

治理结构至关重要

从衡量评价到采取行动

政策制订者一般都依赖于零星半点的证据来评估治理结构的质量，但这种信息往往具有误导性，而且不完整。政府和民间团体如何通过制订并运用一套系统性的方法来衡量治理结构的质量、它的决定因素及后果，以最好地促成机构性变革呢？

*Daniel Kaufmann, Aart Kraay, 和
Pablo Zoido-Lobaton*

乌克兰人的生活水平在90年代稳定地下降。这种下降可归咎于脆弱的治理结构，其形式体现在法律规则效率低下，对产权没有进行适当的保护，腐败无处不在以及服务于特殊利益集团的欠考虑的决策。在全世界，治理结构面临严峻挑战的国家绝不仅仅是乌克兰和俄罗斯（它们的新当选政府可能试图解决这些问题）。许多国家的实践经验表明，治理结构不健全与经济发展缓慢密切相关，而完善的治理结构会促进经济的成功。省、州级的治理结构也是如此。在阿根廷，科连特斯省在采购和预算分配上存在着普遍的腐败现象；而布宜诺斯艾利斯市则实施了提高采购过程透明度的参与性计划，它正在带来经济状况的重大改善。委内瑞拉的坎波埃利亚省意义深远的市政改革使腐败减少了一半，而且提高了效率。

这些例子说明，虽然治理结构的失误广泛存在，而且代价高昂，但良政治理可以带来极大的收益。治理结构还面临着两项挑战：

- 抛弃暗示隐喻的方法而采用系统性方法，对治理结构、它的决定因素及其对经济和社会发展的影响加以衡量。
- 利用数据和严谨的分析支持国家的制度改革，以遏制腐败并改善治理结构。

对治理结构的衡量

我们给治理结构的定义是，决定如何在一个特定国家中行使权力的传统和机构。它包括：（1）选择政府、政府行使职责、监督政府及政府更换的过程；（2）政府有效管理资源，并制订、实施和强制执行健全的政策和法规的能力；（3）公民和政府对管理他们之间经济和社会关系的制度的尊重。许多跨国指标说明了治理结构不同方面的内容。在我们的著作中，我们已确认了几百个此类指标。（详见

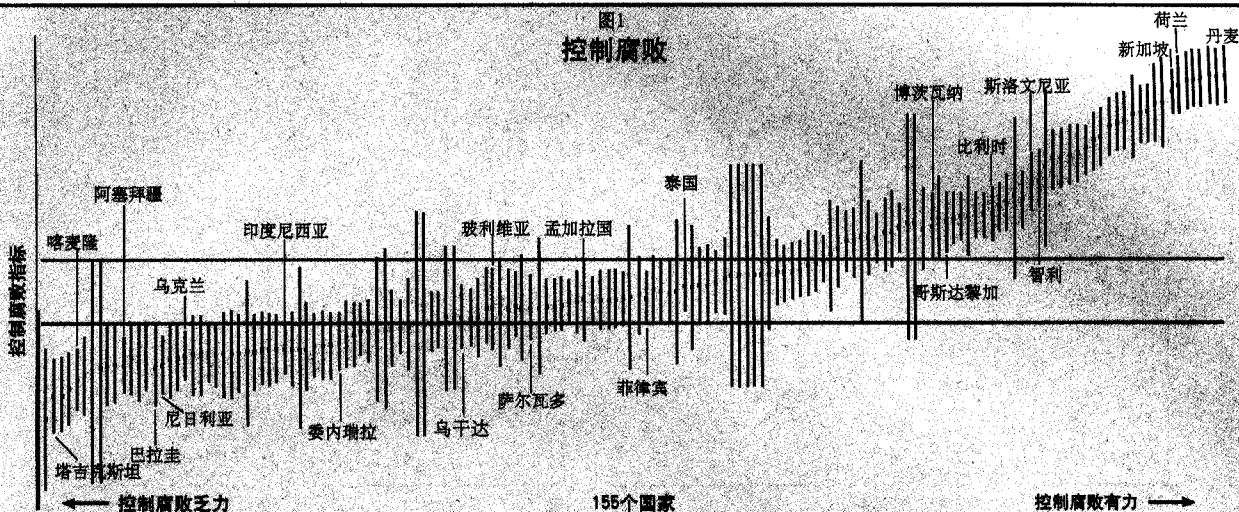
Kaufmann, Kraay和Zoido-Lobaton, 1999a和b。）这些指标基本上以定性的单位来衡量，它们是由许多机构制定的（包括商业性风险评级机构、多边组织、智囊库和其他非政府组织），包括了不同的观察人士（专家、商界和公民个人）的观点，并覆盖了很多领域的问题（比如对政治稳定性和商业环境的认识，提供公共服务的效率，以及在腐败方面的经历等）。

这些定性的数据对于衡量治理结构的优劣是有意义的。对于治理结构的一些方面，比如腐败而言，虽然目前一般只能得到定性的数据，但正如下面将要看到的，新的调查类型正开始提供有关治理结构的较完善的量化指标。此外，以这些量化的评级反映出的利益相关方面对于治理结构质量的感受，至少与（来自官方统计的）客观数据一样重要，而且往往会更精确地反映出实际结果。比如，产权几乎在所有国家都是受到法律保护的，但是法院在有效执行这些产权方面的差异就较大。如果企业认为法院不能执行这些权利，那么它们将会寻求其他的、不太有效的执行契约的方法。

化含混为精确

对这些定性数据的价值进行过滤以后，人们可能会提出一些疑问。这些数据有参考价值吗？比如，华尔街的商业分析员怎么可能了解摩尔多瓦或尼日尔的腐败情况？这些数据具有一致性吗？企业感受到的公务员所受政治压力的数据和企业职员等候清关所花费的时间数据，这两个数据是否都能在总体上反映出政府效率方面的某些情况，抑或它们衡量的是完全不同的两码事？这些数据具有可比性吗？比如，我们能否将一组转轨国家的四国中三国的成绩与一组亚洲国家的十国中七国的成绩进行比较？从更广泛

图1
控制腐败



资料来源: Kaufmann, Kraay和Zoido-Lobaton (1999a和b)。

注: 本图显示了155个国家1997—1998年间控制腐败的估计值, 为作详细说明而标出了部分国家, 垂直竖条代表治理结构指标可能的变动幅度, 这些竖条的中点表示每个国家最可能的估计值。由于各国可获得的信息量不同, 而且不同来源的信息对腐败预测的置信程度不同, 各国腐败指标变动幅度相差很大。底部标以红色和顶部标以绿色竖条的, 是治理结构指标在统计上具有显著性的国家, 标以黄色竖条的国家是属于以上任意一组的国家。对各国相对状况的预测可能误差幅度较大, 而且它们反映的是世界上各种公共和私人部门组织所做的预测。各国相对状况不代表世界银行或国际货币基金组织的官方观点。

的意义上说, 在进行经济分析并提供政策咨询时, 这些数据有用吗?

这些问题激励着我们的实验工作。我们首先假设, 现有指标重点表明了广义的治理结构概念中恰到好处的少数几个概念, 它们包括以下六个方面: 发言权和责任感, 政治不稳定性和暴力, 政府效率, 建章立制负担, 法律规则, 以及对腐败的控制。

以此为基础, 我们假设: 首先, 在这六个分组之内, 在感觉上各组数据都具有一致性, 即每一项指标都令人感到提供了被认为是治理结构的广义概念中的某些有用的信息(即不太精确的信号)。

其次, 这些数据是有参考价值的。如果不是这样, 我们也就不会看到对于治理结构质量感受的不同来源之间会有如此惊人的巨大的一致性。尤其令人惊奇的是, 当我们将对风险评级机构分析的反应与该商界或公民的认识进行比较时, 它们之间有许多地方是一致的。国际分析人士带来的是具有全球性的观点, 而商界或公民体现的则是当地的认识, 他们的观点之间一般会有吻合之处。我们所使用的统计方法显示出, 某些单个的资料来源提供的信号比其他来源的信号能更好地反映出治理结构的质量, 但任何一种来源都不是完全无参考价值的。

第三, 虽然不同的资料来源以非常不同的单位来衡量治理结构的质量, 但现有的统计技术可以使我们用一组共同的单位对每一种资料来源加以定位, 从而使它们具有可比性。我们采用一种“未观察到的要素模型”, 以便从对应于以上介绍的六个广义治理结构概念中每一个概念的许多可获得指标, 推断出统计上的一致性。由此得出的治理结构总指标就有效地汇总了现有数据, 并涵盖了世界上的几乎所有国家。

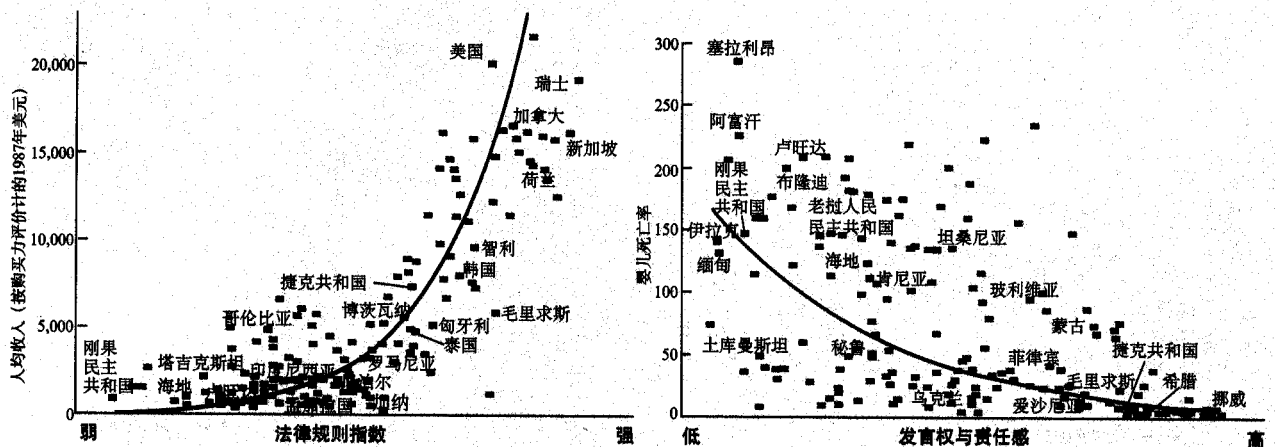
由于这种方法利用了不同资料来源的信息, 因而治理结构总指标比其他任何单个指标都要精确。此外, 我们可以使这种精确度量化。例如, 图1提供了“控制腐败”总指标的数据。各国根据其在这项指数中的排序被排列在纵轴上, 横轴上用一条垂直线显示出每个国家该项指数统计上可能的变动幅度, 中点表明我们对该国控制腐败的最佳估计值。不同国家控制腐败指数差异非常大。更重要的是, 为每个国家作的估计在统计上的变动幅度也非常大。这说明, 即使有效的总指标相对而言也可能不精确, 原因是许多国家治理结构可能涵盖的范围会有重叠。每一单个指标的精确度更低, 这就更不用说了。

这种不精确性说明, 要对不同国家的治理结构水平像“赛马”那样排出精确名次是无益的。更适宜的方法是, 采用“交通指示灯”的方式, 简单地按治理结构的不同方面将所有国家分成三大类型。我们还在图1中详细说明了这种方法, 图1将选定的国家划分为三个大的类型: “治理结构处于危机”的国家(用红色表示), “有风险”的国家(用黄色表示)以及“没有风险”的国家(用绿色表示)。这种分类方式显示了有关国家在治理结构上的脆弱性, 同时在不导致对关于它们的精确得分进行劳而无果的争论的条件下, 指出了改革的必要性。

治理结构至关重要

这些总指标的含混性是否意味着它们的价值有限呢? 并非如此。虽然这些指标不太精确, 但它们能辨别出面临着重大治理结构挑战的那组国家。此外, 可以利用这些指标来系统地评估良政治理给许多抽样国家带来的收益。毫不奇怪的是, 好的治理结构与良好的发展密切相关。但是

图2
发展红利



资料来源: Kaufmann, Kraay和Zoido-Lobaton (1999a和b)。

注: 本图显示了166个国家1997—1998年间法律规则和人均收入指标间(左图)和173个国家1997—1998年发言权和责任感与婴儿死亡率指标间(右图)的关系(婴儿死亡率是根据每年每十万人例成活分镜中一岁以下死亡的婴儿人数测算的)。曲线表明估计的良政治理对人均收入和婴儿死亡率的影响, 它们是对引起逆转的原因、忽略的变量和测算的误差加以控制, 使用了有用的变量得出的。为作说明而标出了部分国家。各国法律规则以及发言权和责任感的相对状况误差幅度可能较大(见图1), 而且它们反映的是世界上各种公共和私人部门组织所做的预测。各国相对状况决不代表世界银行或国际货币基金组织的官方观点。

我们可以在这种显而易见的相关性的基础上作进一步探讨。治理结构与发展之间的这种相关性可能仅仅反映了这样的事实: 富国才有能力“承受这种奢侈的良政治理”——正如世界上一些糟糕的治理结构施行者所声辩的那样。

在我们的研究中, 我们发现了改善治理结构与更好的发展成果之间较大的因果关系。如果法律规则能从俄罗斯带普遍性的低水平向捷克共和国的“中等水平”提高一个标准离差, 或者, 腐败程度能从印度尼西亚带普遍性的非常高的水平向降至韩国的较低水平降低一个标准离差, 它们带来的结果是人均收入增长2—4倍, 婴儿死亡率减少2—4倍, 公民识字率提高15—5个百分点。图2反映了此类“发展红利”的两个例子。该图利用90年代后半叶166个国家的抽样数据, 显示了改善公民的“发言权”对减少婴儿死亡率、改善法律规则对人均收入增加所发生的积极影响。这些明显的因果关系说明, 在发展和减贫议程中, 良好的治理结构应被置于非常重要的地位。

深入地分析诊断问题

根据治理结构状况现有数据资料来源得出的总指标, 是促使人们重视相关问题的有力工具; 对于进行治理结构因果关系的跨国研究, 它们也是必不可少的。但是将这些指标用于形成政策咨询意见时作用就不是很大了。

为了进一步研究, 我们需要有更好的数据和更好的方法。具有国际可比性的治理结构指数还有相当大的改善余地。在此方面所做的一项工作是国际商业环境调查, 对象包括约90个国家的将近10000家企业。这项调查提出有关治理结构各个方面的非常详细的问题, 并将一般被认为是定性的问题转化为定量的问题。比如, 它总结出关于在总收入中贿赂支出所占比重以及贿赂费用从公共采购项目中

“割去”的百分比等具体的信息, 而不仅是对全国性腐败作空洞的评价。在欧洲复兴开发银行的参与下, 转轨国家的此类企业调查几乎已经完成。通过对主要的腐败形式, 比如用换取国家政策法令和议会立法以及从公共采购中收取回扣等方式实施的“国家掠夺”等腐败形式的调查, 为深入了解企业所涉及的重大腐败问题的普遍性及其影响——包括一些企业从外商直接投资中获取的好处——提供了新的方法。它说明, 在制订反腐败战略时, 必须抑制企业采取不正当策略进行“国家掠夺”的动机。

不过, 从一项调查中得出的再好的跨国数据其作用也就到此为止了。如果一国想实施改善治理结构和反腐败的计划, 它就必须深入分析它们具体的制度所面临的挑战。世界银行学院与世界银行内外其他机构合作开发了国家诊断工具, 这些工具能产生新的信息, 培养当地的能力, 制定好的战略和政策, 并支持在改善治理结构方面进行合作。这些治理结构诊断的主要组成部分, 是由国内非政府组织进行的深入的、分国别的调查, 调查对象包括成千上万个家庭、企业和政府官员, 他们掌握着关于该国国内机构脆弱性的具体信息。为使这些数据具有一致性, 先对这三方面人士的“独立评价”进行比较, 然后进行汇总, 以便进行进一步的分析, 甄别需优先采取行动的领域(详情请参见世界银行学院和欧洲与中亚公共部门小组1999年出版物。实施过程还得到了双边捐助者和透明国际、卡特中心等非政府组织的支持)。比如, 对阿尔巴尼亚、玻利维亚、厄瓜多尔、格鲁吉亚、拉脱维亚和巴拉圭的分析确认改革的主要领域是司法、海关和警察以及省、州政府, 并提供了深入了解治理结构—贫困关系的实证性方法。

对政府官员的调查具有特别重要的意义。由于被调查对象姓名不公开, 因此政府官员对于他们机构中治理结构的一些非常具体的问题的回答非常率直, 使得在敦促政治

机构采取艰难的改革决策方面产生了分歧。这些调查主要关注于政治—经济因素以及治理结构失灵的机构性原因，并指向具体的公共部门改革。比如，最近在柬埔寨、厄瓜多尔和巴拉圭进行的调查甄别出与公共机构中的腐败程度成反比的重要变量，它们是：在招聘、晋升和解聘人员中坚持使用能人的原则；保持信息的有效流动；在制定决策中避免随意性；在预算管理中增加透明度等。这些变量明确的实证性结果，与关于工资水平或纸头上的严厉的处罚措施等较为模糊的结果形成了对比。

最后，调查证据明确地表明了腐败的社会成本。比如，玻利维亚和厄瓜多尔的调查结果显示，穷人在享受公共服务方面总是处于不利地位，穷人家庭和小企业不成比例地承担了贿赂的成本。在格鲁吉亚，77%的企业表示，如果消除了腐败，他们愿意多交纳其总收入中11%的税收。显而易见的是，对于国家财政以及家庭和企业来讲，腐败的代价都是十分高昂的。

用不同的利益相关者自我诊断的数据以及通过参与式的研讨会交流这些数据，有助于在支持采取集体行动和激励机构改革方面形成更广泛的联合。与1998年在法国举行的世界杯足球半决赛同时，阿尔巴尼亚举办了全国性治理结构研讨会。会议由政府总理主持，内阁成员和几百名民间团体有关人士参加，主要内容是对深入诊断的结果作大会报告，讨论优先采取行动的领域，会议结束时承诺，要在改善治理结构的计划中发挥领导作用。次日，地拉那所有报纸的头版新闻都是显示对治理结构分析诊断结果的图片，并进行了详细报道，连世界杯赛的结果都被挪到了第二版！今天，在世界银行贷款的支持下，阿尔巴尼亚已经实施了以司法和海关改革为主要内容的反腐败计划。

玻利维亚、格鲁吉亚和拉脱维亚等一些国家已从分析诊断治理结构中存在的问题进展到采取具体行动了。玻利维亚重点进行了公务员制度和采购制度的改革，而在拉脱维亚，税收和海关改革成为全国议程中的优先事项。在格鲁吉亚，当分析诊断调查得出司法腐败的结论之后，谢瓦尔德纳泽总统决定，应对所有法官进行复试。复试去年夏天举行，电视进行了直播！三分之二的法官未能通过考试，被取消法官资格。在委内瑞拉的坎波埃利亚省的一些城市和乌克兰的捷尔诺波尔州，最近关于治理结构调查的证据，加上民间团体采取的集体行动，正在促使地方政府提高效率，公民在政府决策中的“发言权”增加了，政府对公民的责任感增强，而且公共服务的质量也得到改善。

利用数据来鼓励采取行动

目前有许多关于治理结构不同方面的跨国比较数据，



Daniel Kaufmann (右)

世界银行学院治理结构、法规与金融组高级管理人员。

Aart Kraay (左)

世界银行负责发展经济学的副行长办公室发展研究小组高级经济学家。

Pablo Zoido-Lobaton (中)

世界银行学院治理结构、法规与金融组经济学家。

这些数据充分说明，治理结构对发展有重大的影响。但是，即便最好的跨国治理结构指标也不是非常精确的，对于特定环境下导致治理结构薄弱的具体机构性失误，这些数据并不能说明什么问题。真正的挑战是，要在该国国内工作，实地诊断、甄别并解决中央政府、省级政府和企业层次上的失误，并了解这些失误之间的联系。利用数据信息可以确定政策重点，增强利益相关方面的权利，并为采取一致的、明智的改善治理结构的行动建立政治上的共识。数据信息的这些巨大潜力刚刚开始被人们所认识，因为少量但是越来越多有勇气的中央政府、市级政府和企业领导人在这些加强治理结构的创新上获得了民众的支持。

参考书目：

Joel Hellman, Geraint Jones, and Daniel Kaufmann, 2000, "Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition," paper presented at the World Bank's Annual Bank Conference on Development Economics, April (Washington: World Bank), www.worldbank.org/wbi/governance.

Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton (1999 a), "Aggregating Governance Indicators," World Bank Policy Research Working Paper No. 2195 (Washington), www.worldbank.org/wbi/governance.

— (1999 b), "Governance Matters," World Bank Policy Research Working Paper No. 2196 (Washington), www.worldbank.org/wbi/governance.

World Bank Institute and Europe and Central Asia Public Sector Group, 1999, "New Empirical Tools for Anti-Corruption and Institutional Reform: A Step-by-Step Guide to Their Implementation" (Washington), www.worldbank.org/wbi/governance.