成功的国家不在少数，但能巩固反腐败成果的国家凤毛麟角。论文将反腐败阶段性成功后腐败复发的现象称为“反腐败回潮”，旨在探究反腐败回潮为何发生，如何发生。

【方法】 论文基于 14 个国家 1995—2017 年的数据，借助定性比较分析（QCA）方法探究国家治理体系对反腐败回潮的影响。

【发现】 反腐败回潮往往由重大政局变动诱发，其深层原因是国家能力、法治或民主的衰变和由此导致的不协调。在三个关键案例中体现如下：（1）利比里亚自由化导向的民主建设未能强化国家能力以至于弱国家无力贯彻领导人反腐决心；（2）意大利法治建设多次受挫，无法约束根深蒂固的庇护政治；（3）土耳其在强人政治格局下发生民主倒退，法治也因之遭到践踏。

【贡献】 论文提出并阐释了反腐败回潮这一概念，为反腐成败研究提供了新的视角，揭示了国家治理体系衰变与反腐败回潮的联系，为评估、预测一国反腐败现状与前景提供了初步的分析工具。

【关键词】 反腐败回潮 国家治理体系 法治 国家能力 民主

【中图分类号】D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2020) 06-0132-19

【政策之窗】

- ✧ 致力于持续反腐败的政治家需要关注国家能力、民主和法治三者中的薄弱环节；同时尽可能保持政局稳定，保护在反腐败改革中发挥重要作用的政治行动者，确保政策连续性。
- ✧ 对中国而言，在保持政治权威对反腐败强支撑的同时，应把握时机推进公共权力的优化配置，弥补反腐败法治的短板和弱项，并进一步完善以党内监督为主导，多种监督共同发挥作用的监督体系。

* 尚俊颖, 北京大学政府管理学院博士研究生; 何增科, 北京大学中国政治学研究中心教授。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“推进廉政治理体系和治理能力现代化的战略、路径与对策研究”（20ZDA105）。

一、问题的提出

反腐败是政治学和公共管理学的重要议题。反腐败研究的知识积累离不开高质量的国别研究,但目前国内学界的研究呈现出畸轻畸重的状态:高度关注反腐成功的经验(于文轩、吴进进,2014;赵岚,2009;倪星、程宇,2008)而较少探讨反腐失败的教训,后者局限于南京国民政府(房列曙,2015)、越南(林明华,2006)、俄罗斯(迟连翔、齐晓安,2012)等几个孤立的案例,在系统性和理论自觉上都逊色于前者。

相对来说,国外学界对反腐失败的研究更加丰富,研究视域涵盖各大洲,在2010年前后形成了一个小高潮。有学者对尼日利亚奥巴桑乔总统反腐失败进行了总结,将其原因归纳为反腐败机构权能不足,联邦政府无法有效控制地方政府以及公民社会薄弱(Enweremadu, 2012)。在佩尔松等人看来,撒哈拉以南的非洲反腐失败的根本原因在于,这些受部落政治支配的国家根本就没有一个代表公共利益的“委托方”(Persson et al., 2010)。对于欧洲,巴托里注意到世纪之交前后加入欧盟的中东欧国家纷纷按欧盟要求建立了反腐败的法律框架,但并未真正改变政治行动者的成本收益函数,腐败仍旧猖獗(Batory, 2012);对意大利“净手运动”的重新审视展现了法制与法治之间的张力,以及政局变动对反腐败改革的致命影响(Vannucci, 2009)。上述研究专注于反腐失败的案例而缺乏成败比较。新加坡学者柯受田则弥补了这一空白,他发现与新加坡和中国香港地区公认成功的反腐败机构相比,泰国与韩国的反腐败机构治理负担更大但人员和预算反而更少,甚至沦为当权者打击政敌的武器,这导致了它们之间绩效的巨大差异(Quah, 2010)。

值得思考的不仅是上述研究对反腐失败的解释,还有这些研究密集出现的动因。约翰斯顿指出,在21世纪的头10年,许多国家反腐败改革的成效都见了分晓,不幸的是“成功的故事很少。具体项目和机构带来的改进往往是短暂的,或者很难推广到政府的其他部门”,反腐败是“永远不会结束的长期过程,没有人能保证它不会倒退”(Johnston, 2011)。因此,成败二分法难以呈现反腐败案例的多样性和过程的复杂性,一些反腐败改革并非全然失败,而是在取得了短暂改进之后发生倒退。本文将这类案例称为反腐败的“回潮”(reverse wave

of anti-corruption)^①。它们相对于新加坡、中国香港地区、新西兰等反腐巩固的国家（或地区）显然是失败的；但相对于那些反腐败毫无效果的国家，又确乎取得了一些成功。

反腐败回潮这一概念体现着新的研究取向：第一，从案例内来看，现有研究更多地认定某一国家的反腐败是成功或失败并进行静态分析；反腐败回潮研究更关注反腐败的动态过程，注重考察反腐败趋势由好转坏的拐点和拐点前后的时序比较。第二，从案例间来看，现有研究大多选取反腐失败的案例与反腐非常成功的案例进行比较，但两组国家之间的差距太大以至于缺乏可比性。反腐败回潮研究更着重在那些发生了回潮和未发生回潮但也并非公认成功的国家之间作比较，这两组国家之间更有可比性（如图1所示）。彻底失败的案例可能压根就不具备成功的条件，而回潮的案例可能有反腐巩固的希望，只是由于关键条件的缺失或消退而复归于失败。

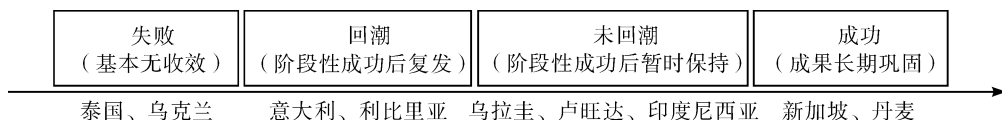


图1 反腐败案例的四个类型及其代表性国家

究竟是什么因素导致了在那些取得了反腐败阶段性成功的国家当中，一部分暂时保持着成果，另一部分却发生了反腐败回潮^②？反腐败回潮的过程又是如何发生的？对于任何一个正在反腐败斗争中高歌猛进或者计划开启反腐败改革的国家来说，上述问题极其重要。本文将从国家治理的宏观视角出发，寻找导致反腐败回潮的关键条件。

二、分析框架与研究假设

可持续的反腐败如此难得，意味着能够导致反腐回潮的因素非常之多，这从反腐失败研究者们所开列的种种解释中可见一斑。分散的个案研究需要对话，多因素的解释需要整合。这两个目标要求我们构建一个更具统摄性并体现不同

^① 在《第三波：二十世纪后期的民主化浪潮》中，亨廷顿将近代以来的民主化划分为三次浪潮，前两次浪潮之后都发生了回潮（reverse wave）。在这样的回潮中，某些国家曾试图向民主过渡并在一段时间内建立了民主的制度，但又复归于非民主的统治（亨廷顿，1998）。

^② 本文并不认为所有未发生反腐败回潮的国家都是反腐巩固的，有的国家可能仍有较高的回潮风险。

多因素互动的分析框架。

反腐败可以与民主化进行类比。林茨和斯泰潘（2008）认为民主巩固需要五个相互关联的条件：有活力的公民社会、相对自主的政治社会、法治、可资利用的官僚组织以及经济社会。类似地，本文以何增科提出的“现代国家治理体系”作为分析框架，该框架由福山提出的政治秩序三部件——国家、法治和负责制^①发展而来。何增科（2014）指出，现代国家治理体系应该是强有力的、负责任的和受纪律约束的，分别对应国家治理现代化进程中的国家建设、民主建设和法治建设；用动态、系统的视角来看，三者当中某一方面的发育不良或发展过度都可能导致治理失败和国家衰落（何增科，2018）。这一分析框架同样适用于反腐败的比较研究。现代国家的一个核心特征是公私利益的界分，腐败则使二者混淆起来，意味着国家治理的失败。在反腐败已经取得阶段性成功的国家，国家能力、民主和法治这三者的水平影响着反腐败的走向，前文引述的反腐失败相关研究也印证了这一点。更重要的是，在这一分析框架中，国家能力、民主和法治对反腐败持续性的影响是动态的和系统的，下文将逐个分析三者的作用机制及其互动关系。

（一）国家能力

强有力的国家是一把反腐败的“双刃剑”，需要民主和法治的配合。一方面，控制腐败需要一个“最低限度”的国家能力，为官僚提供必要的收入，为反腐败机构提供足够的人员和经费（Sousa, 2010），向社会提供公共物品而非面向特定族群的俱乐部物品，以削弱庇护政治的基础（威默，2019）；保持和平与政治稳定，避免腐败趁乱蔓延或复生（艾克曼，2000）。此外，保持适度的中央集权，也是国家能力建设的题中之义，在相对薄弱的问责机制下，央地分权程度越高，地方腐败行为越难控制（魏旭、魏姝，2019）。

但另一方面，强国家往往拥有强大的汲取能力和再分配能力，这意味着更大的寻租空间和腐败风险，如果缺乏法治约束和民主问责，很容易陷入阿克顿勋爵的陷阱。单纯依靠“明君”“清官”强力推动的“运动式反腐”“政策反

① 国家是“集权的，让有关部门运用权力去执行法律，维护和平，抵抗外敌，提供必要的公共物品”。法治意味着“一套行为准则，反映社会对每个人都具有约束力的普遍共识”。而负责制意指政府关心社会整体的利益而不是狭隘的自身利益。福山认为最典型的负责制是通过自由和公平的周期性多党选举，让公民来选择和约束统治者的“程序性负责制”；但他也承认即使统治者没有受制于程序性负责制，也可对广泛的社会利益做出回应（福山，2015：25）。

腐”可能迅速提升廉洁水平（刘艳红、夏伟，2018），却由于法治衰弱而难以制度化，由于民主缺位而缺乏动力。概言之，国家能力太弱容易导致反腐败回潮；但若国家能力单兵突进，民主法治相对滞后，反腐败也难以巩固。

（二）民主

与国家能力相比，民主与腐败的关系更加复杂。世界上最清廉的那些国家（或地区）当中，既有民主政体也有非民主政体。学界对民主－腐败关系主要有三种观点，分别是抑制效应、催生效应和倒U形关系（毛益民、陈国权，2018）。其实这三种观点都只看到了民主－腐败关系的一个区间。有研究发现，三次函数能够最好地拟合民主－腐败关系，腐败随着民主水平的提升先小幅下降再逐渐反弹，最后大幅下降。这意味着中等水平的民主容易与较高的腐败伴生，但民主的完善和巩固最终减少了腐败（Sung, 2004）。“民主反腐”依赖于约翰斯顿所说的“深度民主化”，即一种包含了发达的公众与媒体监督、独立的司法、完善的利益冲突规则在内的、开放的民主治理秩序（Johnston, 2011）。单靠选举未必能带来廉洁，反而可能滋生政党腐败和利益集团俘获（艾克曼，2000）。

从国家治理体系的角度来看，民主反腐需要法治和国家能力的支撑。法治发挥着关键的调节性作用。良好的法治有助于避免反腐败沦为政党竞争的手段，让民主国家的“廉洁拐点”尽早到来。国家能力则扮演了更为基础性的角色，弱国家特别是“离心型”民主政体在民主化过程中容易发生政体崩溃甚至陷入内乱（包刚升，2013），反腐败无从说起；伴随着地方分权的民主化则提供了更广泛的、低门槛的腐败机会（White & White, 1996）。

（三）法治

与国家能力和民主的复杂性不同，一般来说，法治对腐败只有抑制作用而没有催生作用。从腐败预防角度看，法治与人治相对立，有益于规范权力运行，压缩腐败空间；从腐败惩治角度看，反腐败法律是确保“不敢腐”的利器；从国家监察体系构建角度看，法治对于保障反腐败机构的独立性具有重要意义；从反腐败国际合作角度看，联合国和许多区域性国际组织都出台了重要的反腐败法律文件。着眼于反腐败巩固与回潮，法治“固根本、稳预期、利长远”的制度化功能更为关键。在这里需要注意法制与法治的区分，如果仅有法律框架但立法粗疏、司法软弱、选择性执法严重，或者公民缺乏利用法律的能力和保障，反腐败都难以收效长久。

合而言之,国家能力、民主和法治存在明显短板未能协调发展,或某一方面的显著变化破坏了体系的协调,会导致反腐败回潮,这是本文的主假设。根据前文的分析,又可将主假设分为六个子假设,也即六个反腐败回潮的 INUS 条件^①: (1) 国家能力太高或太低; (2) 国家能力发生显著变化; (3) 中等水平或低水平的民主; (4) 民主显著倒退; (5) 低法治; (6) 法治显著衰退。

三、方法、案例与数据

跨案例研究必须以比较方法为基础,本文使用由拉金首创的定性比较分析(QCA)方法。关于QCA方法的发展演变与操作流程,国内已有较多文献予以引介(何俊志,2013;唐睿、唐世平,2013;释启鹏,2016),此不赘。本文在清晰集定性比较分析的基础上融入时间序列定性比较分析(Hino,2009),若条件变量呈上升趋势则赋值为1,下降则赋值为0。这一方法满足了本文“国家治理体系衰变”和“反腐败回潮”这两个动态概念操作化的需要。根据分析框架和研究假设,本文QCA的结果变量是“反腐败是否回潮”。条件变量是国家能力、民主程度和法治水平以及它们各自的变化趋势。清晰集定性比较分析要求把条件变量和结果变量转换为0-1的二分变量,以便进行布尔运算。接下来,我们对案例选择和变量赋值进行具体说明。

(一) 结果变量

要界定反腐败的回潮,需要先界定反腐败的阶段性成功。本文将1995—2017年透明国际的腐败感知指数(CPI,又称清廉指数)转换为百分制计数,将CPI从50以下起步^②呈持续上升趋势,且上升幅度达到20的国家界定为反腐败阶段性成功的国家。经统计,这样的国家共有13个,按照CPI上升幅度从大到小排序,它们分别是格鲁吉亚、乌拉圭、拉脱维亚、卢旺达、波兰、西班牙、意大利、克罗地亚、立陶宛、罗马尼亚、马其顿、利比里亚、印度尼西亚。另外,土耳其是唯一一个CPI上升幅度为19的国家,考虑到土耳其在比较政治研究中的重要性,本文也将其纳入研究案例。我们将反腐败回潮界定为,在反腐败取得阶段性成功后,CPI连续回落且回落幅度达到10。按照上述操作性定义,

① 充分非必要条件的必要非充分部分。

② 根据透明国际的分类,0分表示最腐败,80—100之间表示比较廉洁,50—80之间为轻微腐败,25—50之间腐败比较严重,0—25之间则为极端腐败。本文实际上研究的是从极端腐败和严重腐败起步开始反腐败的国家。

本文关注的 14 个国家中一共有 5 个发生了反腐败回潮，按照 CPI 回落幅度从大到小排序，分别是意大利（16）、西班牙（14）、马其顿（14）、利比里亚（10）、土耳其（10）。这 14 个国家的反腐败情况见表 1。

表 1 14 个国家的反腐败情况

国别	起步年份	拐点年份	年数	均值	最小值	最大值	极差	是否回潮
乌拉圭	1997	2015	19	61.916	41.4	74	32.6	否
立陶宛	1999	2015	19	50	38	61	23	否
卢旺达	2006	2015	13	42.692	25	55	30	否
罗马尼亚	2003	2016	21	36.019	26	48	22	否
波兰	2005	2016	22	48.523	34	62	28	否
拉脱维亚	1998	2017	20	44.4	27	58	31	否
印度尼西亚	2000	2017	20	25.57	17	37	20	否
格鲁吉亚	2003	2017	17	38.059	18	57	39	否
克罗地亚	1999	2017	19	41	27	51	24	否
意大利	1995	2001	23	45.66	30	55	25	是
土耳其	2003	2013	23	39.326	31	50	19	是
西班牙	1995	2005	22	62.391	43	71	28	是
利比里亚	2006	2013	12	32	21	41	20	是
马其顿	2006	2014	12	38.667	27	49	22	是

注：起步年份为该国 CPI 指数上升区间左端的年份，拐点年份为右端的年份（对于发生反腐败回潮的国家，意味着 CPI 在这一年开始回落；对于未发生回潮的国家，意味着 CPI 从这一年开始上升趋势暂缓，进入稳定状态），年数为 1995—2017 年间该国 CPI 指数有观测值的年份的数量。考虑到透明国际在 2012 年时调整了 CPI 的分值尺度和测量内容，本文引入世界治理指数中的“腐败控制”（WGI-CC）指标因变量效度进行了一个稳健性检验，两个指标的走势基本吻合。

资料来源：透明国际（1995—2017）。

（二）条件变量

条件变量方面，本文以世界治理指标（WGI）中的法治和政府有效性指标分别作为法治和国家能力的测量标准，以自由之家发布的自由民主指数作为民主的测量标准。

对法治和民主程度的测量采用了主流的指标，但对国家能力的测量并没有采用税收占 GDP 的比例。本文认为这一指标未必能准确衡量国家能力。首先，税收能力难以体现不同央地权力结构和政治稳定程度对国家能力的影响；再者，这一指标忽略了不同税种的征收难度，例如与所得税相比，自然资源税更容易

征收 (Rogers & Weller, 2014)。在本文选取的案例中, 利比里亚、印度尼西亚和波兰的税收占 GDP 比重都在 12% 至 14% 之间^①, 但利比里亚的政府有效性指标远低于后两个国家, 说明该国获得税收是相对简单的^②。相比之下, 政府有效性可能是更好的指标。

为避免赋值的主观性, 本文尽可能采用自然的阈值作为划分标准, 赋值方式见表 2。

表 2 条件变量赋值标准

	变量名称	变量赋值	数据来源
结果变量	反腐败巩固/回潮 (outcome)	反腐败是否回潮, 如果“是”则赋值为 1	透明国际腐败感知指数 (CPI)
	法治水平 (rl)	观测期间均值在世界各国中的排名, 后 50% 为 1	
	法治变化趋势 (rt)	反腐败过程中是否发生法治衰退或低位停滞 ^③ , 发生为 1	
条件变量	政府有效性水平 (gl)	观测期间均值在世界各国中的排名, 后 50% 为 1	世界银行世界治理指标 (WGI)
	政府有效性变化趋势 (gt)	反腐败过程中是否发生明显的政府有效性下降或低位停滞, 发生为 1	
	民主程度 (dl)	观测期间自由民主指数的均值 > 3 为 1 ^④	自由之家
	民主倒退 (dt)	自由民主指数在 5 年内增幅 ≥ 1 且超过 3 为 1 ^⑤	(Freedom House)

案例选择和变量赋值完成之后, 我们可以建立起用于 QCA 的原始数据矩阵 (见表 3)。

① 数据来源: 税收与发展国际中心, <https://www.ictd.ac/dataset/grd>。

② 1926 年, 费尔斯通轮胎橡胶公司进驻利比里亚, 从 1950 年到 1970 年为利比里亚提供了超过 60% 的财政收入。相比之下, 印度尼西亚从苏哈托时代就开始了税收体系建设, 而波兰则享有苏联留下來的强有力的官僚机构的遗产。

③ 衰退/下降的操作性定义是五年内在世界各国的排名中下降至少 10%, 低位停滞的操作性定义是长期未突破世界各国的后 25% 区间。

④ 根据自由之家的界定, 该指数在 3.0 - 5.0 区间意味着“部分自由” (partly free), 在 5.0 - 7.0 区间意味着“不自由” (no free), Sung (2004) 也发现该指数小于 3 时, 腐败明显下降, 所以 3 是一个可以接受的阈值。

⑤ 与此类似, Gurr et al. (2005) 用“Polity 政体得分在不超过 3 年内变化 3 分及以上”来测量政体转型。

表 3 原始数据矩阵

CaseID	rl	rt	gl	gt	dl	dt	outcome
格鲁吉亚	1	0	1	0	1	1	0
印度尼西亚	1	0	1	0	1	0	0
乌拉圭	0	0	0	0	0	0	0
拉脱维亚	0	0	0	0	0	0	0
立陶宛	0	0	0	0	0	0	0
卢旺达	1	0	1	0	1	0	0
罗马尼亚	0	0	1	1	0	0	0
波兰	0	1	0	0	0	0	0
克罗地亚	0	0	0	0	0	0	0
利比里亚	1	0	1	1	1	0	1
土耳其	0	1	0	0	1	1	1
马其顿	1	1	0	1	1	0	1
意大利	0	1	0	1	0	0	1
西班牙	0	1	0	1	0	0	1

四、分析结果及其讨论

本文使用 fsQCA3.0 软件对原始数据进行分析。首先,基于对数据的观察,我们对反腐败回潮的必要/充分条件进行检验。所谓必要条件就是在结果出现的案例中均高频次出现的条件,一般来说当条件变量的吻合度达到 0.9,就可以将其判定为必要条件;相应地,如果有条件在结果未出现的案例中吻合度达到 0.9,就可以将与之相反的条件变量判定为结果的充分条件。检测结果见表 4。

表 4 必要/充分条件检测反腐败回潮

变量名	反腐败回潮		未发生反腐败回潮	
	吻合度	覆盖度	吻合度	覆盖度
rl	0.400000	0.400000		
~rl			0.666667	0.666667
rt	0.800000	0.800000		
~rt			0.888889	0.888889
dl	0.600000	0.500000		
~dl			0.666667	0.750000
dt	0.200000	0.500000		
~dt			0.888889	0.666667
gl	0.200000	0.200000	0.444444	0.800000
~gl	0.800000	0.444444	0.555556	0.555556
gt	0.800000	0.800000	0.111111	0.200000
~gt	0.200000	0.111111	0.888889	0.888889

由表 4 可知，没有任何一个条件独立构成反腐败回潮的必要条件和充分条件，但法治、民主和国家能力这三者的衰退或低位停滞都非常接近反腐败回潮充分条件的阈值，这一定程度上印证了本文的理论假设，说明国家治理的动态趋势对反腐败持续有重要影响。接下来，我们对真值表进行布尔运算，来分析导致反腐败回潮的条件组合。在这里我们采用基于中等解的原因条件组合，这是因为中等解能容纳逻辑余项，从而对未发生的事件进行合理假设，也符合已发生案例的事实。但 fsQCA 软件不会自动生成中等解，需要研究者根据理论假设进行设定，隐去与理论预期不相符的条件变量，从而对条件组合进行化简。根据研究假设，本文隐去 $\sim rl$ 、 $\sim rt$ 、 $\sim dl$ 、 $\sim dt$ 四个条件变量取值，即设定 rl 、 rt 、 dl 、 dt 四个条件变量取值为 1 时可能导致结果变量为 1， gl 和 gt 无论取值为 1 还是 0 都可能导致结果变量为 1。分析结果见表 5。

表 5 条件组合分析结果（基于中等解）

	初步覆盖度	独立覆盖度	吻合度
$rt^* \sim gl^* gt$	0.6	0.6	1
$rt^* \sim gl^* dl^* dt$	0.2	0.2	1
$rl^* gl^* gt^* dl$	0.2	0.2	1
解的覆盖度：1			
解的吻合度：1			

分析结果显示，国家治理体系衰变导致的反腐败回潮呈现出三条路径，结合案例的具体情况，三条路径如下：（1）法治衰退*国家能力衰退*强国家，对应意大利、西班牙和马其顿；（2）法治衰退*强国家*中等水平的民主*民主倒退，对应土耳其；（3）低法治*弱国家*国家能力低位停滞*中等水平的民主，对应利比里亚。

在此结果中，每条路径的吻合度以及解的吻合度均为 1，这说明每条路径均作为其结果的充分条件，且三个条件组合作为一个整体同样作为结果的充分条件。在覆盖度方面，总覆盖率为 1，说明给出的条件组合可以解释所有的案例；各初步覆盖度表示了三条路径所能覆盖的案例，各条路径中的独立覆盖度均等于其初步覆盖度，说明不存在符合多条因果路径的正面案例。综上，在吻合度与覆盖率两个维度上，我们的计算结果可以通过稳健性检验^①。

经由 QCA 得出的三条因果路径为进一步探索因果机制提供了重要的指引。

① 为加强分析结果的稳健性，本文用所得税与总税收之比替换政府有效性作为国家能力的测量指标又进行了一次 QCA 检验，两次的结果没有实质性差异。篇幅所限不再展开。

接下来本文将围绕意大利、土耳其和利比里亚这三个案例，探讨国家能力、民主和法治这三个国家治理体系的组件如何在具体的历史情境下互动并导致反腐败回潮。

五、因果机制探究：历史情境中的反腐败回潮

选择土耳其和利比里亚是毫无疑问的——它们是所在因果路径的唯一案例。在路径1中只选择意大利主要出于两个方面的考虑，一是同为南欧国家的意大利、西班牙、马其顿的反腐败回潮的机制比较相似；二是意大利的故事足够跌宕起伏，更有助于我们理解它所代表的因果机制。

（一）意大利：庇护政治根系上的衰弱法治

意大利对应的因果路径由法治衰退、强国家和国家能力衰退这三个条件组成，这三者都与庇护政治有密切关联。“庇护”是指地位较高的庇护者利用自己手中的权力、资源向地位较低的个人或群体施以恩惠或利益，被庇护者则向庇护者回报以支持、忠诚或服务，从而形成较为稳定的互惠关系（陈尧，2007）。意大利南部的庇护政治传统可以追溯到中世纪的诺曼王国（帕特南，2001）。福山指出，“二战”后意大利政党为了争夺南部的选票，不得不利用当地的精英和庇护网络，这让庇护政治披上了民主的外衣（福山，2015）。联邦制的权力下放助长了地方的腐败（Monte & Papagni, 2007），始于20世纪50年代的南部工业投资计划火上浇油，让腐败逐渐蔓延到整个政治体系，最终在米兰酝酿出1992年“贿赂之都”丑闻。

针对严重的政党腐败，意大利也并非毫无作为。1973年石油危机爆发后，意大利在国内实施石油限价，但黑市交易屡禁不止，对此事的调查挖出了一个牵涉到多名政党领导人的腐败网络，媒体报道掀起了反腐败的舆论声浪。这次“石油丑闻”的遗产是，意大利开始用财政资金为政党提供竞选资助^①，禁止上市公司的政治捐助，并要求政党每年公开账目。令人遗憾的是，“高薪养廉”的思路未能遏制政党腐败。有学者指出，这是因为会计细则的缺失使政党很容易作假账，而且法案实行后的几年内，对政治家的腐败指控反而比20世纪60年代更少了（Rhodes, 1997）。可见，软弱的法治一直是意大利反腐败的瓶颈。不

^① 1974年，意大利通过第195号法案，决定从中央财政拿出15亿里尔资助参加全国大选的各个政党，六年之后的第422号法案为地方性选举也提供了等额的资助。

过从1968年开始，意大利司法部门大量招募左派法学家，检察机关的反腐意愿与能力不断增强（福山，2015：107），最终推动了声势浩大的“净手运动”。这场反腐风暴在三年内抓捕了1300多名高级商人、公务员和政治家，摧毁了由基民党和社会党主导的政党体系，让意大利清廉指数在20世纪的最后几年大幅上升。

但不幸的是，法治的力量刚露萌芽，就被黑手党和“商人政客”（Porta，1996）联手打压——一批在反腐运动中冲锋在前的律师和检察官被暗杀（福山，2015：108），挟强大财力整合右翼政党的贝卢斯科尼接管了传统政党体系崩溃后的意大利政坛，向曾经指控过他的司法部门展开报复，被逮捕的腐败分子中接近80%因为超过诉讼时限又被释放（Vannucci，2009）。2002年，意大利议会废除虚假会计罪，“净手运动”留下的法制遗产也被毁坏。从2001年开始，意大利发生反腐败回潮，清廉指数从55回落到39。但随着2012年贝卢斯科尼因税收欺诈和性侵入狱，意大利出台反腐败法，成立了独立的国家反腐败局并与欧盟建立了反腐败合作关系，反腐败法治体系日益完善，清廉指数也开始回升。

综上所述，我们可以勾勒出意大利反腐败回潮的因果机制。民主生长在庇护政治的根系上，意大利对南部的大量政府投资为这个根系提供了养料（福山，2015；Monte & Papagni，2001），与庇护政治共生的黑手党和商人政客侵蚀着国家对暴力的合法垄断，进而压制法治力量，导致法治衰退，遏止了反腐败的大好势头。意大利反腐败回潮的过程与机制如图2所示。

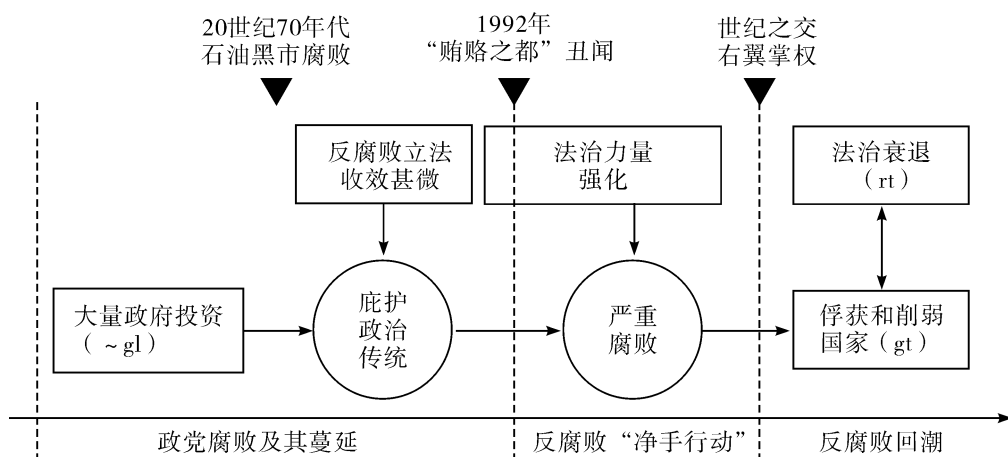


图2 意大利反腐败回潮的过程与机制

注：图中圆形代表过程中的普通环节；矩形代表过程中有因果机制意义的环节（部件），即QCA分析中使用的条件变量。下同。

（二）土耳其：强人政治扩张下的民主倒退

两个关于民主的条件变量在因果路径中同时出现，意味着民主很可能在土耳其的反腐败回潮中扮演了关键角色。这与土耳其的强人政治有着密切关系。强人政治的核心是具有显著卡里斯玛型权威的政治领袖，他们具有改变现有政治组织和政治制度的强烈意愿和能力，埃尔多安就是一个典型的政治强人（张汉，2019）。在他的领导下，土耳其曾在反腐败方面取得过成绩，清廉指数在2003年到2013年间从31上升到50^①。这得益于欧盟在土耳其推行的反腐败计划，以及埃尔多安和正发党在掌权初期的一些努力。但也有研究认为，这一系列配合欧盟的反腐败举措主要是为了打击政治对手和最大化选票的工具性行为，而非出于真正的反腐败决心（Yilmaz & Soyaltin, 2014）。

事态发展更多地支撑了后一种看法。通过三次修宪公投，埃尔多安把土耳其的政体由议会制改造为总统制，限制了军队和宪法法院的权力。就在埃尔多安权力愈发稳固之际，一场突如其来的风波揭露了他的腐败。2013年12月，根据伊斯坦布尔检察院一些检察官的指控，警方展开了大规模的反腐调查，土政府多名高官牵涉其中。被指控的犯罪团伙表示曾向三名部长贿赂了共计1.37亿里拉（约6000万美元）。时任总理的埃尔多安称这是一场“肮脏的行动”，是伊斯兰反政府势力“葛兰运动”的一次政变图谋（Bilgin, 2014），他随即展开了反击。2014年年初，土耳其政府将上千名警察和检察官解职或调离首都安卡拉，对参与此次反腐行动的政治力量进行了严厉打击，体现出强人政治格局下领导人权力不受约束的特点。

紧接着，土耳其司法机关也遭到沉重打击。2014年2月初，埃尔多安政府授予司法部长任命法官与检察官最高委员会的权力，这意味着将司法权置于行政权控制之下。同年4月，宪法法院撤销了司法部长的这些关键权力。但是按照宪法，这一裁决要在三个月后方能生效，所以在这三个月期间，司法部长已经按照埃尔多安的要求成功调整了司法机关（董翰林，2019）。此外，一份当年的研究报告指出，土耳其的媒体和检察官正面临越来越严密的控制（Corke et al., 2014）。

总的来看，土耳其的反腐败回潮从2014年开始至今，其因果机制相对清晰：强人政治的扩张导致民主倒退，进一步开动国家机器破坏法治，摆脱权力受到的各种约束，同时也放弃了策略性的反腐败。本文无意也无力对土耳其的

^① WGI-CC 从 -0.23 上升到 0.17，在世界各国中从 50% 分位上升到 37% 分位。

政治改革进行全面评价,只是希望指出反腐败在其中面临的挑战。在强人政治日益盛行的当今世界,土耳其的故事颇具警示意义。与意大利相比,土耳其反腐败及其回潮的时间跨度较短,其过程与机制大致如图3所示。

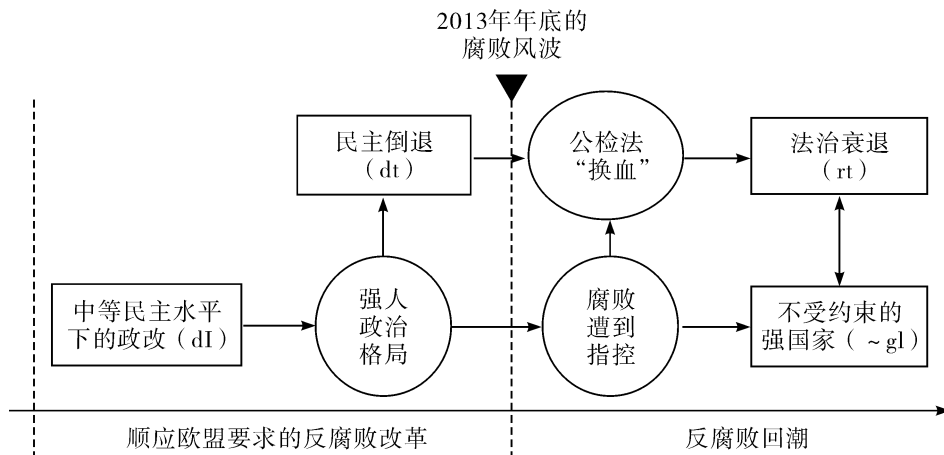


图3 土耳其反腐败回潮的过程与机制

（三）利比里亚：民主转型中的孱弱国家

与土耳其类似,“弱国家”和“国家能力地位停滞”同时出现,为我们分析利比里亚的反腐败回潮提供了明确的指引。利比里亚的英文 Liberia 意为“自由之国”,这与其特殊的建国史有关。建立利比里亚是美国一些政界和宗教界精英解决国内种族问题的一个办法——将黑人遣返回非洲,从美国社会分离出去(李文刚,2006:46)。因此尽管利比里亚移植了全套美国宪法,仍然无法掩盖其殖民地色彩。从1847年第一共和国成立到20世纪初期,利比里亚几乎是美、英、法三国争夺殖民利益的角力场。“一战”后,美国终于在利比里亚站稳了脚跟,美国最大的橡胶轮胎公司费尔斯通公司在利比里亚大肆扩张,使得利比里亚在经济上几乎完全依附于美国(李文刚,2006:60-61),也在利比里亚埋下了庇护政治和弱国家的种子。在杜伯曼和托尔伯特执政期间(1944—1980年),仅费尔斯通一家公司就能为利比里亚提供超过一半的税收,这使得利比里亚不需要通过完善官僚机构来征税,国家能力建设先天不足。另外,巨额的政治赞助也使得前述两位总统能够建立一个寡头式的庇护网络,但在1980年通过发动军事政变夺权的罗伊并不具备这样的条件,第二共和国无法复现曾经的集权(Reno,2008),因而陷入长期内战。私人武装向平民收取保护费(Billion,2008),军阀和地方精英趁乱向外国贩卖钻石、黄金(Lwanda,2003)……利比里亚一度成为世界上最失败和最腐败的国家之一。

2003年,利比里亚在联合国的支援下从长达15年的内战和动乱中解脱出来。联合国也派出了特派团去推行“经济与管理援助方案”。这个方案首先致力于恢复民主特别是全国性的大选。在特派团协助下,利比里亚在2005年进行了民主化以来首次免于暴力冲突的大选,瑟利夫于次年就任总统并于2011年连任。上述事件推进了利比里亚的民主化,恢复了其基本的社会秩序,但并未补上国家能力这一短板^①。在联合国驻利比亚特派团指导下开展的、以自由化为导向的民主建设、和平建设(peacebuilding)战略变相削弱了利比里亚的国家能力,加剧了腐败。瑟利夫的确是在公正的选举中上台并得到联合国特派团的支持,但利比里亚地方仍然被传统庇护网络中的精英控制着,他们在轻易获得象征性的选举胜利后继续掌权,央地权力结构明显脱节(Beekman et al., 2013)。

在法治仍然相对落后的情况下,分权和经济上的自由化让地方精英们获得了新的腐败机会(Billion, 2008),大量的国际援助资金也是一块肥肉。受限于孱弱的国家能力,瑟利夫难以贯彻其反腐决心。一份联合国驻利比亚特派团的报告指出,瑟利夫成立的反腐败委员会发起了二十多次“备受瞩目的”调查,却只有少数相对较低级别的案件受到起诉。公务人员的低工资难以打消他们的腐败动机,警察的黑社会化仍然普遍,反腐败委员会更是受到资金和人力不足的困扰。随着联合国的逐渐淡出,利比里亚的反腐败势头没能继续保持,自2013年开始回潮。利比里亚反腐败回潮的过程与机制如图4所示。

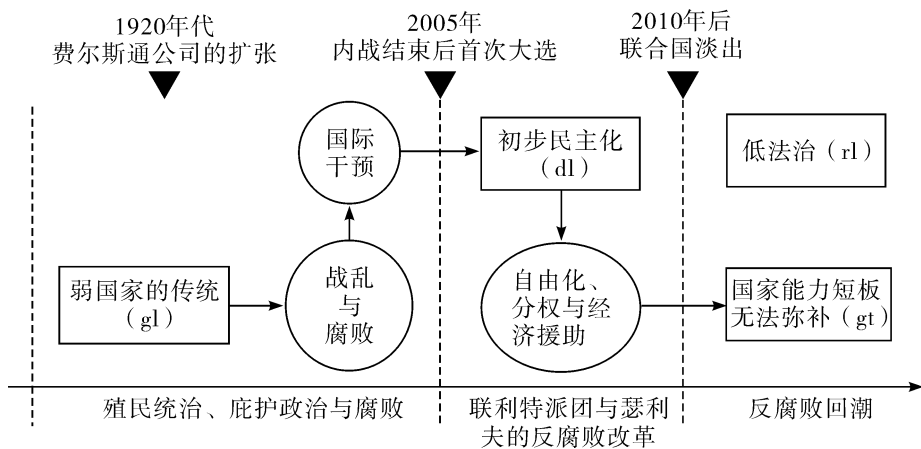


图4 利比里亚反腐败回潮的过程与机制

^① 2006年,利比里亚的法治指标和政府有效性指标都位于全球的最后10%。尽管法治指标已经缓慢上升到后25%分位,但政府有效性一直没有显著进步。与卢旺达、格鲁吉亚和印尼这三个未发生反腐败回潮的国家相比,同样是法治水平由低位攀升,利比里亚的政府有效性远远落后(前面三个国家都在全球50%—60%分位)。

利比里亚的反腐败故事再次印证了亨廷顿的著名论断,国家之间最大的政治分野不在于政府统治形式的不同,而在于政府的有效程度。弱国家的传统、长期的内战和不以国家能力为优先议程的和平建设,致使利比里亚的政府有效性长期在低位停滞,领导人和国际行动者的反腐努力只能奏效一时。相比于同样在内乱的废墟上起身但建立了有效集权并锐意改革的卢旺达,利比里亚选择了一条艰难的道路。

六、总结与展望

国家治理如何影响反腐败的巩固与回潮?具体来说,国家能力、法治和民主三者及其之间的组合,也即国家治理体系与反腐败回潮有何关系?本文通过对14个反腐败阶段性成功国家的定性比较分析以及在其基础上进行的比较历史研究,对这一问题作了初步回答。

本文发现,国家治理体系的衰变会导致反腐败回潮,在不同的国家,国家能力、民主和法治这三个要素的组合及互动机制有所差异。QCA的必要/充分条件检验发现,这三者的衰退或低位停滞都接近反腐败回潮的充分条件,是提示反腐败回潮风险的重要信号。在QCA条件组合检验得出的三条因果路径中,除了“国家能力太强”和“国家能力显著增强”,六个子假设所涉及的情况全部出现。通过对三个反腐败回潮代表性案例的进一步探讨,本文发现法治衰退、民主倒退和孱弱国家分别在其中扮演着主导性要素的角色——某一要素的变化可能引发连锁反应(例如意大利的法治和土耳其的民主),低位停滞(例如利比里亚的国家能力)意味着短板长期得不到弥补,都会导致国家能力、民主与法治的不协调,进而引发反腐败回潮。

从权力政治学的视角来看,这五个国家的反腐败回潮都与重大的政局变动密切相关:贝卢斯科尼上台后摧毁了意大利“净手行动”的成果,埃尔多安腐败丑闻的曝光和他随后对反对派的清洗扯下了自己的清廉遮羞布,联合国特派团的淡出暴露出利比里亚民选总统权力的虚弱。西班牙工人社会党和人民党几乎把反腐败当成了竞选撒手锏,大选与大案形影相随,马其顿也有类似现象。反腐败对人事的敏感反映出国家治理体系的未定型和不成熟。反腐败既要注重具体的政治策略,也不能忽视深层次的战略。致力于持续反腐败的政治家需要对国家能力、民主和法治三者中的薄弱环节予以特别关注;也需要保持政局稳定,“保护”在反腐败中发挥重要作用的政治行动者,确保政策连续性。就中国的反腐实践而言,在保持政治权威对反腐败强支撑的同时,或应不失时机地推

进公共权力的优化配置以加强源头治理, 弥补反腐败法治的短板弱项, 并进一步完善以党内监督为主导、多种监督共同发挥作用的监督体系。

本文的主要理论贡献是提出了反腐败回潮这一概念, 丰富了对反腐败的认知方式——阶段性成功后的回潮值得反思, 反腐败势头转衰的拐点值得关注。在反腐败回潮的视角下, 研究者能够通过对拐点前后的案例对比, 分析反腐败启动时期的初始结构和局势条件及其后续变化, 更好地把握一国之内反腐败阶段性成功和后续失败的原因。本文引入时序定性比较分析, 并进一步考察关键案例的情况, 也有一定的创新性。当然, 本文还有一些不足: 在概念上, 本文侧重于关注一国之内的反腐败回潮, 没有分析反腐败回潮形成跨国趋势的原因; 在数据上, 透明国际的 CPI 指数在测量方法上存在一些问题, 对自变量的测量也主要采用了主观感知指标; 在方法上, 受到研究问题与假设的限制, 采取精确度较低的清晰集定性比较分析, 数据信息有所损失, 也是一个遗憾。

参考文献

- 包刚升 (2013). 民主崩溃的政治学——选民分裂、政治制度与民主崩溃. 公共行政评论, 5: 169-177.
- 陈尧 (2007). 政治研究中的庇护主义——一个分析的范式. 江苏社会科学, 3: 84-91.
- 迟连翔、齐晓安 (2012). 俄罗斯反腐败措施及其启示. 东北亚论坛, 3: 91-97.
- 董翰林 (2019). 土耳其的埃尔多安现象及其演变. 北京大学硕士学位论文.
- 房列曙 (2015). 南京国民政府反腐败失败的原因. 西部学刊, 1: 60-63.
- 何俊志 (2013). 比较政治分析中的模糊集方法. 社会科学, 5: 30-38.
- 何增科 (2014). 理解国家治理及其现代化. 马克思主义与现实, 1: 11-15.
- 何增科 (2018). 国家治理现代化与近现代大国崛起研究引论. 复旦政治学评论, 1: 1-76.
- 李文刚 (2006). 列国志·利比里亚. 北京: 社会科学文献出版社.
- 林明华 (2006). 越南反腐败斗争评析. 东南亚研究, 5: 34-37.
- 刘艳红、夏伟 (2018). 法治反腐视域下国家监察体制改革的新路径. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 1: 89-99.
- 毛益民、陈国权 (2018). 民主反腐的情境适配: 一项跨国比较研究. 经济社会体制比较, 2: 81-91.
- 倪星、程宇 (2008). 北欧国家的廉政建设及其对中国的启示. 广州大学学报(社会科学版), 24(04): 10-15.
- 释启鹏 (2016). 时间中的定性比较分析: TQCA 与 TSQCA 的发展. 比较政治学研究, 1: 40-58.
- 唐睿、唐世平 (2013). 历史遗产与原苏东国家的民主转型——基于 26 个国家的模糊集与多值 QCA 的双重检测. 世界经济与政治, 2: 39-57.
- 魏旭、魏姝 (2019). 分权对腐败的影响——基于 45 国 2000-2010 年的数据分析. 经济社会体制比较, 2: 92-105.
- 于文轩、吴进进 (2014). 反腐败政策的奇迹: 新加坡经验及对中国的启示. 公共行政评论, 5: 131-154+191-192.
- 张汉 (2019). 世界政治中的强人政治何以可能? ——动员能力与组织-制度约束. 中央社会主义学院学报, 2: 56-69.
- 赵岚 (2009). 20 世纪 90 年代以来香港的廉政建设及其启示. 政治学研究, 1: 103-108.

- 安德烈亚斯·威默 (2018). 国家建构: 聚合与崩溃. 叶江, 译. 上海: 格致出版社.
- 弗朗西斯·福山 (2015). 政治秩序与政治衰败: 从工业革命到民主全球化. 毛俊杰, 译. 南宁: 广西师范大学出版社.
- 萨缪尔·亨廷顿 (1998). 第三波: 20 世纪后期民主化浪潮. 刘军宁, 译. 上海: 上海三联书店.
- 胡安·林茨、阿尔弗莱德·斯泰潘 (2008). 民主转型与巩固的问题. 孙龙, 译. 杭州: 浙江人民出版社.
- 罗伯特·帕特南 (2001). 使民主运转起来. 王列、赖海榕, 译. 南昌: 江西人民出版社.
- 苏珊·艾克曼 (2000). 腐败与政府. 王江, 等译. 北京: 新华出版社.
- Batory, A. (2012). Why Do Anti-corruption Laws Fail in Central Eastern Europe? A Target Compliance Perspective. *Regulation & Governance*, 6(1): 66–82.
- Beekman, G., Bulte, E. H. & Nillesen, E. E. M. (2013). Corruption and Economic Activity: Micro Level Evidence from Rural Liberia. *European Journal of Political Economy*, 30(1): 70–79.
- Bilgin, F. (2014). Turkey Brief: Corruption Scandal and Ensuing Political Crisis. *Web site: [http://www.peaceislands.org/resource/resource/reports/Corruption – Scandal – and – Ensuing – Political – Crisis – Rethink.pdf](http://www.peaceislands.org/resource/resource/reports/Corruption%20-%20Scandal%20-%20and%20-%20Ensuing%20-%20Political%20-%20Crisis%20-%20Rethink.pdf)*. Visit on 23 November 2020.
- Billon, P. (2008). Corrupting Peace? Peacebuilding and Post-conflict Corruption. *International Peacekeeping*, 15(3): 344–361.
- Corke, S., Finkel, A., Kramer, D. J., Robbins, C. A., & Schenkan, N. (2014). *Democracy in Crisis: Corruption, Media, and Power in Turkey*. Washington, DC: Freedom House.
- Enweremadu, D. U. (2012). *Anti-corruption Campaign in Nigeria (1999–2007): The Politics of a Failed Reform*. Leiden: African Studies Centre.
- Gurr, T. R., Marshall, M., & Jagers, K. (2005). Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2003. *Web site: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity>*. Visit on 23 November 2020.
- Hino, A. (2009). Time-series QCA. *Sociological Theory and Methods*, 24(2): 247–265.
- Johnston, M. (2011). Why Do So Many Anti-corruption Efforts Fail. *Annual Survey of American Law*, 67(1): 467.
- Lwanda, G. (2003). Conflict Diamonds and The African “Resource Curse”: Peacemaking. *Conflict Trends*, 4: 20–24.
- Monte, A. & Papagni, E. (2001). Public Expenditure, Corruption, and Economic Growth: The Case of Italy. *European Journal of Political Economy*, 17(1): 1–16.
- Monte, A. & Papagni, E. (2007). The Determinants of Corruption in Italy: Regional Panel Data Analysis. *European Journal of Political Economy*, 23(2): 379–396.
- Persson, A., Rothstein, B. & Teorell, J. (2010). The Failure of Anti-corruption Policies: A Theoretical Mischaracterization of the Problem, In *QoG Working Paper Series*: 19.
- Porta, D. (1996). Actors in Corruption: Business Politicians in Italy. *International Social Science Journal*, 48(149): 349–364.
- Quah, J. S. T. (2010). Defying Institutional Failure: Learning from the Experiences of Anti-corruption Agencies in Four Asian Countries. *Crime, Law and Social Change*, 53(1): 23–54.
- Reno, W. (2008). Anti-corruption Efforts in Liberia: Are They Aimed at the Right Targets?. *International Peacekeeping*, 15(3): 387–404.
- Rhodes, M. (1997). Financing Party Politics in Italy: A Case of Systemic Corruption. *West European Politics*, 20(1): 54–80.
- Rogers, M. Z. & Weller, N. (2014). Income Taxation and the Validity of State Capacity Indicators. *Journal of Public Policy*, 34(2): 183–206.
- Sousa, L. (2010). Anti-corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance. *Crime, Law*

- and *Social Change*, 53(1):5-22.
- Sung, H. E. (2004). Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison. *Crime, Law and Social Change*, 41(2):179-193.
- Vannucci, A. (2009). The Controversial Legacy of “Mani Pulite”: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies. *Bulletin of Italian Politics*, 1(2):233-264.
- White, B. & White, G. (1996). Corruption, Liberalization and Democracy: Editorial Introduction. *IDS Bulletin*, 27(2):1-5.
- Yilmaz, G. & Soyatin, D. (2014). Zooming into the ‘Domestic’ in Europeanization: Promotion of Fight Against Corruption and Minority Rights in Turkey”. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 16(1):11-29.

责任编辑：王秋石

关于《公共行政评论》采用结构化摘要和政策之窗的启事

为提升论文可读性和影响力，推动公共管理学术研究与政策实践的互动，本刊探索新的文本展现方式。具体如下：

一、结构化摘要

1. 从2020年第3期开始，经验研究类文章之摘要将以结构化方式呈现。
2. 理论探讨类论文、文献综述、短篇书评可沿用传统的无结构化摘要。
3. 结构化摘要分为以下四部分（总字数不超过500字）：

【问题】用一句话扼要介绍研究背景，即研究问题从何而来，研究问题是什么。尽量以问题形式展现，总共不超过3句话。

【方法】用何种证据回答研究问题，数据收集方法和分析方法分别是什么。数据并不仅限于量化数据，也包含定性资料、档案等经验证据。

【发现】数据分析的结果为何，是否回答了研究问题。

【贡献】文章对于知识增量（理论、文献）的研究贡献。

二、政策之窗

公共管理研究既需要理论基础，又要有实践指向。为了增加公共管理研究与真实世界问题的关联度，从2020年第2期开始我们倡议作者撰写提供100字左右的“政策之窗”，后续将陆续推开。但是：

（1）此为可选项，我们尊重作者的选择；

（2）理论探讨类论文、文献综述、短篇书评无需撰写政策之窗。

具体如下：

- ⊗ 内容：接地气，对准现实问题，清楚阐明文章对解决何种问题有何种作用。
- ⊗ 对话：假设一位公共管理实践者正在阅读这篇文章，作者所提政策建议应该与文章的发现具有相关性，不要随意引申。
- ⊗ 风格：要点方式陈列，最多3点，至多100字；尽量避免专业术语和抽象词汇，降低阅读障碍。